

## OPINIA NAUKOWA

# Obszary metropolitalne w Europie – założenia i realizacja

Prof. dr hab. Jacek Wojnicki  
Instytut Europeistyki UW

Przedmiotem analizy jest kwestia formowania się obszarów metropolitalnych, a także próby unormowań prawno-ustrojowych na gruncie wybranych państw europejskich. Interesująca będzie również kwestia odniesienia zagadnień aglomeracji miejskich oraz obszarów metropolitalnych. Zagadnienia powyższe mają nie tylko znaczenie w zagospodarowaniu przestrzennym, ale wypełniają szersze funkcje społeczno-gospodarcze i inne. Przez to stają się obszarem zainteresowania nauk prawnych, społecznych i ekonomicznych.

Warto podkreślić, iż termin „aglomeracja miejska” w polskiej nauce został przejęty z nauk geograficznych Francji w latach 60 XX wieku. Pojawił się na gruncie polskiej nauki w odniesieniu do układu osadniczego dużego miasta. Po raz pierwszy został użyty w przedmiotowym znaczeniu w pracy Dzewońskiego i Kosińskiego<sup>1</sup>. Zgodnie z zastosowaną definicją „aglomeracja miejska” stanowi obszar koncentracji przestrzennej ludności. Z kolei autorką pierwszej rozszerzonej definicji jest Iwanicka-Lyra w 1969 roku. Określiła ona „aglomerację” jako zwarty obszar mający rdzeń, miasta, osiedla oraz otaczające jednostki podziału administracyjnego, które charakteryzują się wyższym od przeciętnej wskaźnikiem cech uznawanych w danych warunkach społeczno-gospodarczych za warunki urbanizacji bardziej zaawansowane, procesy urbanizacyjne stanowią efekt powiązań rdzenia oraz obszarów je otaczających<sup>2</sup>.

Jerzy Parysek<sup>3</sup> zwraca uwagę na dwa znaczenia terminu „aglomeracja”. Pierwsze nazywane czasownikowym odnosi się do procesu koncentracji czy skupiania się w mieście i najbliższej jego strefie ludności i podmiotów gospodarczych.

Znajduje to swój wyraz w zmianach form użytkowania ziemi oraz wzroście intensywności zabudowy terenu. Z kolei znaczenie rzeczownikowe oznacza spójny przestrzennie obszar o specyficznych właściwościach ukształtowany jako rezultat procesu koncentracji. Obejmuje nie tylko miasto ale również powiązany z danym ośrodkiem miejskim oraz w wysokim stopniu zurbanizowany obszar tzw. Silnego oddziaływania.

Zgodnie z definicją opracowaną przez socjologa miast Bohdana Jałowieckiego<sup>4</sup> za metropolie (inaczej aglomeracje miejskie) uważa się miasta liczące powyżej 1 miliona mieszkańców wyróżniające się trzema czynnikami: 1. Doskonałością usług, instytucjami i wyposażenia materialnego; 2. potencjałem innowacyjnym w zakresie ekonomicznym, technicznym, społecznym, politycznym i kulturalnym; 3. Wyjątkowością i specyfiką miejsca.

Według Huberta Izdebskiego<sup>5</sup> metropolia (obszar metropolitalny) oznacza organiczne zgrupowanie jednostek lokalnych łącznie stanowiących węzeł różnorodnych sieci światowych lub kontynentalnych (np. transport w Europie w ramach transkontynentalnej sieci transportowej TEN-T) naukowych, gospodarczych itp., które są w polskich warunkach polityczno-ustrojowych wypełniają wymogi stawiane przez ustrojdawcę w art. 15 ust. 2.

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>6</sup> obszar metropolitalny stanowi obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzeni zagospodarowania kraju.

Zgodnie z definicją autorstwa S. Sassena „miasta globalne” charakteryzują się czterema czynnikami:

- a). stanowią centra decyzyjne w organizacji światowej gospodarki poprzez wypełnianie funkcji kontrolnych i regulacyjnych;

<sup>1</sup> Zob. T. Czyż, *Koncepcja aglomeracji miejskiej i obszary metropolitalne w polskiej geografii miast*, [w:] *Agglomeracje miejskie w Polsce na przełomie XX i XX wieku. Problemy rozwoju przekształceń strukturalnych i funkcjonowania*, [red.] W. Maik, Bydgoszcz 2009, s. 16

<sup>2</sup> ibidem

<sup>3</sup> Zob. J. J. Parysek, *Agglomeracje miejskie: struktury i funkcjonowanie*, [w:] *Agglomeracje miejskie w Polsce na przełomie XX i XX wieku. Problemy rozwoju przekształceń strukturalnych i funkcjonowania*, [red.] W. Maik, Bydgoszcz 2009, s. 32

<sup>4</sup> Zob. B. Jałowiecki, *Metropolie*, Białystok 1999, s. 33

<sup>5</sup> Zob. H. Izdebski, *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego – potrzeba rozwiązania problemu metropolii*, [w:] *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, [red.] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, Toruń 2010, s. 16

<sup>6</sup> Zob. Dz. U. z 2003, nr 80, poz. 717

- b). wypierając dotychczas dominujący sektor produkcyjny stają się najważniejszym miejscem lokalizacji firm świadczących wyspecjalizowane usługi związane z pośrednictwem finansowym, rynkiem ubezpieczeń, obrotu nieruchomościami;
- c). stanowią miejsce lokalizacji najbardziej nowoczesnych gałęzi przemysłu i innowacji;
- d). równocześnie pełnią rolę rynku zbytu dla wytworzonych produktów i usług<sup>7</sup>.

