

Ekspertyza „Optymalny rozmiar obszaru metropolitalnego. Doświadczenia europejskie”

dr Konrad Hennig

Abstrakt

W krajach europejskich powszechną praktyką stało się wydzielenie wokół dużych miast organów zarządzania obszarami funkcjonalnymi dla realizacji zadań związanych z transportem zbiorowym, rozwojem infrastruktury, planowaniem przestrzennym, gospodarką komunalną i ochroną środowiska. W poszczególnych państwach funkcjonują różne rozwiązania ustrojowe dotyczące obszarów metropolitalnych. Preferowane są związki gmin i powiatów powstające oddolnie, kształtując swój ustrój samodzielnie. Szczególny status powiązany z regionalnymi szczeblami podziału administracyjnego przyznawany jest w wyjątkowych sytuacjach dla największych obszarów metropolitalnych (Île-de-France 12 mln, Greater London 8,5 mln, Area metropolitana de Madrid 6,3 mln). W Polsce do szczególnego statusu mogą aspirować dwa obszary metropolitalne: konurbacji górnośląskiej (2,7 mln) i Warszawy (2,66 mln). Dla pozostałych metropolii (Kraków, Łódź, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, Toruń-Bydgoszcz) ustawodawca powinien tworzyć korzystne otoczenie prawne dla funkcjonowania dobrowolnych związków powiatowo-gminnych.

Zróżnicowanie podziałów administracyjnych państw europejskich

Krajowe regulacje dotyczące podziału terytorialnego stanowią odzwierciedlenie indywidualnych procesów kształtowania się struktur administracyjnych poszczególnych państw. Odmienne tradycje ustrojowe sięgające czasów średniowiecza rzutują na obecne zróżnicowanie podziału terytorialnego i zakresu samorządności na zachodzie, południu, północy i wschodzie kontynentu¹. Zróżnicowanie ustrojowe samorządu terytorialnego przebiega nie tylko pomiędzy granica-

mi państw, ale w przypadku Republiki Federalnej Niemiec również pomiędzy poszczególnymi krajami związkowymi, które same stanowią prawo regulujące ustrój samorządowy. Między krajami europejskimi występują różnice w liczbie szczebli samorządu, sposobie wyboru organów, ich wzajemnych relacjach, długości kadencji, własnych kompetencjach, modelach finansowania.

Obecny stan europejskich podziałów administracyjnych odzwierciedla w większym stopniu uwarunkowania historyczne i współczesne próby harmonizacji i optymalizacji ustroju samorządowego niż wyzwania przyszłości. Przeciętna europejska gmina liczy około 5 tysięcy mieszkańców, waha się od niecałych dwóch tysięcy na Słowenii do 140 tys. w Wielkiej Brytanii. W krajach, w których struktura administracyjna opiera się na dużych gminach (powyżej 15 tys. m.in. w Polsce, Litwie, Włoszech, Portugalii, Bułgarii, Słowenii) istnieją również szczególnego rodzaju jednostki głębszego podziału terytorialnego: sołectwa, rady osiedli, parafie, wspólnoty. Te najmniejsze obszary funkcjonalne nie posiadają zdolności do wypełniania wszystkich zadań publicznych, ale łączą je na tyle istotne więzi społeczno-gospodarcze, że zasadne jest ustawowe usankcjonowanie ich istnienia, co wzmacnia ich wymiar instytucjonalny.

Klasyfikacje statystyczne przebiegają na wskroś krajowych podziałów terytorialnych. Zarówno klasyfikacja unijna NUTS (Nomenclature of territorial units for statistics)², ESPON (European Observation Network for Territorial Development

¹ M. Maciejuk, Zróżnicowanie samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego We Wrocławiu, nr 28, 2013, ss. 85-94.

² Przykładowo, w przypadku Niemiec jednostki NUTS1 pokrywają się z krajami związkowymi, a w przypadku Polski jednostki NUTS2 z 16 województwami (choć od 1 stycznia 2018 r. wydzielony zostanie region Warszawski stołeczny, który obejmuje Warszawę wraz z dziewięcioma powiatami: legionowskim, mińskim, nowodworskim, otwockim, wołomińskim, grodziskim, piaseczyńskim, pruszkowskim i warszawskim zachodnim). <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/klasyfikacja-nuts-w-polsce/>, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/rewizja-klasyfikacji-nuts-2016/>, dostęp: 13.03.2017 r. Rozporządzenie w sprawie ustalenia klasyfikacji NUTS wyznaczyło minimalny rozmiar jednostek poziomu NUTS1 na 3 mln mieszkańców, a maksymalny na 7 mln. Dla jednostek NUTS2 limity wynoszą 800 tys. i 3 mln, a dla NUTS3 150 tys. i 800 tys. Rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dziennik Urzędowy L 154, 21/06/2003 P. 0001 – 0041

and Cohesion)³ jak i tworzona przez Eurostat wspólnie z OBWE klasyfikacja The Larger Urban Zone (LUZ) i Functional Urban Area (FUA)⁴ nie były wykorzystywane dotąd do wpływania na krajowe systemy podziału administracyjnego w celu ich ujednoczenia i systematyzacji⁵.