Z kolei Adam Szczepanowski definiuje metropolię jako duże miasto, które stanowi centrum gospodarcze i kulturalne większego obszaru. Stanowi ono zarazem „dużą wyspę”, która wyłania się z otaczającego regionu. Konsekwencją wspomnianych procesów jest osłabienie, a w skrajnych sytuacjach zerwanie więzów gospodarczych ośrodka miejskiego z jego regionalnym zapleczem. Wspomniane zjawisko można zaobserwować w przypadku metropolii warszawskiej oraz regionu mazowieckiego. Rola regionu zaczyna ograniczać się do funkcji mieszkaniowych i rekreacyjnych dla miasta metropolitalnego<sup>8</sup>.

Dokonując porównania znaczenia obu definicji – aglomeracja oraz metropolia należy wskazać, iż do kluczowych cech charakterystycznych aglomeracji należą wzajemne powiązania obszarów zurbanizowanych. Natomiast w przypadku obszaru metropolitalnego najważniejsza jest integracja funkcjonalna i zewnętrzne funkcje pełnione przez metropolię<sup>9</sup>.

Można wymienić dziewięć kryteriów wyznaczania granic dla obszarów metropolitalnych czyli tzw. Kryteria delimitacji. Pierwsze określamy jako funkcjonalne – odnoszą się one do związku funkcji ośrodka metropolitalnego z otoczeniem, dotyczą wspólnie pełnionych funkcji, powiązań społeczno-gospodarczych poszczególnych jednostek oraz zasięg, rodzaj i zasięg funkcji zewnętrznych (egzogenicznych). Drugie określamy jako demograficzne – wyznaczają je takie czynniki jak: liczba mieszkańców, gęstość zaludnienia, wielkość i dynamika migracji z ośrodka centralnego. Trzecie odnosi się do kwestii ekonomicznych – określa je liczba i charakter działających podmiotów gospodarczych, wysoki poziom i dynamika rozwoju gospodarczego. Czwarte nazywamy urbanistycznym – uwzględnia charakter użytkowania ziemi, rodzaj, stan, jakość i fizjonomię ziemi oraz standard zaludnienia. Piąte określamy jako techniczne – odnoszą się one do stopnia rozwoju i nowoczesności rozwiązań infrastruktury technicznej. Szóste nazywamy społecznymi – dotyczą wykształcenia, poziomu warunków życia oraz struktury zawodowej ludności. Siódme charakteryzują kryteria wyznaczające obszar bezpośredniego ciężenia ku metropolii. Obejmują one dzienny system miejski (daily urban system) czyli np. dojazdy do pracy czy szkoły. Z kolei ósme odnoszą się do kwestii zarządzania – określa je wola polityczna potencjalnych podmiotów polityki metropolitalnej dla koordynacji w obszarach uznanych wspólnie jako skuteczne dla danego obszaru. Ostatnie kryterium dotyczy spójności przestrzennej (obejmuje również spójność syste-

mu ekologicznego), ma za zadanie zapobiegać powstawaniu „wysp” i izolowanych obszarów<sup>10</sup>.

Współczesne procesy metropolizacyjne (tworzenia metropolii) różnią się od wcześniej obserwowanych procesów urbanizacyjnych. Do podstawowych elementów dywersyfikujących zaliczamy:

1. Powiązanie z zachodzących w ostatnich dziesięcioleciach szybkim wzrostem dużych układów miejskich we współczesnej gospodarce;
2. Oznacza pewne odstępstwo od zasady hierarchicznej organizacji przestrzennej (zgodnie z teorią Christallera) wnosząc nowe silne powiązania między odległymi ośrodkami metropolitalnymi częściowo uniezależnia się od oddziaływania ośrodka od jego masy i odległości fizycznej;
3. Zmienia relacje między miastem metropolitalnym a otaczającym regionem;
4. Oznacza nowy sposób terytorialnego podziału pracy, kapitału, wiedzy oraz władzy<sup>11</sup>.

Tomasz Kaczmarek<sup>12</sup> zwraca uwagę na występowanie czterech form w europejskich obszarach metropolitalnych: a) tworzenie kolejnego szczebla administracji terytorialnej poprzez nadanie obszarowi metropolitalnemu specjalnego statusu jednostki samorządowej; b) zawiązanie obligatoryjnej korporacji terytorialnej miasta wraz z otoczeniem w celu wykonywania wspólnych zadań publicznych; c) oddolne kształtowanie metropolitalnego obszaru współdziałania poprzez fakultatywne (dobrowolne) związki komunalne i porozumienia jednostek tworzących obszar metropolitalny; d) powoływanie niesformalizowanych lub słabo ukonstytuowanych struktur współdziałania, pełniących rolę informacyjną lub koordynacyjną (poprzez fora, konferencje, gremia konsultacyjne itp.).

Można dokonać strukturalizacji obszarów metropolitalnych wedle zróżnicowanych kryteriów. Zaprezentowane zostaną powyżej cztery najczęściej spotykane i wyróżniane w literaturze przedmiotu. Pierwszym kryterium jest poziom realizacji oraz rozwoju funkcji, znaczenia obszaru, zasięgu wpływu na procesy światowe, kontynentalne i krajowe. Wedle powyższego kryterium wyróżniamy – metropolie światowe, europejskie, sub-kontynentalne i krajowe. Drugie kryterium odnosi się do struktury wewnętrznej. Pozwala na wyróżnienie metropolii monocentrycznych (aglomeracja) oraz policentrycznych (konurbacja). Z kolei trzecie kryterium odnosi się do typu rozwoju – pozwala na dostrzeżenie rozwoju skoncentrowanego (dynamika rozwoju miasta – centrum jest wyższa od dynamika rozwoju strefy zewnętrznej) oraz rozwoju zdekoncentrowanego (w tym przypadku dynamika rozwoju stref zewnętrznych przewyższa dynamikę rozwoju miasta-centrum). Ostatnie kryterium zwraca uwagę na strukturę społeczno-gospodarczą – pozwala na wyróżnienie funkcji przemysłowych lub

<sup>7</sup> Zob. K. A. Kuć-Czajkowska, *Kryteria wyodrębnienia metropolii*, [w:] *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, [red.] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, Toruń 2010, s. 63

<sup>8</sup> Zob. A. E. Szczepanowski, *Problemy ładu przestrzennego w metropoliach*, *Metropolie. Problemy rozwoju*, [red.] W. Czarnecki, M. Proniewski, Białystok 2009, s. 58

<sup>9</sup> Zob. T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006, s. 14

<sup>10</sup> Zob. M. Juchnicka, M. Proniewski, *Procesy metropolizacyjne w Polsce – metropolizacja przestrzeni*, [w:] *Metropolie. Problemy rozwoju*, [red.] W. Czarnecki, M. Proniewski, Białystok 2009, s. 17

<sup>11</sup> Zob. T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006, s. 10

<sup>12</sup> Zob. T. Kaczmarek, *Proces integracji metropolitalnej – „od dołu” i „od góry”*, [w:] *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, [red.] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, Toruń 2010, s. 48

usługowych ośrodków metropolitalnych<sup>13</sup>.

Bohdan Jałowiecki zwraca uwagę na aspekty planowania całościowego rozwoju obszarów miejskich. Do kluczowych problemów, które należy uwzględniać zalicza: a) należy dbać o długofalową efektywność lokalizacji, która winna zapewnić przyszłościowo rozpatrywane korzyści, a nie tylko w perspektywie doraźnej; b) trzeba zapewnić efektywność dystrybucji w celu ułatwienia możliwie maksymalnej liczbie mieszkańców korzystania z miejskich usług, prowadzić politykę integracji przestrzeni miejskiej, a nie kształtować miasto „egalitarne”; c) niezbędne jest zachowanie równowagi w zakresie środowiska zarówno w płaszczyźnie wewnętrznej, jak i generacyjnej<sup>14</sup>.

W 1995 roku Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN podjął się realizacji projektu badawczego na zamówienie Centralnego Urzędu Planowania. Był on poświęcony wypracowaniu naukowych podstaw koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju – „Polska 2000 plus”<sup>15</sup>. Postawiono w nim hipotezę badawczą wystąpienia tendencji do zwiększania się międzyregionalnego zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego i warunków życia w Polsce. Wyróżniono obszary aglomeracji warszawską, poznańską, krakowską, szczecińską, gdańską, wrocławską oraz bielsko-białą). Szanse dołączenia do pierwszej grupy dostrzeżono w przypadku aglomeracji bydgoskiej i łódzkiej. Natomiast aglomerację katowicką określono jako obszar problematyczny, wymagający w przyszłości pomocy ze strony państwa oraz pomocy UE. Wspomaganie finansowe powinno być ukierunkowane na przeprowadzenie modernizacji infrastruktury, rozwój kapitału ludzkiego, a nie – jak szczególnie podkreślono – na bezpośrednią działalność produkcyjną czy podtrzymywanie tradycyjnych gałęzi przemysłu (ciężkiego czy wydobywczego)<sup>16</sup>. Zasadniczy cel polityki zagospodarowania przestrzennego kraju (ZPK) określony został w raporcie jako „równoważenie rozwoju kraju w układzie przestrzennym”. Jego realizację dostrzeżono w rezultacie „stworzenia warunków do przenikania efektywności z biegunów wzrostu na cały kraj”<sup>17</sup>. Pięć aglomeracji miejskich: Warszawę, Poznań, Kraków, Gdańsk oraz Wrocław określono w raporcie jako obszary docelowej migracji i przepływu kapitału dostrzegając dla nich szansę na awans w europejskim systemie miast. Z kolei aglomeracja warszawska powinna konkurować o rangę regionalnej aglomeracji z Budapesztem, Pragą czy Kijowem<sup>18</sup>.