Jednolity sposób agregowania statystycznych wprowadzono w celu skutecznego porównywania informacji o potencjale poszczególnych państw. Kluczowa rola obszarów metropolitalnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego Europy (podkreślona w strategii lizbońskiej) skłania do ujednoczenia ich granic z europejskim regionalnym poziomem administracyjnym NUTS. Powiązania funkcjonalne w ramach podmiejskich sieci osadniczych stanowią dla mieszkańców silniejsze więzi niż te w ramach tradycyjnie wyodrębnionych wsie rolniczych i miasteczek rzemieślniczych.

Podsumowując, o obszarach metropolitalnych możemy mówić pod warunkiem zaistnienia realnych powiązań funkcjonalnych pomiędzy dużymi miastami centralnymi a miejscowościami, których mieszkańcy dojeżdżają do nich do pracy. Formalizowanie ich zasięgu przez instytucje władzy publicznej odbywa się na dwóch poziomach:

1. Klasyfikacji statystycznych tworzonych do celów agregowania i porównywania informacji.
2. Podziałów administracyjnych i organów zarządzania.

Oba powyższe poziomy bazują na arbitralnie ustalanych przez rządy centralne kryteriach, dotyczących w mniejszej mierze liczby ludności, za to koncentrując się w szczególności na czynnikach jakościowych takich, jak: powiązania międzynarodowe, potencjał gospodarczy, naukowy i badawczy, zlokalizowanie instytucji kulturalnych i wystawienniczych, siedzib mediów, organów władzy, lotnisk międzynarodowych itp.

Typologia ustrojów metropolii

Szczególnego rodzaju jednostki powstają również na obszarach funkcjonalnych o wielkiej skali – w aglomeracjach.

³ https://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/PolicyBriefs/06-Polycentric-1016/ESPON_policy_brief_polycentricity_071016_FINAL.pdf, dostęp: 13.03.2017 r. Metropolie LUZ składają się z jednostek NUTS3 o minimalnym rozmiarze 250 tys. mieszkańców. Kryterium wyznaczenia gmin, wchodzących w skład obszaru jest dojeżdżanie do miasta, będącego centrum danej strefy co najmniej 15% mieszkańców danej miejscowości. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/metropolitan-regions/overview>. W całej UE wyróżniono 274 takie obszary składające się z 537 jednostek NUTS3. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4313761/4311719/Metropolitan-region-typology-NUTS-2013.xlsx>. Dostęp: 13.03.2017 r.

⁴ Metropolie LUZ składają się z jednostek NUTS3 o minimalnym rozmiarze 250 tys. mieszkańców. Kryterium wyznaczenia gmin, wchodzących w skład obszaru jest dojeżdżanie do miasta, będącego centrum danej strefy co najmniej 15% mieszkańców danej miejscowości. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/metropolitan-regions/overview>. W całej UE wyróżniono 274 takie obszary składające się z 537 jednostek NUTS3. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4313761/4311719/Metropolitan-region-typology-NUTS-2013.xlsx>. Dostęp: 13.03.2017 r.

⁵ Kluczowy zbiór zasad zawarty w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego w ogóle nie odnosi się do liczby szczebli i rozmiaru jednostek samorządu terytorialnego. EKST zobowiązuje tylko do ustawowego uregulowania ustroju samorządu, podejmowania decyzji w imieniu mieszkańców przez demokratycznie wybrane rady, konsultowania przez władze centralne decyzji dotyczących jednostek samorządu terytorialnego, ograniczenie nadzoru rządu centralnego do zgodności działań władz lokalnych z prawem, zagwarantowania własnych środków finansowych, sądowej ochrony samodzielności samorządów. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607