Przeprowadzone badania ukazują zmianę pozycji lidera przemian społeczno-gospodarczych, z Budapesztu (z lat 90 tych) pozycja powyższa przeszła do Pragi, a w niektórych dziedzinach do Warszawy. Stolica Polski zajmowała silną pozycję biorąc pod uwagę ośrodek przestrzeni dla biznesu oraz ośrodek nauki i wiedzy. Natomiast do „aktywów” Pragi należą – funkcja ośrodka biznesu oraz węzła komunikacyjnego. Z kolei stolica państwa węgierskiego może się pochwalić najwyż-

szą liczbą studentów obcojęzycznych<sup>19</sup>.

W ramach centrum obszarów metropolitalnych można dostrzec w ciągu ostatnich kilkunastu lat następujące przemiany: 1. Rewitalizację dzielnic tzw. „starego miasta” i innych centrów miejskich (jako proces zagospodarowania dawnych terenów przemysłowych lub wojskowych); 2. Rozwój nowych jakościowo funkcji miastotwórczych: usługi wyższego rzędu, finansowe, audytowe, edukacyjne B+R, z zakresu transferu technologii; 3. Rozwój funkcji metropolitalnych – administracyjnych, badań naukowych i szkolnictwa wyższego, handlowo-logistycznych, opieki medycznej, szkolnictwa średniego i kultury, turystyki i rekreacji weekendowej, wyspecjalizowanych usług około biznesowych (księgowość, ubezpieczenia, bankowe, informatyczno-informacyjne, rekreacyjne); 4. Wzrost liczby spółek z kapitałem zagranicznym, przedsiębiorstw i przedstawicielstw zagranicznych (banki, ubezpieczenia, przedstawicielstwa dyplomatyczne, konsularne i ekonomiczne); 5. Eliminowanie uciążliwych zakładów przemysłowych oraz nieużytków zmienia charakter morfologiczno-funkcjonalny centrum miasta; 6. Częsta rotacja instytucji handlowych oraz usługowych, powiązana z wysokością tzw. Renty gruntowej; 7. Zaprzestanie budowy wielkich osiedli mieszkaniowych<sup>20</sup>.

Warto przedstawić kwestie funkcjonowania metropolii na przykładzie wybranych obszarów miejskich w Europie – Londynu, Paryża, Berlina.

Pierwsza ustawa regulująca administrację Londynu została uchwalona w 1963 roku – The London Government Act. Utworzono wówczas obszar Wielkiego Londynu, który obejmował 610 mil kwadratowych (158 tysięcy hektarów) i był zamieszkały przez ponad 6 milionów mieszkańców. Stworzono organy władzy – Radę Wielkiego Londynu. W jej obrębie wydzielono 32 dzielnice, ich powierzchnia wahała się pomiędzy 1195 ha a 15 180 ha, podczas gdy ludność pomiędzy 134 000 a 319 000<sup>21</sup>.

Po zniesieniu przez rząd Margaret Thatcher Rady Wielkiego Londynu w 1986 roku Londyn pozostawał jedyną dużą stolicą w Europie Zachodniej bez własnego, demokratycznie wybranego organu przedstawicielskiego. Większość usług komunalnych była dostarczana przez rady dzielnic Londynu, a także przez departamenty rządu centralnego, wspólne komitety dzielnic<sup>22</sup>. Po 1997 roku nowy rząd utworzony pod kierownictwem Tony Blaira zaproponował nowe regulacje dla aglomeracji londyńskiej. Organy metropolii – Zgromadzenie oraz burmistrz mieli odpowiadać za sprawy istotne dla całego ośrodka miejskiego – rozwój gospodarczy, planowanie, transport publiczny, bezpieczeństwo (policja, ochrona przeciwpożarowa, nagłe wypadki), ochrona środowiska, kultura i zdrowie. Tymczasem większość usług komunalnych nadal miała być świadczona przez dzielnice – edukacja, usługi socjalne,

<sup>13</sup> Zob. M. Juchnicka, M. Proniewski, *Procesy metropolizacyjne w Polsce – metropolizacja przestrzeni*, [w:] *Metropolie. Problemy rozwoju*, [red.] W. Czarnecki, M. Proniewski, Białystok 2009, s. 18

<sup>14</sup> Zob. B. Jałowiecki, *Metropolie*, Białystok 1999, s. 64

<sup>15</sup> Zob. P. Korcelli, *Aglomeracje miejskie w procesie transformacji – zarys problematyki*, [w:] *Aglomeracje miejskie w procesie transformacji. Zeszyt 1*, [red.] P. Korcelli, „Zeszyty Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Nr 41, Warszawa 1996, s. 5

<sup>16</sup> ibidem

<sup>17</sup> ibidem

<sup>18</sup> ibidem

<sup>19</sup> Zob. K. A. Kuś-Czajkowska, *Funkcje metropolitalne Warszawy, Pragi i Budapesztu*, „*Studia Regionalne i Lokalne*”, Nr 1 (35) z 2009, s. 90

<sup>20</sup> Zob. J. Falkowski, *Gospodarka przestrzenna obszarów metropolitalnych Polski*, [w:] *Aglomeracje miejskie w Polsce na przełomie XX i XXI wieku. Problemy rozwoju przekształceń strukturalnych i funkcjonowania*, [red.] W. Maik, Bydgoszcz 2009, s. 122-123

<sup>21</sup> zob. J. Supernat, *W Anglii*, [w:] *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, [red.] J. Jeżewski, Wrocław 1999, s. 26

<sup>22</sup> zob. L. Rajca, *Reformy samorządu terytorialnego w Anglii w latach 1997-2010*, Toruń 2012, s. 258

mieszkalnictwo, drogi lokalne, zbiórka odpadów, biblioteki, muzea itp.<sup>23</sup>.

Nowa struktura władz lokalnych Londynu została utworzona na mocy ustawy – Greater London Authority Act z 1999 roku. Na jej mocy utworzono Zgromadzenie o 4-letniej kadencji. W jego skład wchodzi 25 radnych, wybieranych wedle zróżnicowanych systemów wyborczych. 14 radnych jest wybieranych wedle modułu większościowego przeprowadzane go w jednym głosowaniu. Kolejnych 11 radnych jest wybieranych wedle modułu proporcjonalnego, przeprowadzanych na terenie całego miasta<sup>24</sup>.

Wyłączenia z kandydowania o mandat radnego obejmują osoby zatrudnione na stanowiskach opłacanych przez władze lokalne, bankrutów oraz tych, którzy w ciągu pięciu lat poprzedzających wybory zostali skazani na karę pozbawienia wolności nie krótszą niż 3 miesiące. O mandat radnego lub burmistrza nie mogą ubiegać się osoby winne korupcji lub skazane za inne przestępstwo przeciwko wyborcom<sup>25</sup>.

Burmistrz współpracuje w wykonywaniu swoich zadań z Władzami Policji Metropolitalnej, Strażą Pożarną i Jednostkami Zarządzania Wyjątkowego, specjalnym podmiotem – Transportem Londyńskim oraz Agencją Rozwoju Londynu. W literaturze przedmiotu Władze Wielkiego Londynu określane są jako władze strategiczne<sup>26</sup>.

Ile-de-France czyli region paryski ma nadany status regionu specjalnego (obok Korsyki). W 1961 roku został on ukształtowany w formie terytorialnego zakładu publicznego. W wyniku reformy regionalnej przeprowadzonej w 1972 roku został określony jako region-terytorialnym zakładem publicznym. Aktualna sytuacja Ile-de-France nie odbiega znacznie od ustrojów regionów ustanowionych na mocy regulacji ustawowych z dnia 2 marca 1982 roku. Poszerzenie kompetencji regionu paryskiego nastąpiło w kilku płaszczyznach – zarządzanie obszarami zielonymi, polityka transportowa, zaopatrzenie w wodę. Zwiększeniu kompetencji towarzyszy wyposażenie w dodatkowe źródła przychodów w postaci innych lokalnych podatków bezpośrednich<sup>27</sup>.

Historia ustroju administracyjnego Paryża była dziejami ciągłej walki o dominację w stolicy Francji pomiędzy władzami samorządowymi a centralnymi Republiki. Decentralizacja uprawnień została po raz pierwszy przeprowadzona w grudniu 1975 roku. Ustawa z lipca 1964 roku zniósła dotychczasowy Departament Sekwany i nadała Paryżowi status „wspólnoty terytorialnej o odrębnym statusie”, podzielonej na okręgi. Region paryski złożony był z miasta Paryża oraz kilku otaczających departamentów. Reforma regionalna z grudnia 1972 roku nie objęła omawianego regionu<sup>28</sup>.

Na mocy regulacji ustawowych z 31 grudnia 1975 roku o statusie Paryża zdefiniowano Paryż jako „wspólnotę terytorialną”. Szczególną cechą charakterystyczną jest posiadanie

<sup>23</sup> ibidem

<sup>24</sup> zob. K. Radzik-Maruszak, *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979-2010. Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania*, Lublin 2012, s. 165

<sup>25</sup> zob. M. Ochwat, *Władza lokalna w Londynie*, [w:] *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, Poznań-Chorzów 2008, s. 340

<sup>26</sup> zob. K. Radzik-Maruszak, op. cit., s. 166

<sup>27</sup> zob. K. Chorąży, *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin 1998, s. 90

<sup>28</sup> zob. M. Maciołek, *Ustrój administracyjny Paryża*, „Samorząd Terytorialny”, nr 6, 1994, s. 56 i nast.

przez Paryż statusu gminy i departamentu jednocześnie<sup>29</sup>.

Reforma trzech największych ośrodków miejskich Francji została przeprowadzona na mocy regulacji ustawowej z 31 grudnia 1982 roku. Miała ona na celu – jak wskazano w debacie parlamentarnej – przybliżenie administracji miejskich do obywateli oraz dekoncentrację zarządzania największymi gminami, jednakże bez naruszania ich spójności<sup>30</sup>.