Powiązania funkcjonalne między dużymi miastami a mniej zaludnionymi obszarami są na tyle silne, że skłaniają do poszukiwań indywidualnych rozwiązań dla obszarów metropolitalnych, czyli dużych miast wraz z powiązanymi z nimi funkcjonalnie gminami miejskimi i wiejskimi. Kryteriami wyodrębnienia takich obszarów do celów statystycznych są: liczba mieszkańców, gęstość zaludnienia, odsetek osób pracujących w centrum miasta lub dojeżdżających do pracy do miasta⁶. Przy ustalaniu ram ustrojowych dla obszarów metropolitalnych: podziału administracyjnego i jednostek samorządowych lub agencji rządowych brane są pod uwagę w decydującej mierze czynniki polityczne, w szczególności dotyczące funkcji realizowanych przez metropolie w skali krajowej oraz ich powiązania międzynarodowe. W ramach rozwiązań kooperacyjnych na szczeblu obszaru metropolitalnego realizowane są zadania związane z transportem zbiorowym, rozwojem infrastruktury, planowaniem przestrzennym, gospodarką komunalną i ochroną środowiska. W poszczególnych krajach przyjmowane są rozmaite rozwiązania prawno-ustrojowe, różniące się między sobą zasięgiem terytorialnym i stopniem koordynacji działań wspólnych.

W przypadku Wiednia, Berlina, Hamburga, Pragi i Brukseli miasto jest jednocześnie jednostką podziału administracyjnego poziomu regionalnego lub w przypadku Paryża, Lyonu i Marsylii regionalno-lokalnego⁷.

Inne rozwiązanie zastosowano w Polsce, której stolica z 1 711 tys. mieszkańców na mocy Ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy posiada ustrój odmienny od pozostałych polskich miast na prawach powiatu. Ten szczególny status ustrojowy nie obejmuje jednak sąsiadujących z Warszawą gmin, tworzących obszar metropolitalny liczący 3 336 tys. osób.

Obszary metropolii i przyległych gmin oraz powiatów obejmują dobrowolne (Greater Manchester, West Midlands, Barcelona) i obligatoryjne (Helsinki, związki regionalne w Niemczech m.in. Ruhra, Stuttgart, wspólnoty miejskie we Francji) związki powiatów i gmin⁸.

Ostatnią kategorię stanowią obszary metropolitalne o szczególnym statusie ustrojowym obejmujące swym zasięgiem zarówno metropolie jak i przyległe miejscowości powiązane z nimi funkcjonalnie. W Europie obszary metropolitalne jako zinstytucjonalizowane organy zarządzania posia-

⁶ Przyjmuje się minimalną gęstość zaludnienia na poziomie 650 osób/km². ESPON project 1.4.3 Study on Urban Functions Final Report March 2007, https://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/Studies/ScientificSupportProjects/UrbanFunctions/fr-1.4.3_April2007-final.pdf, dostęp: 17.03.2017

⁷ Wiedeń (liczący 1 741 tys. mieszkańców w 8,5-milionowej Austrii, z obszarem metropolitalnym liczącym 2 680 tys. mieszkańców) jest stolicą kraju (Bundeshauptstadt), będąc równocześnie gminą (Gemeinde), miastem (Statutarstadt) i landem (Land). Oprócz niego w Austrii istnieje jeszcze 8 landów zrzeszających gminy i 15 miast, posiadających własne statuty. Jako jednostki najwyższego poziomu podziału administracyjnego wyodrębnione są, obok Wiednia, Berlin, Hamburg, Praga i Bruksela. Z kolei Paryż (2 244 tys. mieszkańców) jest równocześnie miastem (commune) i departamentem (département), czyli jednostką szczebla pośredniego. We Francji (85 mln obywateli) na podobnej zasadzie osobny status posiadają również Lyon (484 tys. mieszkańców) i Marsylia (851 tys. mieszkańców), które podzielone są na dzielnice, posiadające własne rady.

⁸ L. Mikuła, Metropolia a region – problemy ustrojowe i polityczne, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica 245, 2010, s. 52

dają obie metropolie o zasięgu światowym: Paryż⁹ i Londyn¹⁰. W zbliżonym kierunku (korporacji terytorialnej z bezpośrednio wybieranymi władzami) ewoluował Hanower.