Na mocy ustawy z grudnia 1982 roku okręgi posiadają własne organy – rady i merów wybieranych w bezpośrednich elekcjach. Reforma decentralizacyjna nie ominęła Paryża – organy samorządowe Paryża poddane są nadzorowi prefekta Paryża, który w odróżnieniu od zasad ogólnie obowiązujących nie posiada równocześnie uprawnień prefekta regionu Ile-de-France. Do specyfiki ustroju wewnętrznego Paryża należy zachowanie organu utworzonego podczas Wielkiej Rewolucji Francuskiej – prefekta policji. Do jego zadań należy sprawowanie kierownictwa nad policją municypalną i ogólną na terenie Paryża. Jest on organem wykonawczym Rady Paryża, który dysponuje własnym budżetem uchwalonym przez Radę i niezbędnymi służbami administracyjnymi<sup>31</sup>.

Interesująca jest konstrukcja administracyjno-polityczna miasta Berlina, stolicy Republiki Federalnej Niemiec. Berlin jest jednym z trzech miast-landów (obok Hamburga i Bremy). Pod względem powierzchni Berlin liczy 89 077 ha i rozciąga się na długości 45 kilometrów (oś wschód-zachód). Poza granicami miasta są – co stanowi swoistą ciekawostkę – nieruchomości (przede wszystkim lasy) w granicach Brandenburgii, ok. 30 000 ha. Zostały one zakupione przez władze miasta w 19 stuleciu<sup>32</sup>.

Już w 1883 roku Berlin został pod względem administracyjnym wydzielony z prowincji Brandenburgia oraz okręgu rządowego – Poczdam i utworzył nową jednostkę administracyjną, zwaną powiat miejski. Dopiero ustawa komunalna Wielkiego Berlina z 27 kwietnia 1920 roku sformowała jednolitą gminę miejską – Berlin, podzieloną na 20 dzielnic, ale nadal pozostawiła go w Prusach jako kraju związkowym. Natomiast w sprawach komunalnych obowiązywały regulacje prawne z 1853 ustanawiające tzw. „prawdziwy ustrój magistracki”. Polegał on na tym, iż uchwały Zgromadzenia Radnych Miejskich w kluczowych sprawach zaczynały obowiązywać tylko wtedy, gdy zaakceptował je Magistrat powołany w drodze głosowania przez wspomniane Zgromadzenie<sup>33</sup>.

Istotnym momentem dla powojennego Berlina była Konstytucja Berlina z września 1950 roku, obowiązująca realnie tylko w trzech zachodnich sektorach miasta. Berlin został w niej zdefiniowany jako „niemiecki kraj i jednocześnie miasto”, jednocześnie „parlament, rząd i administracja realizująca zadania Berlina jako gminy, związku gmin i kraju”. Po raz pierwszy w historii administracji Berlina przypisano mu równocześnie zadania krajowe i komunalne. Ustanawiano organ przedstawicielski pochodzący z powszechnych wyborów – Izbę Poselską oraz organ rządu krajowego w postaci - Senatu

<sup>29</sup> zob. K. Chorąży, op. cit., s. 90

<sup>30</sup> zob. J. Jeżewski, *We Francji*, [w:] *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, [red.] J. Jeżewski, Wrocław 1999, s. 180

<sup>31</sup> zob. K. Chorąży, op. cit., s. 91

<sup>32</sup> zob. A. Mirska, *Berlin. Ustrój i rola w systemie politycznym RFN po 1989 roku*, Warszawa 2007, s. 141

<sup>33</sup> ibidem

Miasta. Składał się on z nadburmistrza, burmistrza jako jego zastępcy oraz do 16 senatorów stojących na czele poszczególnych resortów. Członkowie Senatu kierowali swoim zakresem kompetencji w ramach wytycznych Izby Poselskiej i na własną odpowiedzialność<sup>34</sup>.

Konstytucja federalna z maja 1949 roku stanowi w art. 28, iż porządek konstytucyjny w krajach związkowych musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego w rozumie ustawy zasadniczej. Dodatkowo ustrojodawca precyzuje, iż w krajach związkowych, w powiatach oraz w gminach suweren (naród) musi powiadać reprezentację pochodzącą z bezpośredniej, wolnej, równej i przeprowadzonej w głosowaniu tajnym elekcji<sup>35</sup>.

Podstawy konstytucyjne stały na gruncie dwustopniowości administracji berlińskiej. Został ustalony kompletny podział kompetencji pomiędzy administracją centralną a administrację dzielnic. Ustrojodawca definiował Berlin jako jednolitą gminę, dzielnice zostały natomiast określone jako mniejsze jednostki administracyjne. Zostały one jednakże analogicznie do miasta wyposażone w organ przedstawicielski pochodzący z powszechnej elekcji – Zgromadzenie Deputowanych Dzielnicowych oraz kolegialny organ zarządzający. Został on nazwany Urzędem Dzielnic, jednakże w innym znaczeniu niż w polskim prawodawstwie komunalnym<sup>36</sup>.

Obecnie obowiązująca Konstytucja Krajowa Berlina z listopada 1995 roku odnosi się już do całego obszaru miejskiego. Zgodnie z postulatem art. 28 Ustawy Zasadniczej Niemiec porządek prawno-konstytucyjny Berlina jest oparty na zasadach federalnych – suwerenność narodu, zasada przedstawicielstwa, podział władz, państwo prawa oraz państwo socjalne. Administracja Berlina posiada strukturę dwuszczeblową – obejmuje zarówno administrację główną, jak i administracje dzielnicowe. Do pierwszej zaliczamy resorty senackie oraz podległe Senatowi władze specjalne i instytucje nie posiadające osobowości prawnej. Do drugiej natomiast – podległe dzielnicom szkoły, szpitale i inne jednostki administracyjne<sup>37</sup>.

W kwietniu 1998 roku dokonano nowelizacji Konstytucji Krajowej Berlina. Można wymienić cztery główne zmiany w aspekcie politycznym i ustrojowym. Po pierwsze: zmniejszenie liczby dzielnic z 23 do 12; po drugie: zmniejszenie liczby deputowanych Izby Poselskiej ze 150 do 130 przy jednoczesnym wydłużeniu o rok kadencji tego organu władzy – do 5 lat; zmniejszenie liczby członków Senatu z 10 do 5. I wreszcie po czwarte – reforma funkcjonalna administracji poprzez zmiany w podziale kompetencji pomiędzy Senatem a dzielnicami<sup>38</sup>.

Badacze wskazujący na metropolitalny charakter Berlina podkreślają, iż pełni on następujące role – centrum gospodarcze, wiodące miejsce finansowe, centrum nauki, centrum kultury, znaczący węzeł komunikacyjny oraz wiodące miejsce medialne. Status metropolii jest związany również z wypełnianiem przez Berlin innych niż tylko polityczne – funkcji<sup>39</sup>.

A jak kwestia metropolizacji kształtuje się na przykładzie Polski. Wedle znawców tematu termin metropolizacji nie

powinien tyle odnosić się do największych ośrodków miejskich w Polsce, ale do tych miast, które pełnią najważniejsze funkcje przypisane metropoliom. W Polsce ośrodki metropolitalne wypełniają jedynie funkcje krajowe, poza metropolią warszawską nie posiadają ośrodków o funkcjach decyzyjnych o większej (kontynentalnej) skali<sup>40</sup>.

W celu uznania ośrodka miejskiego za metropolitalny należy wypełnić kilka warunków: 1. Miasto musi zaliczać się do wielkich ośrodków liczących co najmniej 500 tysięcy mieszkańców; 2. miasto musi dysponować potencjałem ekonomicznym i silnie rozwiniętym sektorem usług wyższego rzędu; 3. Miasta powinny charakteryzować się dużym potencjałem innowacyjnym (jednostki naukowe i badawczo-rozwojowe); 4. Miasta powinny pełnić funkcje o charakterze metropolitalnym (o zasięgu co najmniej krajowym); 5. Miasta powinny odgrywać rolę węzła w systemie powiązań komunikacyjnych, organizacyjnych i infrastrukturalnych oraz cechować się dużą dostępnością w różnych skalach przestrzennych oraz 6. Miasta powinny stymulować rozwój sieciowego modelu gospodarczego i zarządzania<sup>41</sup>.

Jeżeli chodzi o klasyfikację polskich obszarów metropolitalnych to w kategorii najwyższej (A) znajduje się stolica – Warszawa. Warunki do zaliczania do kategorii B spełniają natomiast Kraków oraz Trójmiasto. W kategorii C występują Wrocław oraz Poznań. Kategoria D jest spełniana przez metropolię łódzką, zaś kategoria E jest reprezentowana przez Górny Śląsk. Kategoria F zawiera metropolię szczecińską oraz lubelską, natomiast kategoria najniższa G obejmuje metropolie białostocką, rzeszowską oraz bydgosko-toruńską<sup>42</sup>.

Warto zaznaczyć, iż udział ludności miejskiej w populacji Polski (dane za 2006) wynosił 61, 2 %, a wspomniana wartość pozostaje na niezmiennym poziomie począwszy od lat 90-tych XX wieku. Należy ona do niższych wartości niż w większości krajów wysokorozwiniętych. We wspomnianym roku liczba miast wynosiła w Polsce 899, ale jednocześnie ludność tylko 17 z nich przekraczała pułap 200 tysięcy. Ponadto ponad 30 % ludności żyje w ośrodkach miejskich mieszczących się w przedziale 20 a 100 tysięcy mieszkańców. Struktura systemu osadniczego należy do stosunkowo zrównoważonych co powoduje, iż Polska jest zaliczana do grupy krajów o stosunkowo najwyższym na Starym Kontynencie stopniu policentryczności sieci osadniczej<sup>43</sup>.