Rozmiar obszarów metropolitalnych

Zróznicowanie europejskich metropolii pod względem strukturalnym (aglomeracje i konurbacje), demograficznym czy ekonomicznym skłania do poszukiwania właściwych rozwiązań ustrojowych dla każdej metropolii. W państwach dysponujących ciągłością dorobku prawnoinstytucjonalnego niewątpliwą zaletą była możliwość kształtowania się ustrojów metropolitalnych na drodze ewolucyjnej. W zachodniej Europie od połowy XX-wieku toczył się proces wypracowywania adekwatnych rozwiązań przyjmowanych zarówno oddolnie (RFN) jak i narzucanych odgórnie (UK). Co do zasady, dobrowolne związki powstają na obszarach metropolitalnych wyróżnionych przez OECD¹¹ w granicach 500 tys. - 1,5 mln mieszkańców. Dla wielkich obszarów metropolitalnych (powyżej 1,5 mln mieszkańców) tworzone są bądź to związki obligatoryjne, bądź szczególne rozwiązania ustrojowe, jak w przypadku Paryża, Londynu czy Madrytu, powiązanych z jednostkami administracyjnymi na poziomie regionalnym. Decyzje o wydzieleniu obszaru metropolitalnego z ram powszechnego ustroju samorządowego stanowią każdorazowo decyzję opartą na arbitralnie ustalonych kryteriach, właściwych dla danego kraju oraz historycznie ukształtowanej preferencji jego elit politycznych na linii unitaryzm-decentralizacja. Trudno oczekiwać, aby holenderska konurbacja Randstad (Amsterdam, Rotterdam, Haga i Utrecht), licząca ponad 7 mln mieszkańców czyli 41,5% ludności 17-milionowej Holandii posiadała odrębny organ zarządzania, gdyż mógłby on konkurować w przetargach o władzę z rządem centralnym. W państwach przywiązanych do unitaryzmu władze centralne starają się ograniczać pozycję i rolę władz regionalnych i nie dążą do wzmocnienia jednostek samorządowych na poziomie obszarów metropolitalnych.

Wspólne zarządzanie w ramach obszarów metropolitalnych niesie korzyści dla wszystkich gmin wchodzących w ich skład. Można byłoby uznać na tej podstawie, że właściwe byłoby powoływanie przez polskiego ustawodawcę obligatoryjnych związków powiatowo-gminnych czy stworzenie odrębnego ustroju samorządowego dla obszarów metropolitalnych (zamiast miasta na prawach powiatu, powiat metropolitalny obejmujący sąsiadujące gminy). Takie rozwiązanie byłoby

⁹ We Francji na najwyższym szczeblu podziału administracyjnego funkcjonuje region Île-de-France, zamieszkiwany przez 12 mln osób. Stanowi on właściwy obszar metropolitalny Paryża obejmujący miasto i sąsiadujące gminy

¹⁰ Obszar metropolitalny Londynu (Greater London) zamieszkuje 8 665 tys. mieszkańców. Statut obszaru reguluje London City Charter (link: [legacy](#)) W ramach związku funkcjonują dwa organy: Congress of Leaders na poziomie politycznym oraz The London Charter Board na poziomie operacyjnym

¹¹ „Small urban areas, with a population below 200 000 people; Medium-sized urban areas, with a population between 200 000 and 500 000; Metropolitan areas, with a population between 500 000 and 1.5 million; Large metropolitan areas, with a population of 1.5 million or more”. <https://www.oecd.org/gov/regional-policy/Definition-of-Functional-Urban-Areas-for-the-OECD-metropolitan-database.pdf>, dostęp: 11.03.2017 r.

warte rozważenia przy likwidacji samorządu na szczeblu powiatowym i wojewódzkim. W obecnym stanie prawnym dużo większą wartość dla budowania powiązań funkcjonalnych i rozwiązań kompetencyjnych niesie oddolny proces nawiązywania współpracy, który rozwija kapitał zaufania wśród samorządowców i uczy zrozumienia dobra wspólnego. Realizuje się w ramach dobrowolnych (z mocy ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym) związków międzygminnych i powiatowo-gminnych.

Takie korzyści niesie funkcjonowanie Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej, Agencji Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej, Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, Stowarzyszenia Metropolia Poznań i innych¹². Współpraca w ramach obszarów metropolitalnych dużych miast rozwija się sprawnie pomimo początkowo napotykanym problemom i przeszkód. Interwencja ustawodawcza wskazana jest w przypadkach, gdy brak lub niedostateczna współpraca rzutuje na mieszkańców innych regionów bądź rozwój całego kraju.

Opierając się na demograficznych i gospodarczych danych statystycznych wyróżniają się w Polsce dwa obszary: Warszawa i konurbacja górnośląska. Są to dwa najludniejsze w kraju obszary funkcjonalne dużych miast, zamieszkałe przez ponad 2 miliony mieszkańców. Wyznaczenie tych dwóch obszarów do objęcia szczególnym statusem ustrojowym znajduje uzasadnienie w doświadczeniach metropolii europejskich i ich unikalnym charakterze na tle innych, polskich metropolii. Ustawowe uregulowanie ich statusu nie powinno zamykać drogi dla lokalnych elit innych potencjalnych obszarów metropolitalnych do budowania porozumień w formie związków komunalnych, spółek prawa handlowego czy stowarzyszeń gmin i powiatów w celu wspólnego realizowania zadań, i koordynowania działań rozwojowych.

¹² Stowarzyszenie Metropolia Warszawa, Forum Gmin Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego, Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, Porozumienie partnerskie Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego, Porozumienie partnerskie Białostockiego Obszaru Metropolitalnego, Porozumienie partnerskie Rzeszowskiego Obszaru Metropolitalnego



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

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