Wedle przeprowadzonych badań po przekroczeniu pewnego progu ludnościowego (w Polsce kształtuje się on na poziomie ok. 90 tysięcy) można zauważyć szybki przyrost wielkości odstępów pomiędzy kolejnymi ośrodkami miejskimi. Może to wskazywać, iż miasta liczące powyżej wspomnianego progu ludnościowego wypełniają szerszy katalog funkcji niż ośrodki mniejsze. Ukształtowany na powyższym poziomie próg ludnościowy pozwala na wyróżnienie zbioru 38 ośrodków miejskich. Zastosowanie metody „naturalnej przerwy” pozwoliło na uformowanie miast w pięciu klasach

<sup>40</sup> Zob. T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006, s. 12

<sup>41</sup> Ibidem

<sup>42</sup> Zob. T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006, s. 14

<sup>43</sup> Zob. M. Smętkowska, B. Jałowicki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce- diagnoza i rekomendacje*, „Studia Regionalne i Lokalne”, Nr 1 (35) z 2009, s. 54

<sup>34</sup> ibidem

<sup>35</sup> zob. M. Miemiec, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Kolonia Limited 2007, s. 30

<sup>36</sup> zob. A. Mirska, op. cit., s. 54

<sup>37</sup> op. cit., s. 67

<sup>38</sup> ibidem, s. 60

<sup>39</sup> zob. A. Mirska, op. cit., s. 151

biorąc pod uwagę kryterium ludności. Klasa A zawiera Warszawę oraz konurbację śląską (obie liczą powyżej 1,5 miliona). Do klasy B zaliczamy pięć ośrodków miejskich mieszczących się pomiędzy 500 a 800 tysięcy (Kraków, Łódź, Poznań, Trójmiasto i Wrocław). Klasa C należy do najbardziej zróżnicowanych, mieści ona 11 miast liczących od 150 a 450 tysiącami mieszkańców. Wyróżniamy w niej trzy podklasy – najwyższą zawierającą Szczecin i Bydgoszcz, średnią obejmującą Częstochowę, Radom, Toruń, Kielce, Lublin oraz najniższą z Bielsko-Białą, Olsztynem i Rzeszowem. Z kolei klasa D obejmuje ośrodki miejskie o zbliżonej liczbie 110 a 150 tysięcy, w powyższej grupie najmniejszy jest Tarnów a największy Rybnik. Natomiast liczba ludności 6 najmniejszych miast zaliczanych do klasy E oscyluje wokół 100 tysięcy<sup>44</sup>.

W ciągu ostatnich kilkunastu lat wypracowano pięć rodzajów projektów metropolitalnych. Pierwsza grupa projektów jest określana przez pryzmat ich autorów jako „projekty śląskie”; należą do nich: indywidualne projekty prof. Czesława Martysza, Mec. Zenona Klatki oraz prof. Ernesta Knosali. Drugi projekt jest autorstwa prof. Michała Kuleszy (z 2001 roku), a trzeci jego kolegi z Uniwersytetu Warszawskiego – prof. Huberta Izdebskiego (z 2005 roku). Czwarty i piąty projekt powstał z inicjatywy organów administracji rządowej tj. zespołu powołanego przez wojewodę śląskiego oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>45</sup>.

Hubert Izdebski podkreśla, iż brak metropolizacji w polskich rozwiązaniach prawno-ustrojowych należy traktować jako niezrealizowanie w odniesieniu do obszarów metropolitalnych zasady pomocniczości, która nakazuje w pierwszej kolejności identyfikację zadań, które mają charakter właściwy obszarom metropolitalnym w wymiarze NUTS-3 tzn. zadań co do zakresu z istoty metropolitalnych (ochrona bezpieczeństwa ludności, utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego z materiałami ściśle związanymi tj. ochrona życia, zdrowia, mienia, środowiska naturalnego i walkę z miejscowymi zagrożeniami)<sup>46</sup>.

Zdaniem Huberta Izdebskiego należy utworzyć powiaty metropolitalne, które spełniałyby dwie następujące przesłanki. Po pierwsze: należy przewidzieć rozwiązania dopasowane do warunków szczególnych (Górny Śląsk, Warszawa). Po wtóre zaś – szczegółowość powiatu metropolitalnego w odniesieniu do tzw. „zwykłego powiatu” będącego jednostką administracyjną wyłącznie szczebla NUTS-4. Następująco została scharakteryzowana struktura powiatu metropolitalnego – powinien być on strukturą „lekką”, ograniczoną wyłącznie do wykonywania tych zadań, które są niezbędne na szczeblu metropolitalnym zgodnie z zasadą pomocniczości. Pozwoli to również na wykluczenie niepokojów i obaw o wkraczanie w zakres zadań i kompetencji jednostek samorządu lokalnego położonych na terenie powiatu metropolitalnego<sup>47</sup>.

W tym miejscu naszych rozważań warto odnotować, iż obecne regulacje prawno-ustrojowe w Polsce przewidują

cztery formy współdziałania jednostek samorządu lokalnego: porozumienie międzygminne; dobrowolny związek celny; stowarzyszenie gmin oraz spółki prawa handlowego<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> ibidem

<sup>45</sup> Zob. E. Knosala, *Metropolie w świetle projektów ustaw*, [w:] *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, [red.] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, Toruń 2010, s. 28-42

<sup>46</sup> Zob. H. Izdebski, *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego – potrzeba rozwiązania problemu metropolii*, [w:] *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, [red.] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, Toruń 2010, s. 20

<sup>47</sup> ibidem

<sup>48</sup> Zob. E. Knosala, *Metropolie w świetle projektów ustaw*, [w:] *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, [red.] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, Toruń 2010, s. 24



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl