



KANCELARIA
SENATU

Metropolie w przestrzeni politycznej i administracyjnej Polski



WYDAWNICTWO
SENACKIE

Metropolie w przestrzeni politycznej i administracyjnej Polski

prof. Rafał Matyja
dr Kinga Wojtas-Jarentowska

Część autorstwa Kingi Wojtas została napisana
w ramach grantu NCN OPUS-18 nr 2019/35/B/HS3/02406
„Rządy koalicyjne w Polsce w latach 1989–2001”.



WYDAWNICTWO
SENACKIE

WARSZAWA 2023

Przedruk materiałów Kancelarii Senatu w całości lub części
możliwy jest wyłącznie za zgodą Kancelarii Senatu. Cytowanie
oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest
z podaniem źródła.

Recenzenci

dr hab. Maciej Smętkowski, prof. UW

dr hab. Katarzyna Radzik-Maruszak, prof. UMCS

Redaktor merytoryczny

Ewa Sadowska

Redaktor techniczny

Mariusz Florek

Korekta

Lucyna Siedlecka

Ilustracja na okładce z zasobów freepik.com

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2023

ISBN 978-83-67476-12-6

Wydawnictwo Senackie

Kancelaria Senatu

Centrum Informacyjne Senatu

Dział Wydawniczy

Warszawa 2023

Wstęp

W ciągu ostatnich 33 lat wprowadzono w Polsce nie tylko samorząd terytorialny, ale także nowy podział administracyjny. Ukształtowano władze i zadania powiatu i samorządowego województwa. Korygowano ustrój gminy, pozbawiając rady wpływu na kształt władzy wykonawczej, wydłużano kadencje i wprowadzano ograniczenia długości sprawowania funkcji wójta, burmistrza i prezydenta. Nie wprowadzono jednak – z wyjątkiem aglomeracji śląsko-zagłębiowskiej – rozwiązań metropolitalnych. O tym, dlaczego tak się stało, i o tym, jak można usunąć najpoważniejsze przeszkody w tej mierze – traktuje niniejsza praca.

Do odpowiedzi na to pytanie przystąpiło dwoje politologów, niemających dorobku w klasycznych obszarach geograficznych czy ekonomicznych studiów nad metropoliami: prób delimitacji zasięgu aglomeracji, oceny ich potencjału gospodarczego, pozycji w odniesieniu europejskim czy globalnym. Literatura w tym zakresie jest całkiem obszerna i inspirująca¹. Nie podejmujemy się też analizy prawnych aspektów samorządu metropolitalnego ani zaprojektowania optymalnych rozwiązań². Zamierzaliśmy jednak podjąć kwestię przez innych autorów pomijaną lub opisywaną pobieżnie – mianowicie mechanizmy polityczne przesądzające o niepowodzeniu dotychczasowych prób wprowadzenia rozwiązań metropolitalnych dla obszarów skupionych wokół największych polskich miast. Staraliśmy się też w nieco inny sposób niż geografowie,

1 W fazie koncepcyjnej największym stopniu inspirujące były prace: *The Oxford Handbook of Urban Politics*, red. K. Mossberger, S.E. Clarke, P. John, Oxford 2015; R. Giffinger, Ch. Fertner, H. Kramar, R. Kalasek, N. Pichler-Milanovic, E. Meijers, *Smart Cities – Ranking of European medium-sized cities*, Vienna 2007, a także M. Smętkowski i in., *Europejskie metropolie i ich regiony. Od krajobrazu gospodarczego do sieci metropolii*, Warszawa 2012 oraz M. Smętkowski, B. Jąłowicki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, Warszawa 2009.

2 Bardzo cenne dla politologów uwagi zawierają prace: J.H. Szlachetko, *Normatywny model samorządu metropolitalnego*, Gdańsk 2020; I. Zachariasz, *Koncepcja utworzenia powiatów metropolitalnych*, Kraków 2014.

ekonomiści czy prawnicy spojrzeć na szerokie dążenie do „metropolitalności” czy szerzej, do wyróżnionej pozycji w podziale administracyjnym kraju. Ramy tego dążenia w latach 1975–1998 stanowił status jednego z 49 miast wojewódzkich, a w symbolicznym wymiarze także status miasta prezydenckiego, czyli takiego, w którym na czele egzekutywy stoi prezydent, a nie burmistrz. To rozróżnienie wprowadzono jeszcze w 1975 r., wraz z reformą wojewódzką, wyróżniając 107 wybranych miast (niekoniecznie największych), w których zamiast urzędu naczelnika miasta wprowadzono prezydenta.

Naszą uwagę przykuły trzy elementy należące do natury rozwiązań metropolitalnych: po pierwsze, wyróżniony w stosunku do pozostałych miast status w relacjach z rządem i partnerami zewnętrznymi, po drugie – rozwiązania regulujące relacje między ośrodkiem centralnym aglomeracji i jego otoczeniem, istotne zwłaszcza po utworzeniu powiatów otaczających miasta na prawach powiatu. Po trzecie wreszcie – istotna była możliwość nawiązywania współpracy z innymi miastami o tym statusie. Paradoksalnie tylko ten trzeci element zafunkcjonował całkiem nieźle, dzięki temu, że omawiane miasta utworzyły już na samym początku Trzeciej Rzeczypospolitej Unię Metropolii Polskich i uzyskały dla tego kroku uznanie ze strony rządu w formie współpracy podjętej w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego³.

Przyczyn niezrealizowania pełnego projektu metropolitalnego poszukiwaliśmy przede wszystkim w obszarze polityki, sądząc, że to w nim powstały silne blokady powstrzymujące metropolizację, albo też rzecznicy tego rozwiązania nie okazali się dość silni i dobrze zorganizowani, by forsować swoje stanowisko. Politologiczny opis wydarzeń każe skupić uwagę na dwóch udanych – w wymiarze skuteczności – reformach samorządowych z lat 1990 i 1998. W pierwszym przypadku o powodzeniu idei przywrócenia gmin zadecydowało napięcie między wielką zmianą ustrojowo-polityczną, jaka jesienią 1989 r. dokonała się „na górze”, przede wszystkim za sprawą utworzenia rządu Tadeusza Mazowieckiego i przejęcia przez nową ekipę inicjatywy ustawodawczej w Sejmie Kontraktowym, a nikłymi zmianami politycznymi „na dole”. To napięcie było tym silniejsze, że odczuwalne „na dole” zmiany miały przede wszystkim charakter ekonomiczny i wiązały się z uruchomionymi procesami komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw, z rozdającym się zjawiskiem bezrobocia czy inflacją.

3 R. Gawłowski, *Między współpracą, przetargiem a rywalizacją. Relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2019.

Ekipa rządząca ryzykowała, że taki stan rzeczy skieruje przeciwko niej także część własnego zaplecza, którego zadania ograniczały się dotąd do amortyzowania napięć społecznych, wywoływanych przez niepewność i transformację gospodarczą. Jednak oprócz szerokiego kontekstu działań istotny był też kontekst wąski. Było nim podjęcie przez grupę senatorów Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (OKP) – zrzeszającego parlamentarzystów związanych z „Solidarnością” – inicjatywy w zakresie niezaspokojonych w czasie rozmów Okrągłego Stołu postulatów stworzenia warunków rozwoju samorządu terytorialnego. Istotną rolę w tej dziedzinie odegrali liczący się w klubie parlamentarzystów: Jerzy Regulski, Walerian Pańko i Jerzy Stępień. Ofensywnej roli Senatu w tej sprawie sprzyjał także ówczesny marszałek tej izby – Andrzej Stelmachowski.

Pierwszym istotnym gestem w tym zakresie była przyjęta już 29 lipca 1989 r. uchwała Senatu RP mówiąca, iż izba „wyraża przekonanie o konieczności istnienia autentycznego samorządu miast i gmin jako niezbędnego elementu przebudowy polityczno-prawnego ustroju Polski”. Senat zobowiązał własną komisję samorządu terytorialnego do przedstawienia programu prac legislacyjnych zmierzających do szybkiego przeprowadzenia wyborów samorządowych⁴.

Ważnym elementem całego mechanizmu stymulującego zmiany było powierzenie senatorowi J. Regulskiemu funkcji pełnomocnika rządu ds. samorządu terytorialnego, ulokowanego w strukturze ówczesnego Urzędu Rady Ministrów – odpowiednika dzisiejszej KPRM. Jak pisze Antoni Dudek, „Regulski jako senator zdołał włączyć do intensywnych prac nad ich przygotowaniem izbę wyższą parlamentu, gdzie ściśle współpracowała z nim jako pełnomocnikiem rządu komisja na czele z senatorem Jerzym Stępieniem i Michałem Kuleszą w roli głównego eksperta. W rezultacie poszczególne projekty nowych rozwiązań prawnych powstawały albo w biurze Regulskiego w URM, albo też w senackiej komisji ds. samorządu. W tej ostatniej przygotowano zresztą najistotniejsze dla reformy projekty ustaw o samorządzie gminnym, o pracownikach samorządowych, a także ordynację wyborczą. Z kolei zespół Regulskiego skoncentrował się na opracowaniu projektów ustaw dokonujących podziału kompetencji administracji rządowej i samorządu oraz tzw. ustawy wdrożeniowej określającej mechanizmy wprowadzenia reformy w życie”⁵.

4 Senat PRL, Uchwała Senatu PRL z dnia 29 lipca 1989 r. w sprawie samorządu terytorialnego.

5 A. Dudek, *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Kraków 2019, s. 205.

Ta reformatorska rola Senatu jest dostrzegana w literaturze dotyczącej samorządu terytorialnego w Trzeciej Rzeczypospolitej, w szczególności u zarania zmian – w pierwszej kadencji izby, jako inicjatora prac nad ustawą o samorządzie terytorialnym⁶. Rola ta miała być też wyznacznikiem późniejszej funkcji izby. Jak pisał przed kilkoma laty Mateusz Chrzanowski: „Nadal jednak występuje wiele zagadnień o charakterze ustrojowym dotyczących samorządu, które wymagają nowych regulacji prawnych. Zaliczyć do nich należy w szczególności ciągły problem finansów publicznych, zmianę systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego czy tworzenie metropolii. W związku z tym można by postulować, by Senat na stałe pełnił funkcję promotora regulacji dotyczących samorządu terytorialnego, ponieważ ma w tym zakresie duże doświadczenie. Nastąpić by to mogło, jak proponuje się w doktrynie, na wzór senackiego »patronatu nad Polonią« czy »pieczy nad wykonywaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego«⁷.”

Rola, jaką odegrał Senat w swojej pierwszej kadencji, nie była związana wyłącznie z przewagą polityczną, jaką obóz solidarnościowy posiadał w tej izbie. Decydujące znaczenie miały dwa czynniki – skupienie w niej osób doceniających wagę rozwiązań samorządowych oraz możliwość pracy ustrojowej, prowadzonej z większym dystansem wobec bieżących konfliktów politycznych. Tę cechę Senat utrzymał także współcześnie. Można mieć zatem nadzieję, że izba wyższa wróci do swojej roli i podejmie dzieło koniecznych korekt ustroju samorządu terytorialnego, w tym wprowadzenia tej czy innej wersji rozwiązań metropolitalnych.

Niniejsza praca nie stawia przy tym pytania ani o ich optymalną treść, ani o sposób i etapy ich wdrażania. W jej rdzeniu umieściliśmy bowiem pytanie o mechanizm wprowadzania reform decentralizacyjnych oraz o przyczynę powstrzymywania się od wprowadzenia ustrojowych rozwiązań metropolitalnych. Oczywiście zdajemy sobie sprawę z tego, że ich treść – przede wszystkim elementy określające podział władzy na poziomie lokalnym i regionalnym – mogą wpływać na szanse przeprowadzenia procesu legislacyjnego. Z drugiej strony argumentami przyspieszającymi są zawsze istnienie rozwiązań prowizorycznych o podobnym charakterze, presja procesów lokalnych związanych z realnym występowaniem powiązań czy wreszcie funkcjonowanie w obiegu publicznym narracji postulujących przyspieszenie procesu metropolizacji.

6 Zob. M. Chrzanowski, *Udział Senatu RP w decentralizacji struktury państwa*, [w:] *Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017; J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.

7 M. Chrzanowski, *op. cit.*, s. 44.

Staramy się też odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób proces ten mógłby wzbudzić szersze zainteresowanie. Przestać być sprawą ośmiu lub dwunastu największych miast, a zostać ideą porządkującą cały ład przestrzenny i administracyjny. Konsekwencją tego pytania jest podjęcie szerszego wątku, wynikającego z luk reformy 1998 r. Obok braku rozwiązań metropolitalnych zaliczyć do nich możemy kwestie relacji między miastami na prawach powiatu a ich otoczeniem – w szczególności zaś powiatami obwarzankowymi i gminami do nich należącymi. Sądzymy bowiem, że problem ten jest w istocie rzeczy analogiczny do kwestii metropolitalnej. Zarówno gdy chodzi o nieopisany – i nawet trudniejszy do opisania w miastach mniejszych od metropolitalnych – status ośrodków, których funkcje wyraźnie wyrastają ponad poziom lokalny, opisany dobrze w ustawie powiatowej, oraz o relację miast centralnych z obszarami ich oddziaływania.

Niniejsza praca zmierza do ustalenia odpowiedzi na następujące pytania:

Po pierwsze: dlaczego – mimo upływu ponad 30 lat od wprowadzenia samorządu terytorialnego – nie wprowadzono regulacji umożliwiających utworzenie związków metropolitalnych?

Po drugie: w jaki sposób dotychczasowe prace legislacyjne, planistyczne i eksperckie warunkują przyszły kształt rozwiązań metropolitalnych?

Po trzecie: na czym polega obecna funkcja metropolii w systemie administracyjnym i politycznym kraju? W jakich pozaekonomicznych obszarach ich rola jest dominująca?

Po czwarte: czy zachowania wyborcze ich obywateli są odmienne od zachowań ogółu wyborców? Jeżeli tak, to w jakim stopniu podobne do miast metropolitalnych są postawy mieszkańców ich aglomeracji?

Odpowiedzi na te pytania mogą być pomocne nie tylko w poszukiwaniu właściwych regulacji zagadnień metropolitalnych, ale także przy ich implementacji – od skutecznego procesu legislacyjnego począwszy, aż po niepowodujące zaostżenia konfliktów i dysfunkcji systemowych procesy wdrożeniowe. Pytania pierwsze i drugie prowadzą nas do konieczności postrzegania metropolii nie jako istniejących bytów, które podlegają naukowemu opisowi i co najwyżej sporom o ich klasyfikację i delimitację, ale jako „przestrzeni spornych”⁸. W tej perspektywie metropolia postrzegana jest przede wszystkim jako wynik procesu politycznego,

8 C. Fricke, E. Giuliani, *Metropolitan regions as contested spaces: the discursive construction of metropolitan space in comparative perspective*, „Territory, Politics, Governance” 2017, vol. 6, nr 2, s. 199–221.

w przypadku Polski – ale także innych krajów – kształtowanego nie bez wpływu struktur europejskich⁹. Kierując się perspektywą zaproponowaną przez Carolę Fricke i Enrico Giulianiego, możemy uznać, że funkcjonujące na poziomie literatury krajowej ujęcia problemu metropolitalności to nie tylko teksty eksperckie, ale także stanowiska w grze o ustalenie statusu, zasięgu i sposobów formalizacji roli metropolii, także wtedy, gdy autorzy nie byli świadomi tego typu rozumienia ich tekstów¹⁰.

Przykładem może być spór o definicję metropolii, ale w bliskiej konsekwencji – także sporządzenie listy miast, które posiadają taki status lub mogą go osiągnąć w niedalekiej przyszłości. Dlatego w dostępnych klasyfikacjach znajdziemy te najważniejsze, które za podstawę biorą miejsce miasta w globalnej sieci, i te bardzo szerokie, które nawiązują do szerokiego zjawiska aglomeracji, w czym w sukurs przychodzą im rozmaite sposoby rozumienia metropolii w różnych krajach. Jak piszą Paweł Swianiewicz i Urszula Klimska, „kanadyjska definicja obszaru metropolitalnego (*Census Metropolitan Area*) wymaga koncentracji powyżej 100 tysięcy mieszkańców oraz odpowiednich powiązań funkcjonalnych wewnątrz obszaru”¹¹. Przywołują też rozwiązania amerykańskie ze 168 obszarami metropolitalnymi, dla których stosuje się próg 200 tys. mieszkańców, wyróżnianie francuskich *aire urbaine* czy obszarów miejskich w Szwecji z tą samą dolną granicą populacji. Podobne kryterium stosuje też wspomniany przez tych autorów program *International Metropolitan Observatory*¹².

Nie chcąc rozstrzygać poprawności którejkolwiek z tych koncepcji, koncentrujemy się na wymiarze politycznym tego zjawiska, analizując obok procesu wytwarzania przestrzeni metropolitalnej także różne koncepcje jej wytwarzania oraz ich rolę w formułowaniu polityk publicznych. Istotne zatem jest to, by przypomnieć założenia tego podejścia stosowane w tekstach prezentujących perspektywę nauk politycznych¹³:

- 1) definicje przestrzeni metropolitalnej nie są ostatecznie ustalone, ale zależą od praktyk dyskursywnych określających ich znaczenie i reprezentację;

9 C. Fricke, *European Dimension of Metropolitan Policies. Policy Learning and Reframing of Metropolitan Regions*, Cham 2020.

10 Szerzej na temat symbolicznego wymiaru sporów centro-peryferyjnych T. Zarycki, *Peryferie. Nowe ujęcia symbolicznych zależności centro-peryferyjnych*, Warszawa 2009.

11 P. Swianiewicz, U. Klimska, *Społeczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść*, „Prace i Studia Geograficzne” 2005, t. 35, s. 49–50.

12 *Ibidem*.

13 C. Fricke, E. Giuliani, *op. cit.*

- 2) aktorzy polityczni mobilizują różne rozumienia i reprezentacje przestrzeni w definiowaniu metropolitalności jako zagadnienia politycznego (*policy issue*);
- 3) znaczącą rolę w definiowaniu przestrzeni odgrywa tworzenie skali poprzez pojęcia, symbole, reprezentacje i zabiegi retoryczne;
- 4) skala metropolitalna jako przedmiot polityki jest kreowana przez praktyki dyskursywne, wyrażające zróżnicowane ontologie przestrzenne, mające skutek w kolizyjnych lub nakładających się rozumieniach tego terminu oraz mnoży niejednoznaczności i sprzeczności.

Chcemy tu zatem podkreślić, że wybór definicji metropolitalności uniemożliwiłaby osiągnięcie zasadniczych celów niniejszej pracy. I choć nie należy do nich analiza wpływu dyskursów naukowego czy politycznego na kształtowanie się rozwiązań ustrojowych (czy też ich brak), to w wielu miejscach staramy się pokazać, jak wspomniane wyżej niejednoznaczności podlegają instrumentalizacji w przestrzeni rozstrzygnięć politycznych.

Przedmiot metropolizacji

Nie możemy jednak całkowicie uniknąć pytania o to, jakie jednostki terytorialne mogłyby uczestniczyć w procesie metropolizacji. Z natury rzeczy musimy posługiwać się listą „za długą”, taką, z której w ostatecznym rachunku coś ubędzie, a nie listą, która prowadziłaby do pominięcia jakiegось potencjalnie metropolitalnego ośrodka. Poszukując możliwych scenariuszy realizacji kwestii metropolitalnej w Polsce, staramy się podpowiedzieć, że wzmacnianie silnych dystynkcji związanych z używaniem terminu „metropolia” odsuwa nas od konsensualnego i trwałego rozwiązania sprawy. Staramy się pokazać zasadność – z punktu widzenia polityk publicznych i skuteczności procesów legislacyjnych – powiązania kwestii metropolitalnej z szerszą reformą mechanizmów zarządzania publicznego. Szczególnie bliskie zagadnieniu tworzenia związków metropolitalnych może być rozwiązanie kwestii kooperacji między miastami na prawach powiatu a ich powiatami obwarzankowymi. Dlatego też w wytyczeniu zakresu merytorycznego niniejszej pracy nie ograniczamy się do „niewątpliwych” – cokolwiek miałyby to znaczyć – metropolii, ale często analizujemy procesy zachodzące w ośrodkach o mniejszym znaczeniu w systemie osadniczym kraju.

Poszukiwaliśmy zatem propozycji wyznaczenia naszego obszaru badawczego, która:

- 1) powstała poza kontekstem polskich sporów o status i zakres stosowania pojęcia metropolii;
- 2) umożliwia analizę szerszych zjawisk prowadzących do metropolizacji i rozwoju aglomeracji miejskich;
- 3) pozwala na tworzenie szerszych niż ograniczone do kilku ośrodków porównań.

W największym stopniu warunki te spełnia mechanizm zaproponowany przez ekspertów OECD i Komisji Europejskiej w raporcie z roku 2012, który zresztą z czasem rozszerzono i uzupełniono¹⁴. Metodologia ta posługuje się czterema pojęciami klasyfikującymi miejskie obszary funkcjonalne (*functional urban areas*, FUA), strukturę których przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Klasyfikacja obszarów miejskich (FUA) według propozycji OECD

Termin	Kryteria
Wielki obszar metropolitalny <i>Large metropolitan area</i>	Obszar funkcjonalny zamieszkały przez ponad 1,5 mln osób
Obszar metropolitalny <i>Metropolitan area</i>	Obszar funkcjonalny zamieszkały przez ludność między 0,5 a 1,5 mln osób
Średni obszar miejski <i>Medium-sized urban area</i>	Obszar funkcjonalny zamieszkały przez ludność między 0,2 a 0,5 mln osób
Mały obszar miejski <i>Small urban area</i>	Obszar funkcjonalny zamieszkały przez ludność między 50 a 200 tys. osób

Źródło: L. Dijkstra, H. Poelman, P. Veneri, *The UE-OECD definition of a functional urban area*, „OECD Regional Development Working Papers” 2019, nr 11.

Zasady delimitacji tych obszarów są prostsze niż w innych modelach: warunkiem zaliczenia danej jednostki do funkcjonalnego obszaru miejskiego (FUA) jest to, żeby co najmniej 15% mieszkańców danego rejonu dojeżdżało do pracy w mieście (centrum), przy czym enklawy nieprzekraczające tego progu są wyłączone z FUA. W Polsce taką mapę przygotował Główny Urząd Statystyczny. Wyróżniono w niej 58 funkcjonalnych obszarów miejskich. Kryterium ustanowienia FUA stanowiły gminy zaklasyfikowane w stopniu urbanizacji jako obszary gęsto zaludnione, czyli miasta.

Autorzy tego modelu odwołali się też do metodologii używanej tradycyjnie przez OECD i rozróżniającej obszary wiejskie i miejskie

14 L. Dijkstra, H. Poelman, P. Veneri, *The UE-OECD definition of a functional urban area*, „OECD Regional Development Working Papers” 2019, nr 11.

na podstawie kryterium gęstości zaludnienia, obliczanego nie dla obszarów administracyjnych, ale dla równych jednostek pomiaru terytorialnego (1 km²), obojętnych na wytyczone granice. Za jednostki o charakterze zurbanizowanym uznano te, w których na kilometr kwadratowym mieszkało co najmniej 1500 osób. Następnie wskazano jako centra miejskie zwarte obszary zurbanizowane liczące co najmniej 50 tys. osób. Wokół miast stanowiących rdzeń danego obszaru wytyczono obszar funkcjonalny, dla którego miasto to stanowi kluczowy rynek pracy.

Podkreślmy, że przywołanie typologii OECD nie jest związane z jakąkolwiek propozycją delimitacji metropolii ani wyznaczenia granic tego rozwiązania ustrojowego. Sięgamy po nią po to, by zyskać punkt odniesienia do opisanego maksymalnego zasięgu omawianego zjawiska, a także miast, których rolę w procesie metropolizacji warto uwzględnić nawet wtedy, gdy odmówi się im wyróżnionego statusu. Analiza wielkości tych ośrodków, połączona z ustaleniami raportów OECD dotyczącymi funkcjonalnych obszarów miejskich w Polsce, pozwala na rozszerzenie pakietu rozwiązań o ośrodki, które w roku 1998 nie zostały uwzględnione jako potencjalne miasta na prawach powiatu, a których wielkość oraz skala obszaru miejskiego uzasadniają traktowanie ich na równi z mniejszymi miastami cieszącymi się tym statusem. Ostatecznie nasze zainteresowania obejmują 62 obszary miejskie o łącznej liczbie mieszkańców przekraczającej 21 mln, a zatem dobrze ponad połowę ludności kraju. W grupie tej nie znalazły się dwa miasta wojewódzkie sprzed 1998 r. (Ciechanów i Sieradz), które nie stały się miastami na prawach powiatu, nie zostały określone nawet jako małe obszary miejskie w klasyfikacji OECD i nie posiadają liczby mieszkańców przekraczającej 50 tys.

Natomiast grupę 47 ośrodków mających przed 1998 r. status miasta wojewódzkiego uzupełniają Głogów, Lubin i Świdnica z województwa dolnośląskiego, Grudziądz i Inowrocław z województwa kujawsko-pomorskiego, Tomaszów Mazowiecki z województwa łódzkiego, Stalowa Wola z województwa podkarpackiego, Tczew z województwa pomorskiego, Jastrzębie-Zdrój i Rybnik z województwa śląskiego, Ostrowiec Świętokrzyski z województwa świętokrzyskiego, Ełk z województwa warmińsko-mazurskiego, Gniezno i Ostrów Wielkopolski z województwa wielkopolskiego oraz Stargard z województwa zachodniopomorskiego.

Warto też wskazać na dwie korekty, jakich dokonaliśmy w odniesieniu do tak ukształtowanej listy – klasyfikacja OECD wyróżnia też jako osobny obszar miejski Pabianice. Wyróżnienie takiego ośrodka jest oczywiście możliwe, zwłaszcza że nie wzięlibyśmy go w dalszych pracach pod uwagę ani ze względu na status w tej klasyfikacji (mały obszar

miejski), ani ze względu na status administracyjny (miasto powiatowe). Jednak skutkiem decyzji o potraktowaniu Pabianic jako osobnego obszaru byłoby pomniejszenie aglomeracji łódzkiej. Dlatego w dalszej części pracy włączamy FUA Pabianic do sąsiedniego obszaru. Drugim problemem jest Świnoujście – miasto na prawach powiatu, które nie posiada nie tylko powiatu obwarzankowego, ale w zasadzie jakiegokolwiek obszaru oddziaływania. Samo zaś liczy tylko 40,2 tys. mieszkańców.

Dodajmy przy okazji, że na terenie opisywanych 62 aglomeracji leży też 16 innych niż ośrodki centralne miast na prawach powiatu. Są to: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gdynia, Gliwice, Jaworzno, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sopot, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze, Żory. Warto też wspomnieć o występowaniu w tych aglomeracjach 11 gmin miejskich lub miejsko-wiejskich z ludnością ponad 50 tys. mieszkańców¹⁵.

Listę ośrodków, które będziemy brali pod uwagę, prezentuje tabela 2. W szczególności istotne są dla nas obszary posiadające status LMA (*large metropolitan area*) i MA (*metropolitan area*). Wszystkie statusy wymienione w kolumnie drugiej zostały określone w tabeli 1. Liczbę mieszkańców, liczbę mieszkańców FUA oraz miasta i powiatu podajemy na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego 2021 (dane GUS w wersji z 19 września 2022 r.). Przynależność gmin do FUA określa załącznik dostępny na stronach OECD¹⁶. W ostatniej kolumnie podano liczbę mieszkańców powiatu dla miast powiatowych oraz dla miast na prawach powiatu – liczbę ich mieszkańców powiększoną o liczbę mieszkańców powiatu obwarzankowego¹⁷. Tabela pokazująca różnicę między terytoriami FUA i powiatów obwarzankowych stanowi załącznik nr 1.

15 Do tej grupy należą: Będzin (Katowice), Grodzisk Mazowiecki (Warszawa), Legionowo (Warszawa) Pabianice (Łódź), Pruszków (Warszawa), Rumia (Gdańsk), Swarzędz (Poznań), Tarnowskie Góry (Katowice), Wieliczka (Kraków), Wołomin (Warszawa) oraz Zgierz (Łódź). Ponadto, jak wynika z ostatniego spisu powszechnego, poza naszą listą znalazło się sześć miast mających więcej niż 50 tys. mieszkańców. Powód, dla którego nie zostały one ujęte w klasyfikacji OECD, może być związany z rozproszeniem terytorialnym tych ośrodków. Są to: Bełchatów (w woj. łódzkim), Kędzierzyn-Koźle i Nysa (w woj. opolskim), Mielec (w woj. podkarpackim), Pszczyna i Racibórz (w woj. śląskim).

16 OECD, *List of municipalities included in the functional urban areas*, <https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/functional-urban-areas.htm> [dostęp: 8.05.2023].

17 W przypadku sześciu miast liczbę tę pominięto z racji tego, że wokół miasta nie istnieje okalający je powiat obwarzankowy (Gdańsk, Jastrzębie Zdrój, Katowice, Łódź, Szczecin, Warszawa).

Tabela 2. Obszary wskazane przez OECD, liczba mieszkańców według wyników NSP 2021

Ośrodek centralny	Status (por. tab. 1)	Liczba mieszkańców	Liczba gmin	Liczba mieszkańców FUA	Liczba mieszkańców miasta i powiatu
Białystok	MA	294,2	13	437,1	448,5
Bielsko-Biała	MA	169,1	14	366,9	334,7
Bydgoszcz	MA	377,7	12	491,8	460,2
Chełm	SA	59,5	4	82,9	134,8
Częstochowa	MA	213,1	19	382,4	346,3
Elbląg	MSA	115,2	8	149,0	170,5
Ełk	SA	60,4	2	72,4	89,0
Gdańsk	MA	486,0	24	1219,7	(-)
Głogów	MSA	64,3	8	95,7	86,7
Gniezno	MSA	65,5	6	103,3	142,6
Gorzów Wielkopolski	MSA	120,0	6	162,3	193,5
Grudziądz	MSA	90,9	5	121,7	126,3
Inowrocław	SA	69,6	2	81,6	154,2
Jastrzębie-Zdrój	MSA	81,6	5	185,9	(-)
Jelenia Góra	MSA	77,3	10	131,7	139,1
Kalisz	MSA	95,9	14	202,7	178,8
Katowice	LMA	285,7	60	2434,2	(-)
Kielce	MA	186,9	20	391,0	398,8
Konin	MSA	66,9	11	165,8	192,7
Koszalin	MSA	105,9	7	159,2	172,3
Kraków	MA	800,7	44	1485,4	1097,2
Legnica	MSA	94,9	7	127,6	149,8
Leszno	MSA	61,8	7	116,5	120,3
Lubin	MSA	70,0	5	117,0	104,4
Lublin	MA	334,7	33	667,1	496,3
Łomża	SA	60,8	4	86,8	110,8
Łódź*	MA	670,6	22*	991,3*	(-)
Nowy Sącz	MA	81,3	14	262,5	289,8
Olsztyn	MA	170,2	10	262,5	298,9
Opole	MA	127,4	15	249,9	248,4
Ostrowiec Św.	MSA	64,8	6	103,6	103,6
Ostrów Wielkopolski	MSA	70,7	6	137,5	159,7

Ośrodek centralny	Status (por. tab. 1)	Liczba mieszkańców	Liczba gmin	Liczba mieszkańców FUA	Liczba mieszkańców miasta i powiatu
Pabianice*	SA	63,0	5	91,9*	120,0
Piła	SA	71,7	3	88,6	132,7
Piotrków Trybunalski	MSA	69,0	9	139,6	159,9
Płock	MSA	114,6	14	214,3	214,6
Poznań	MA	546,9	26	1048,3	978,5
Przemyśl	MSA	58,4	9	115,4	130,4
Radom	MA	201,6	7	274,3	352,1
Rybnik	MSA	133,8	1	133,8	210,0
Rzeszów	MA	195,9	26	523,3	369,1
Siedlce	MSA	76,4	11	143,4	157,0
Słupsk	MSA	87,7	10	165,2	184,1
Stalowa Wola	MSA	57,6	15	182,6	103,3
Stargard	SA	67,3	2	81,7	119,1
Suwałki	SA	69,2	5	86,5	104,3
Szczecin	MA	396,2	7	481,5	(-)
Świdnica	MSA	54,8	5	101,3	153,3
Tarnów	MA	106,3	14	298,6	304,6
Tczew	SA	58,0	3	79,0	112,5
Tomaszów Maz.	SA	59,4	2	70,6	113,1
Toruń	MA	198,3	12	325,1	310,0
Wałbrzych	MA	104,4	9	158,3	158,3
Warszawa	LMA	1860,3	89	3359,6	(-)
Włocławek	MSA	104,7	12	170,0	188,2
Wrocław	MA	672,9	19	958,1	848,6
Zamość	MSA	60,1	10	130,7	163,0
Zielona Góra	MSA	140,0	9	210,9	215,1

* Dane dotyczące FUA Pabianic występują w tabeli dwukrotnie – także jako część aglomeracji łódzkiej.

Źródła: Bank Danych Lokalnych GUS, Narodowy Spis Powszechny 2021, www.stat.gov.pl.

Z powyższej tabeli wynika, że na terytorium Polski wyróżniamy dwa wielkie obszary metropolitalne (LMA) – warszawski i katowicki. Trzecim takim obszarem może stać się w niedalekiej przyszłości Kraków, który już w 2021 r. – według wyników spisu powszechnego – był bliski spełnienia kryterium półtoramilionowej aglomeracji dającej

status *large metropolitan area*, a po zmianach związanych z imigracją z Ukrainy spełnił je bez wątpienia.

Status obszarów metropolitalnych (MA) posiada – według propozycji OECD – 19 ośrodków, obok 10 miast – członków Unii Metropolii Polskich także Bielsko-Biała, Częstochowa, Kielce, Nowy Sącz, Olsztyn, Opole (według danych NSP 2021 znalazło się na granicy umożliwiającej utrzymanie tego statusu), Tarnów, Toruń i Wałbrzych. Co ciekawe, nie posiadają go dwa miasta wojewódzkie – Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra. Jednak przy założeniu wprowadzenia wspomnianej już i stosowanej w różnych ujęciach granicy 200 tys., pozwalającej na wyróżnienie obszaru metropolitalnego, do grupy tej dołączyłyby Kalisz, Płock i większa ze stolic województwa lubelskiego Zielona Góra.

Typologia OECD przyznaje jednak obecnie tym miastom status średnich obszarów miejskich (*medium-size urban area*). Posiada go 26 ośrodków, w tym duża grupa nieleżących na terenie aglomeracji miast na prawach powiatu (Elbląg, Gorzów Wielkopolski, Grudziądz, Jastrzębie-Zdrój, Jelenia Góra, Kalisz, Konin, Koszalin, Legnica, Leszno, Piotrków Trybunalski, Płock, Przemyśl, Rybnik, Siedlce, Słupsk, Włocławek, Zamość i Zielona Góra), a także duże miasta powiatowe, takie jak Głogów, Gniezno, Lubin, Ostrowiec Świętokrzyski, Ostrów Wielkopolski, Stalowa Wola, Świdnica – o których rzadko wspomina się przy dyskusjach o sytuacji polskich średnich miast.

Status małych ośrodków mają głównie duże miasta powiatowe z niewielkim obszarem aglomeracyjnym, nierzadko obejmującym jedynie miasto i jego wiejską gminę obwarzankową (Ełk, Inowrocław, Piła, Stargard, Tczew, Tomaszów Mazowiecki), ale do grupy tej zaliczają się też małe miasta na prawach powiatu (Chełm, Łomża, Suwałki). Co ciekawe, aż sześć miast na prawach powiatu – Biała Podlaska, Krosno, Ostrołęka, Skierniewice, Świnoujście i Tarnobrzeg – znalazło się poza klasyfikacją OECD.

W naszej pracy będziemy rozważać przede wszystkim kwestie regulacji metropolitalnych obejmujących największe polskie miasta i aglomeracje. Wskazane wyżej dwie największe – warszawską i górnośląsko-zagłębiowską – oraz te zbudowane wokół miast półmilionowych: Krakowa, Wrocławia, Łodzi i Poznania oraz Trójmiasta. Jednak perspektywę zasadności objęcia regulacjami metropolitalnymi pozostałych miast członkowskich Unii Metropolii Polskich, jak i przedstawienia adekwatnej, choć formalnie odmiennej oferty pozostałym miastom uznanym w powyższej tabeli za *metropolitan areas* uważamy za niezwykle istotną dla powodzenia całego przedsięwzięcia. Korekta metropolitalna współbrzmi bowiem z zamiarem naprawienia innych wad ustroju

samorządów wprowadzonego w 1998 r., jakimi są dysfunkcjonalność powiatów obwarzankowych i brak sensownej relacji do miast na prawach powiatu¹⁸. Uważamy bowiem, że regulacji w tym obszarze nie należy traktować jedynie jako uznania przez państwo wyników ekonomicznej rywalizacji i ich demograficznych skutków, ale także jako próbę podjęcia wyzwania, jakie politykom publicznym rzuca obecna faza rozwoju globalnej gospodarki.

Istotę naszej perspektywy badawczej znakomicie oddaje fragment ciekawego artykułu Roberta Pyki, mówiący, że „metropolizację można rozpatrywać dwojako. Najczęściej traktuje się ją jako żywiołowy proces będący następstwem zjawisk globalnych przenoszonych na poziom aglomeracji miejskich. Stanowi ona w tym ujęciu rezultat złożenia (agregacji) rozmaitych procesów globalnych, znajdujących spontaniczne i często niekontrolowane odzwierciedlenie w przestrzeni miejskiej, gdzie oznacza wylanianie się zarówno nowych systemów funkcjonalnych, jak i systemów współzależnych, generujących wiele kosztownych społecznie skutków ubocznych. Metropolizację można także rozpatrywać w ujęciu instytucjonalnym, jako wynik zamierzonego działania aktorów społecznych dążących do opanowania i kontroli procesów metropolizacji w ujęciu pierwszym. Dokonuje się to przez próby tworzenia na obszarach metropolitalnych różnego rodzaju struktur polityczno-instytucjonalnych, które w zamierzeniu mają determinować przebieg procesów metropolizacyjnych. Tak rozumiana metropolizacja instytucjonalna, oznaczająca tworzenie narzędzi zarządzania metropolitalnego, w perspektywie koncepcji Raymonda Boudona stanowi dążenie do przekształcania systemów współzależności i negatywnych zjawisk agregacji, w systemy funkcjonalne, których rezultaty są przewidywalne i w większym stopniu poddają się modelowaniu”¹⁹.

Dostrzegając zasadność postrzegania procesów gospodarczych i osadniczych przez pryzmat globalizacji, staramy się przyjrzeć przede wszystkim sposobowi, w jaki na te zjawiska reagują system polityczny i jego kluczowe elementy – zarówno w wymiarze krajowym, jak i lokalnym oraz europejskim. Zdajemy sobie sprawę, że polskie strategie polityczne ostatnich trzech dekad abstrahowały od potrzeby gry z globalnym kapitałem. Przekładało się to na niezdolność strategii

18 Szerzej na ten temat J. Kwaśny, *Zasadność funkcjonowania powiatów obwarzankowych w świetle 20 lat doświadczeń z samorządem powiatowym w Polsce*, Kraków 2021.

19 R. Pyka, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi na przykładzie francuskich rozwiązań instytucjonalnych – między inercją a zmianą*, „Przestrzeń Społeczna (Social Space)” 2012, nr 4, s. 91–92.

rozwojowych do dokonania rzetelnej konceptualizacji dostrzegających zarówno konfliktową, jak i synergiczną rolę sektora prywatnego i publicznego, wzajemne warunkowanie się czynników ekonomicznych i polityczno-administracyjnych. Modernizację państwa postrzegano nie jako grę z globalnym kapitalizmem, ale jako przyjmowanie jego logiki jako jedynej możliwej. Na poziomie gry o miasta i metropolie w licznych przypadkach państwo podejmowało decyzje, których prostych i oczywistych skutków dla poszczególnych ośrodków miejskich nie było świadome²⁰.

Jest to o tyle ważne, że strategie władz publicznych wypracowane w połowie XX w. w konfrontacji z innym modelem kapitalizmu tracą na aktualności. Szczególnie w ośrodkach o statusie metropolii. O ile sposób kształtowania miast w epoce przemysłowej polegał – według Manuela Castellsa²¹ – na uzupełnianiu przedsięwzięć przemysłowych infrastrukturą mieszkaniową, oświatową, zdrowotną czy usługową, o tyle współcześnie spora część rozwiniętych wówczas ośrodków dysponuje głównie tym, co wyrosło jako otoczenie. Jest to cecha nie tylko miast przemysłowych wyrosłych w epoce kapitalizmu, ale także takich, w których proces industrializacji był pochodną arbitralnych decyzji centrum politycznego. Gospodarka socjalistyczna ukształtowała wzorzec przestrzennego podziału pracy, który nie utrzymał się po przełomie ustrojowym 1989, ale też – co warto dostrzec – padł ofiarą tych samych zjawisk, które prowadziły do kryzysu wielu miast przemysłowych czy górniczych Zachodu²².

Pod rozważyć chcieliśmy poddać wygłoszone pod koniec poprzedniego stulecia proroctwo Bohdana Jałowieckiego, który proponował, by postrzegać metropolizację jako proces, który polega na „zmianie relacji między miastem centralnym i jego bezpośrednim zapleczem oraz nieciągłym sposobie użytkowania przestrzeni zurbanizowanych”. I który „objawia się osłabieniem lub zerwaniem związków gospodarczych miasta z jego regionalnym zapleczem i zastąpieniem ich kontaktami z innymi metropoliami w skali kontynentalnej lub światowej”²³.

20 R. Matyja, *Krajowa Polityka Miejska okiem politologa*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 3, s. 56–66.

21 M. Castells, *Kwestia miejska*, przeł. B. Jałowiecki, J. Piątkowski, Warszawa 1982.

22 S. Wilks-Heeg, B. Perry, A. Harding, *Metropolitan regions in the face of European dimension. Regimes, re-scaling or repositioning*, [w:] *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*, red. W. Salet, A. Thornley, A. Kreukels, London 2003.

23 G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Strategie polskich regionów w procesie integracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2, s. 29.

Ta przepowiednia i jej publicystyczne i polityczne echa stanowią naszym zdaniem istotny czynnik niepewności tej części społeczeństwa i elit politycznych, której nie jest dane uczestniczyć w procesach metropolizacji. Czyni z nich zjawiska wykluczające na poziomie symbolicznym, co więcej, wraz ze stosowanymi w debacie publicznej metaforami metropolii jako „lokomotywy” czy „silników”, buduje tezę o beużyteczności pozostałej części kraju.

Kiedy piszemy o metropoliach z punktu widzenia nauk politycznych, dostrzegamy, że unikają one tworzenia w tej mierze własnych definicji, korzystając z tych dostarczanych przez geografów, socjologów czy reprezentantów nauk o administracji. Dotyczy to nie tylko metropolii, ale samego pojęcia miasta. O ile w obszarze Europy Środkowej termin „miasto” czerpie z tradycji historycznej nadawania przez władców i państwa praw miejskich, o tyle w innych częściach kontynentu sprawa nie jest rozstrzygnięta równie prosto. Sprawia to, że na obszarze względnie zintegrowanej politycznie Unii Europejskiej nie istnieje jedno czytelne z punktu widzenia prawa pojęcie miasta. Rodzi to naturalny zamiar, by kwestię tę rozstrzygnąć – także jako zagadnienie z zakresu administracji i polityk publicznych – jednoznacznie i w sposób uniwersalny.

Uznaliśmy, że zamiast próbować wskazać politologiczną definicję metropolii, korzystniej będzie pokazać grę interesów, jaka towarzyszy definiowaniu tego terminu. Metropolia z tego punktu widzenia to każdy ośrodek, który w opisie własnych funkcji napotyka problemy skali, uprawniające do sięgania po rozwiązania właściwe innym metropoliom. To ośrodek, którego elity definiują część własnych problemów jako metropolitalne. Nie oznacza to, że miasta takie jak Płock czy Tarnów uznajemy za metropolitalne – ale to, że problem metropolitalności dotyczy ich w pewnym niewielkim, ale wartym do wzięcia pod uwagę stopniu.

Z opisanego powyżej stosunku do metropolitalności i jej definiowania wynika zainteresowanie trzema aspektami tego zagadnienia. Po pierwsze, rozwiązaniami instytucjonalnymi problemu, które są najczęściej pochodną podejścia krajowej elity politycznej do problemu. Po drugie, charakterystyką problemów i wyzwań, rodzących się wskutek rozwoju obszarów metropolitalnych. Po trzecie wreszcie, sposobem, w jaki ich rozwój wpływa na politykę kraju – zarówno w wymiarze rywalizacji politycznej, jak i kształtowania polityk publicznych.

Rozdział 1

Zjawisko metropolii i proces metropolizacji

Metropolie, podobnie jak miasta, są przedmiotem zainteresowania wielu nauk. Wydana przed 15 laty, ważna dla polskiego świata naukowego książka *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*²⁴ nie wymieniała jednak wśród nich nauk politycznych. Mimo że upłynęło wówczas 19 lat od zmiany ustroju, a polityka stała się ważną miejską grą. Grą o władzę w jednostkach samorządu, ale także o pozycję ustrojową miast i o ich rozwój. Część winy za taki stan rzeczy obciąża oczywiście środowisko nauk politycznych, które, próbując opanować podstawowe obszary badań, takie jak rywalizacja wyborcza, funkcjonowanie partii politycznych czy tworzenie koalicji rządzących, nieco zaniedbały lokalny wymiar polityki. Warto zatem podejmować rozmaite inicjatywy i badania, by stan ten przynajmniej częściowo naprawić. Niniejsze opracowanie – jak zadeklarowaliśmy we wstępie – jest próbą spojrzenia na procesy tworzenia metropolii i politologiczne aspekty ich funkcjonowania, przede wszystkim na słabo zbadane z tej perspektywy procesy tworzenia metropolii w Polsce, ze świadomością jednak, że jest to część zjawisk powszechnych, w szczególności europejskich. Istotę tego podejścia wyjaśnia częściowo systematyka zaproponowana przez C. Fricke²⁵. Odróżnia ono dwa – dość dobrze obecne także w polskich badaniach metropolii – podejścia ekonomiczne od podejścia instytucjonalno-politycznego.

W tym trzecim podejściu – jak pokażemy – istotne jest nie tylko funkcjonowanie, ale także – a w polskim kontekście przede wszystkim – stawanie się metropolii. Najpierw na poziomie dyskursu politycznego, a dopiero potem w formach instytucjonalnych. Czynnikiem przyspieszającym powstawanie tych form jest proces europeizacji polityk

24 *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*, red. B. Jałowiecki, Warszawa 2008.

25 C. Fricke, *op. cit.*, s. 23.

publicznych i form finansowania przedsięwzięć z tego zakresu. Świetnym przykładem europeizacji wyprzedzającej nieco rozwój dyskursu politycznego jest powstanie i funkcjonowanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, jako formy współpracy samorządów finansowanej ze środków funduszy europejskich.

Tabela 3. Charakterystyka podejść w badaniach zjawiska metropolitalności

	Kryteria definiowania metropolitalności	Synonimy, powiązane terminy	Przykładowi autorzy^a
Wewnątrzregionalne podejście ekonomiczno-funkcjonalne	Zależności funkcjonalne między centrum miejskim i jego otoczeniem – przepływy ludzi i usług	Obszar metropolitalny, funkcjonalny obszar miejski, region miejski	Davoudi 2008, Rodríguez-Pose 2008
Zewnętrzne (globalne) podejście ekonomiczne	Funkcje wielkich miast w gospodarce globalnej i hierarchii miejskiej	Globalne regiony miejskie, miasta globalne	Friedman 1986, Knox, Taylor 1995, Sassen 1991, Scott 2001
Podejście instytucjonalno-polityczne	Koordinacja polityczna między jednostkami terytorialnymi, instytucje i organizacje	Regiony metropolitalne, zarządzanie metropolitalne, współpraca między gminami	Blatter 2006, Herschel, Newman 2002, Nelles 2013

^a Autorka odwołuje się do następujących publikacji: S. Davoudi, *Conceptions of the city-region: a critical review*. Proceeding of the Institution of Civil Engineers: Urban Design and Planning, 161 (2008), s. 51–60; A. Rodríguez-Pose, *The rise of the “city-region” concept and its development policy implications*. European Planning Studies 16 (2008), s. 1025–1046; J. Friedmann *The world city hypothesis*. Development and Change 17 (1986), s. 69–83; P.L. Knox, P.J. Taylor (red.) *World cities in a world-system*. Cambridge University Press, Cambridge, New York 1995; S. Sassen *The global city: New York, London*. Princeton University Press, Princeton, N.J, Tokyo 1991; A.J. Scott (red.) *Global city-regions: trends, theory, policy*. Oxford University Press, Oxford 2001; J. Blatter, *Geographical scale and functional scope in metropolitan governance reform: theory and evidence from Germany*. Journal of Urban Affairs 28 (2006), s. 121–150; T. Herrschel, P. Newman P *Governance of Europe’s city regions: planning, policy and politics*. Routledge, London 2002; J. Nelles *Cooperation and capacity? Exploring the sources and limits of city-region governance partnerships*. International Journal of Urban and Regional Research 37 (2013), s. 1349–1367.

Źródło: C. Fricke, *op. cit.*, s. 23.

Zarówno w tej formie współpracy, jak i we wszystkich innych dotyczących obszarów metropolitalnych kluczowe dla podejścia instytucjonalno-politycznego do zagadnienia są podobne i dotyczą:

- 1) zakresu terytorialnego związków metropolitalnych;
- 2) relacji nowych struktur do już istniejących podmiotów samorządowych i ich zadań;

- 3) sposobu reprezentacji politycznej poszczególnych części związku metropolitalnego oraz tworzenia jego zarządu;
- 4) mechanizmu tworzenia nowych jednostek, wstępowania do nich i występowania lub regulowania tego procesu na szczeblu centralnym.

Mimo że – jak wspomnieliśmy – w polskiej literaturze pojęcia metropolii są definiowane w różny sposób, to – jak wskazują P. Swianiewicz i U. Klimska – zastosowanie propozycji sformułowanej przez Unię Metropolii Polskich wraz z delimitacją prowadzi do szerokiej definicji 12 obszarów metropolitalnych, obejmujących prawie 1/5 terytorium i 2/5 ludności kraju²⁶. W niniejszej pracy metropolie będziemy badać jako zjawisko kształtujące się nie tylko w wymiarze ekonomicznym czy komunikacyjnym, ale również w kluczowej dla politologii perspektywie optymalnego wykonywania zadań publicznych, lokowania publicznych środków oraz rozwiązywania sporów, których źródła mogą być zarówno gospodarcze, jak i kulturowe czy tożsamościowe.

1.1. Metropolie z perspektywy politologicznej

Istotna część nauk o polityce zajmuje się konfliktami społecznymi i sposobami ich rozwiązywania. Polityka bowiem pojawia się we wszystkich aspektach życia, w których ścierają się odrębne interesy, wizje rozwoju, sposoby dystrybucji i redystrybucji dóbr i usług. Miasta i ich różne powiązania są więc naturalnym miejscem dla polityki. Szczególnym problemem są zaś te formy, które – jak metropolie – dopiero się rozwijają. Fakt, iż metropolie powstawały na bazie miast i poddane były w pewnych momentach analogicznym przemianom, nie oznacza, że będziemy je badać przy użyciu narzędzi, po które – począwszy od głośnej pracy Roberta A. Dahla o New Haven²⁷ – sięgają politolodzy. Podobieństwo zagadnienia polega na tym, że najbardziej znaczącym czynnikiem urbanizacji były, rzecz jasna, ruchy migracyjne ze wsi do ośrodków miejskich oraz ich siła napędowa: praca i płace. Patrząc na przykład jednej z pierwszych europejskich metropolii – Londynu – warto zauważyć (porównując stawki płac rzemieślników i robotników w Londynie i w południowej Anglii między 1590 a 1750 r.), że londyński robotnik otrzymywał wynagrodzenie,

26 P. Swianiewicz, U. Klimska, *op. cit.*, s. 50.

27 R.A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven–London 2005.

które było o 50–74% wyższe niż jego kuzyna z południa. Chociaż koszty życia były wyższe w Londynie (np. zboże, a więc stanowiący podstawę diety chleb), różnica nigdy nie była tak duża, by zniwelować obserwowane różnice w stawkach płac. Przybysz do Londynu w XVII w. mógł zarobić więcej i cieszyć się wyższym standardem życia w swoim nowym środowisku, ale niekoniecznie cieszył się większą „osobistą przestrzenią” – gęstość zaludnienia już wtedy w mieście była znacznie większa²⁸. Przykład ten pokazuje, że miasto, mimo swojej uciążliwości przestrzennej, oferować może finalnie wyższy standard życia.

Próba odpowiedzi na pytanie o to, jak zorganizować optymalnie życie w mieście, trwa już od stuleci, ale współcześnie obserwujemy największe przyspieszenie procesów związanych z reformą miejskiego życia. Europa coraz bardziej organizuje swoje życie ekonomiczne, polityczne, intelektualne i kulturowe wokół metropolii. Przeważają tu klasyczne koncentryczne formy metropolitalne, natomiast w Ameryce obok form metropolitalnych wykształciła się forma „megalopolis” jako nieregulowana, bezkształtnie rozlewająca się struktura²⁹. Europejskie metropolie są bardziej przewidywalne i podejmowany jest odgórny (przez rządzących) i oddolny (przez mieszkańców) wysiłek, by lepiej zorganizować życie w wielkim mieście i jego okolicach. Trzeba pamiętać, że współcześnie każdego dnia populacja miejska na świecie wzrasta o blisko 200 tys. osób. Do 2050 r. 2/3 ludzkości będzie mieszkać w miastach. Jesteśmy świadkami największej migracji w historii, kulminacji trwającego 6 tys. lat procesu, dzięki któremu pod koniec obecnego stulecia staniemy się gatunkiem zurbanizowanym³⁰. Rozwój gospodarczy i procesy globalizacji doprowadziły duże miasta do wejścia w nową fazę urbanizacji, którą jest faza metropolizacji. Metropolie pełnią role kierownicze w sferze gospodarczej, politycznej, ale także wytwarzają wzorce tożsamościowe. Kiedy mówimy o tym, że współcześnie ponad 50% światowej populacji mieszka w miastach, nie oznacza to, że wszyscy prowadzą miejski styl życia, który możemy utożsamiać z łatwym dostępem do kultury, rozrywki,

28 C.M. Barron, *From City to Metropolis*, „The London Journal: A Review of Metropolitan Society Past and Present” 1987, vol. 13, nr 1, s. 63.

29 M. Hardt, A. Negri, *Metropolia*, „Praktyka Teoretyczna” 2011, t. 3, s. 100.

30 UN Habitat, *State of the World's Cities 2008/9: harmonious cities*, London 2008, s. 11; UN Habitat, *State of the World's Cities 2012/2013: prosperity of cities*, New York 2013, s. 29.

rekreacji, zatrudnienia, przestrzeni publicznych i rynków wymiany dóbr i usług³¹.

Jednak metropolie to zjawisko, którego czynnikiem sprawczym nie jest już gospodarka narodowa, ale globalna. Ujęcie politologiczne nie może też abstrahować od władzy, jaką dysponują światowe koncerny, i od logiki, jaką narzuca społeczeństwu globalny kapitalizm. Rzecz w tym, by nie uznać tego za jedyną możliwą koncepcję określania struktury przestrzeni. Co więcej – by namawiać struktury administracyjne i polityczne do podejmowania gry, a nie prostego poddawania się logice rynku globalnego. Słabości tej logiki znakomicie obnażyły lokalne kryzysy finansowe i ten światowy, który rozpoczął się w roku 2008. Słabość tę potwierdziła reakcja na pandemię czy mechanizm stworzenia Federacji Rosyjskiej warunków do zbudowania efektywnego „modelu biznesowego” torującego drogę autorytarnej patologii na ogromną skalę.

W szerszym wymiarze metropolie są też odpowiedzią na proces globalizacji – od strony ekonomicznej, dostosowującą się do wymogów współpracy i rywalizacji w ramach gospodarki światowej, a od politycznej – próbą zapanowania nad negatywnymi konsekwencjami tego dostosowania i wykorzystania okazji, jakie ono stwarza. Błędem byłoby postrzeganie zjawisk ekonomicznych jako siły, którą państwa powinny jedynie poskramiać, część z nich bowiem pozwala realizować cele państwa poprzez tworzenie reguł kooperacji i wsparcia.

W państwach europejskich, poza zróżnicowaniem poziomu życia w metropoliach i na peryferiach, obserwowane jest także zróżnicowanie wewnątrz metropolii. W metropoliach kontrast między bogactwem i biedą jest najbardziej widoczny, co wynika z bliskości przestrzennej grup o różnych dochodach. Próbując zatem analizować metropolie jako przestrzeń, gdzie toczy się polityka, musimy podkreślić, że poza konfliktem wewnątrzmijskim, dotyczącym np. realizacji polityk publicznych z zakresu edukacji, transportu, zdrowia, poprzez rozszerzanie się granic oddziaływania miasta (*urban sprawl*), rodzi się także konflikt między nim a obszarami, które znajdują się w jego bezpośrednim sąsiedztwie. Relacje te mogą przybierać formę chęci kooperacji w celu stworzenia lepszego serwisu usług publicznych dla mieszkańców okolicznych gmin, ale mogą również nabierać antagonistycznego charakteru, jeśli gminy ościenne czują się zagrożone utratą swojej podmiotowości. Ten ostatni wątek ma szczególne znaczenie w odniesieniu do definiowania obszarów metropolitalnych oraz ich powoływania. Współcześnie poszerzenie

31 B. Wilson, *Metropolis. Największy wynalazek ludzkości*, Warszawa 2022.

granic miast lub obszarów metropolitalnych rzadko odbywa się poprzez odgórne administracyjne działanie, ale oparte jest na dobrowolności zainteresowanych stron. Zatem współczesne metropolie stają się terenem, na którym deliberacja i konsensus mogą znaleźć swój poligon.

Według Michaela Hardta i Antoniego Negriego, zachodzące współcześnie zmiany na gruncie produkcji i pracy sprawiają, że metropolia zajmuje miejsce zarezerwowane wcześniej dla fabryki („metropolia jest tym dla współczesnych mieszkańców, czym fabryka dla klasy robotników przemysłowych”). W poprzedniej epoce to fabryka stanowiła główny punkt odniesienia i zapewniała warunki dla trzech aktywności, centralnych z punktu widzenia robotników przemysłowych: produkcji, kontaktów społecznych, a także ekspresji antagonizmów i rebelii³². Współcześnie całe miejskie życie zajmuje się produkcją i redystrybucją usług i towarów, realizacją kontaktów i spotkań, ale również ekspresją konfliktów. I niezależnie od tego, czy zacytowane powyżej porównanie nas przekonuje, czy nie, to mamy bez wątpienia do czynienia z istnieniem mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanej przestrzeni polityki, która jest szersza niż tylko teren miasta stanowiący rdzeń metropolii.

W całej Europie Zachodniej bowiem, podobnie zresztą jak w Ameryce Północnej, regiony metropolitalne stają się dominującym miejscem życia mieszkańców. Tendencja tworzenia dużych obszarów metropolitalnych jest widoczna we wszystkich pozostałych częściach kontynentu – również w Europie Środkowej. Ten wzrost liczby ludności miast i ich okolic powoduje, że stają się one coraz ważniejsze jako ośrodki aktywności zarówno społecznej, gospodarczej³³, jak i politycznej³⁴.

W wielu państwach metropolizacja oznaczała również powszechną suburbanizację, która zmienia wzorce lokalnego rządzenia. Wraz z nią pojawiła się bowiem kwestia jurysdykcji ze strony rdzenia metropolii nad terenami, które nie były formalnie włączone do miasta. Łączy się to z zastosowaniem nowych narzędzi realizacji wybranych polityk publicznych, w szczególności polityki transportowej. Już w latach 60. XX w. zdawano sobie sprawę z wyzwania, jakie niesie za sobą suburbanizacja. R.A. Dahl zwracał ironicznie uwagę, że „obszar metropolitalny

32 M. Hardt, A. Negri, *op. cit.*, s. 100.

33 A. Rodriguez-Pose, *The Rise of the “City-region” Concept and its Development Policy Implications*, „European Planning Studies” 2008, vol. 16, nr 8, s. 1025–1046.

34 R.C. Wood, *Metropolitan Government, 1975: An Extrapolation of Trends: The New Metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua?*, „American Political Science Review” 1958, vol. 52, nr 1, s. 108–122; T. Herrschel, P. Newman, *Governance of Europe’s City Regions. Planning, Policy and Politics*, London–New York 2002.

jest obszarem, na którym trzeba zorganizować władzę, ale jest większy niż ten, dla którego nie możemy już znaleźć rozwiązań”³⁵.

Metropolie jako obszary zarządzania publicznego mogą być zorganizowane w różny sposób i niezależnie od tego zróżnicowania traktujemy je w tym kontekście jako struktury, których celem jest działanie na rzecz optymalnego realizowania interesów zróżnicowanych grup społecznych. Demokratycznie zorganizowana władza wiąże się z poszanowaniem dla opinii i decyzji obywateli. Tymczasem ich rola w sprawowaniu władzy na poziomie metropolitalnym jest nie tylko ograniczona, ale też bardzo słabo zbadana. Badania nad rządami metropolitalnymi zwykle skupiały się na wydajności, skuteczności i konkurencyjności instytucji rządzących. Naukowa debata na temat rządów metropolitalnych toczyła się do lat 90. XX w. w ramach dwóch różnych nurtów: po pierwsze, w ramach metropolitalnej tradycji reform, a po drugie, w ramach teorii wyboru publicznego³⁶. Dopiero wtedy zaczęto pisać o „nowym regionalizmie”³⁷ lub o „nowym zarządzaniu metropolitalnym”³⁸, które zdecydowanie poszerzało politologiczną refleksję o metropoliach³⁹. Nie zmienia to jednak faktu, że rządzenie metropoliami pozostaje na peryferiach politologii⁴⁰. Dennis R. Judd w 2005 r. w artykule w „Urban Affairs Review” doszedł nawet do wniosku, że „polityka miejska nadal zajmuje niewygodną przestrzeń na marginesie nauk politycznych”⁴¹.

Trzeba też wziąć pod uwagę, wychodząc poza uwarunkowania czyisto naukowe, że także elity polityczne i eksperckie metropolii nie zawsze są zainteresowane badaniem i podejmowaniem kwestii polityki na tym poziomie. Wiąże się to nierzadko z faktem, że znajduje się ona poza sferą zainteresowania mediów i opinii publicznej, jest traktowana jako

35 R.A. Dahl, *The City in the Future of Democracy*, „American Political Science Review” 1967, vol. 61, nr 4, s. 960.

36 E. Ostrom, *Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions*, „Social Science Quarterly” 1972, vol. 53, nr 3, s. 474–493.

37 F. Frisken, D.F. Norris, *Regionalism reconsidered*, „Journal of Urban Affairs” 2001, vol. 23, nr 5, s. 467–478.

38 N. Brenner, *Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe*, „European Urban and Regional Studies” 2003, vol. 10, nr 4, s. 297–324.

39 D. Kübler, H. Heinelt, *Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place*, [w:] *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, red. D. Kübler, H. Heinelt, London–New York 2005, s. 13.

40 J. Trounstein, *All Politics Is Local: The Reemergence of the Study of City Politics*, „Perspectives on Politics” 2009, vol. 7, nr 3, s. 611.

41 D.R. Judd, *Everything is Always Going to Hell: Urban Scholars as End-Times Prophets*, „Urban Affairs Review” 2005, vol. 41, nr 2, s. 119.

wybitnie technokratyczna i pozbawiona treści politycznej. W związku z tym potencjalne badania politologiczne w tym zakresie nie spotykają się z zainteresowaniem.

Zbierzmy zatem argumenty na rzecz dowartościowania politologicznych studiów nad polityką lokalną i metropoliami. Po pierwsze, poziom lokalny jest źródłem wielu ważnych rozstrzygnięć politycznych – toczy się tu realne życie polityczne i podejmowane są decyzje dotyczące najbliższych obywatelom spraw, jak edukacji czy transportu. Po drugie, badanie polityki lokalnej ma zalety metodologiczne – udoskonala i testuje modele, które mogą pokazywać niedostrzegane na poziomie rządu i parlamentu aspekty. Po trzecie, analiza polityki na poziomie subpaństwowym może generować zupełnie inne rodzaje kwestii niż koncentracja na poziomie czysto krajowym. Może także zaoferować odmienne odpowiedzi na pytania, które mają bardziej ogólne zastosowanie. Jako przykład można tu wskazać obszar zachowań politycznych na poziomie lokalnym czy też analizować wpływ instytucji lokalnych na wyniki polityczne, takie jak frekwencja prezydencka (polityka miejska jako siła sprawcza). Podobnie niektóre prace dotyczące polityki lokalnej analizują sposób, w jaki miasta wpływają na świat poza ich granicami, podczas gdy inne prace badają, w jaki sposób świat poza miastem wpływa na rozwój i praktykę polityki w granicach miasta. Spójrzmy też na skalę wyzwań – badania nad polityką lokalną mogą i powinny przyczynić się do szerszych debat w naukach politycznych i obrazować, że rozumiemy, dlaczego miasta są wyjątkowe – wystarczy tu porównać populację całej Słowenii (2,1 mln osób) i ujmowanej w granicach administracyjnych Warszawy (1,75 mln).

1.2. Powstawanie metropolii i procesy metropolizacji

Spójrzmy na trzy możliwe stanowiska elit politycznych w kwestii tworzenia obszarów metropolitalnych. Pierwsze zakłada **zaniechanie** działania i jest opcją szeroko stosowaną w praktyce. Politycy wszystkich szczebli doskonale zdają sobie sprawę z niebezpieczeństw związanych z reformowaniem struktur lokalnych i wolą nie podejmować ryzyka⁴². Gdy jednak wyzwania narastają i wymuszają jakieś działanie, politycy

42 D. Kübler, H. Heinelt, *Metropolitan governance...*, s. 14–16.

skłaniają się ku utworzeniu specjalnej rady lub agencji, która zajmie się problemem.

Drugim sposobem reagowania na wyzwania było już w XIX i na początku XX w. **wspieranie tworzenia obszaru metropolitalnego** poprzez wcielanie i fuzję terenów obrzeżnych do miasta i tworzenie „wielkich” ośrodków. Z tej drogi zrezygnowano na Zachodzie na początku lat 50., a w krajach naszego regionu – dopiero po upadku komunizmu. Miasta bowiem rozrastały się, ale problemy nie znikwały. Dlatego też konieczne się stało wprowadzenie szerszych zmian instytucjonalnych. Zaczęto stosować dwu- lub jednopoziomowy system rządów metropolitalnych. Ze względu na charakter rozwiązań (za mało stanowisk, za duża kumulacja kompetencji i niemożność uchwycenia specyfiki jednostek tworzących metropolię – trudności decyzyjne) jednopoziomowa władza obszaru metropolitalnego nie zyskała poparcia elit. W rezultacie tam, gdzie przyjęto odgórne podejście do reform strukturalnych, dominował system dwupoziomowy. Najwyższy poziom odpowiadał za szereg usług strategicznych, takich jak planowanie i transport publiczny, przy czym dolny poziom odpowiadał za bardziej osobiste usługi, takie jak usługi edukacyjne i socjalne, przy czym niektóre usługi są dzielone między dwa poziomy (np. mieszkalnictwo).

Trzecie podejście opiera się na nadziei na niewymuszoną kooperację na obszarach metropolitalnych. Wśród współczesnych elit samorządowych **pojawia się oddolne i dobrowolne zainteresowanie współpracą** jednostek, najczęściej popieraną przez rządy centralne. Sukces lub porażka takiej kooperacji zależą od wielu czynników: reguł gry, dostępnych zachęt i przeszkód finansowych oraz jakości lokalnych przywódców politycznych, zwłaszcza ich umiejętności budowania i utrzymywania koalicji i reżimów miejskich⁴³. Uznaje się tu, że to gminy są w zasadzie jedyną instytucją dysponującą odpowiednimi mechanizmami gwarantującymi legitymację demokratyczną w regionach metropolitalnych⁴⁴. Obywatele uczestniczą bowiem, przez wybory, referenda etc., w polityce jedynie na poziomie gminnym, na którym w metropolii nie zapadają kluczowe decyzje, a poziom, na którym zapadają decyzje, pozbawiony jest ich udziału oraz kontroli – jako rzadki wyjątek może posłużyć bezpośrednio wybierany burmistrz Londynu.

43 C.N. Stone, *Regime Politics. Governing Atlanta 1946–1988*, Lawrence 1989; tenże, *Power, Reform, and Urban Regime Analysis*, „City and Community” 2006, vol. 5, nr 1.

44 B.S. Frey, *Functional, overlapping, competing jurisdictions: Redrawing the geographic borders of administration*, „European Journal of Law Reform” 2003, nr 3–4, s. 547.

W Polsce obserwujemy w istocie wahania między pierwszym modelem (niedostrzeżenie wyzwania) a nadzieją na to, że uda się uzyskać konieczne rozwiązania poprzez dobrowolną współpracę gmin na obszarach metropolitalnych. Dopiero powstanie Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM) stanowi pewien wyłom, a zarazem eksperyment w kierunku podjęcia prób tworzenia struktury dwupoziomowej, wchodzącej zresztą w pewną kolizję ze strukturami powiatowymi, o czym szerzej w dalszej części pracy.

1.3. Modele zarządzania metropoliami

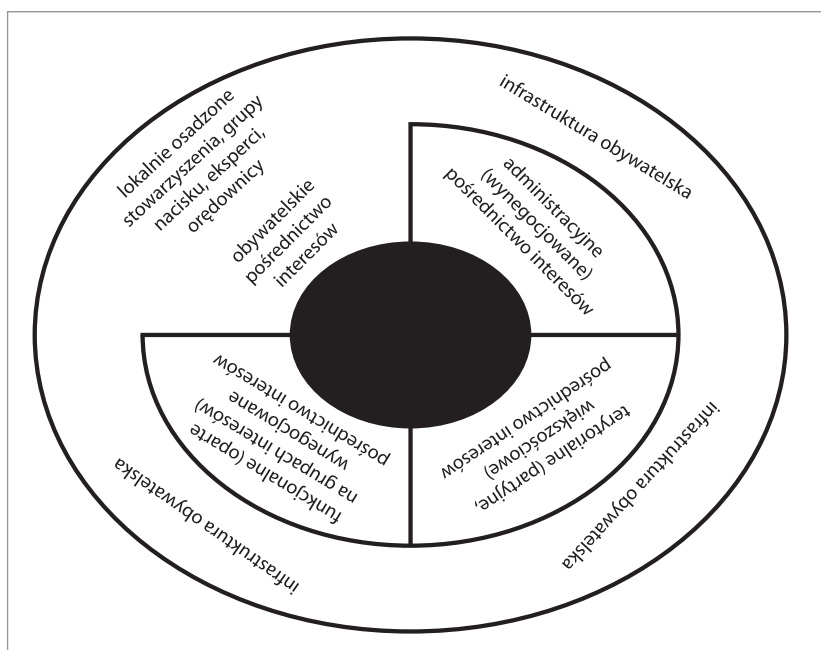
Poszukując politologicznych ujęć problemu metropolii, zauważamy koncentrację na aspekcie zarządzania danym obszarem. Dla nauk politycznych istotne są także elementy, które kształtują model tego zarządzania. Należy tu wymienić rzecz jasna sam kształt instytucji, szczególnie lokalnych, charakter społeczeństwa – jego otwartość, tożsamość oraz wszelkie cechy związane z tym, o czym pisali w latach 60. Gabriel Almond i Sidney Verba, a w latach 90. – Robert Putnam, a także charakter sieci i powiązań między grupami istniejącymi w danym regionie⁴⁵ (czy są otwarte, czy też zamknięte; czy występuje w nich nepotyzm itd.). Zatem politologiczna refleksja nad metropoliami obejmuje analizę współpracy, która stabilizuje sieci podmiotów istotnych dla polityki, czy to publicznych, czy prywatnych, lokalnych, regionalnych czy krajowych, ale również przywództwo polityczne.

Funkcjonowanie instytucji metropolitalnych powinno być zatem oceniane nie tylko ze względu na ich efektywność, ale również, zgodnie z ujęciem Daniela Küblera i Huberta Heinelta, należy wziąć pod uwagę ich odpowiedzialność i sposób podejmowania decyzji (głosowanie większościowe, negocjacje lub narady). Uwzględnić należy również relacje między agencjami państwowymi a podmiotami pozarządowymi, które są tworzone w celu osiągnięcia ładu obszarowego. Nie można też zapominać o kontekstowych czynnikach samorządu lokalnego, a także względnej sile lub słabości społeczeństwa obywatelskiego. Opierając się na analizie tych trzech elementów – sieci politycznych, systemów samorządowych i społeczeństwa obywatelskiego – możemy skonstruować porównawczą „kostkę demokratycznego zarządzania metropolitalnego”, w której przykłady empiryczne mogą być umieszczone w celu oceny ich jakości demokratycznej⁴⁶.

45 D. Kübler, H. Heinelt, *Metropolitan governance...*, s. 14–16.

46 *Ibidem*, s. 23.

Wspomniana wyżej kwestia wyboru rozwiązań instytucjonalnych łączy się z pytaniem o to, jak ma być zorganizowana władza w metropolii. Obszar metropolitalny najczęściej nie jest zarządzany przez jeden wszechogarniający organ dysponujący ogólnymi kompetencjami. Metropolie posiadają zazwyczaj jednostki specjalnego przeznaczenia, które niekiedy obejmują część ich obszaru. Istotne jest to, że rządzą nimi mianowani, a nie wybierani bezpośrednio urzędnicy, a także że prawie zawsze brakuje im wybieranego przez obywateli kolegialnego organu podejmującego decyzje podatkowe i budżetowe. Zarządzanie metropolitalne – niezależnie od tego, z jakim ujęciem teoretycznym jest powiązane – można uznać za mieszaninę różnych segmentów rządzenia (jak pokazano na rysunku 1).



Rysunek 1. Segmenty rządzenia metropolią

Źródło: D. Kübler, H. Heinelt, *Metropolitan governance...*, s. 17.

Zgodnie z tym ogólnym modelem, podstawowy segment zarządzania metropolitalnego składa się z instytucji przedstawicielskich/prawodawczych i wykonawczych (włączając biurokrację). Instytucje te opierają się na czterech segmentach pośrednictwa interesów, które z kolei wykorzystują różne tryby podejmowania decyzji (decyzje więkzościowe, hierarchia, negocjacje/wymiana polityczna i kłótnia/debata), co jest konsekwencją ich pochodzenia i charakteru (opierają się na różnych typach aktorów). Porządkując ich charakter i przypisując warianty

decyzyjne, otrzymujemy następujący obraz środowiska, w którym funkcjonują instytucje metropolitalne (tabela 4).

Tabela 4. Typ pośrednictwa interesów i decydowania w otoczeniu instytucji metropolitalnych

Typ pośrednictwa w przekazywaniu interesów	Partyjne	Administracyjne	Funkcjonalne (grupy nacisku)	Obywatelskie – bezpośrednie
Sposób decydowania	Większościowe	Hierarchiczne/negocjacyjne	Negocjacyjne/wymiana/spór	Publiczna perswazja

Źródło: D. Kübler, H. Heinelt, *Metropolitan governance...*, s. 17.

Tabela 4 obrazuje zatem wszystkie elementy, które musimy brać pod uwagę, gdy analizujemy metropolitalny system polityczny. Wymienione w powyższej tabeli pierwsze dwa typy aktorów (partie, urzędnicy) mogą być pośrednikami między lokalnymi stowarzyszeniami, grupami nacisku oraz ekspertami i rzecznikami mieszkańców. Jednak w modelu tym także sami obywatele mogą oddziaływać na instytucje, wchodząc w spory czy prezentując publicznie swoje cele⁴⁷.

Spójrzmy teraz na dwa modele instytucjonalno-organizacyjne próbujące rozwiązać problemy dotyczące przetwarzania społecznych – rozumianych zgodnie z ujęciem Davida Eastona – żądań i poparców, a dzięki temu radzić sobie z dysproporcjami fiskalnymi, nierównościami społecznymi, problemami związanymi z ochroną środowiska czy rozwojem gospodarczym. W literaturze na temat rządzenia metropolitalnego powszechne jest rozróżnienie modelu skonsolidowanego rządzenia (nowy regionalizm, związany z podejściem *governance*) i modelu sfragmentaryzowanego⁴⁸.

Skonsolidowany model faworyzuje bezpośrednio wybierany szczebel władzy dla miasta-regionu jako całości, co dzieje się albo poprzez połączenie gmin, albo poprzez ustanowienie drugiego poziomu władz regionalnych, ponad gminami. Aby zrozumieć „nowy regionalizm”, należy powrócić do klasycznego rozróżnienia rządu (*government*) i rządzenia (*governance*). Nowy regionalizm czerpie z tej drugiej koncepcji, uznając, że jednostki terytorialne (najczęściej gminy) mogą świadczyć

47 D. Kübler, H. Heinelt, *Metropolitan governance...*, s. 17.

48 Por.: D. Kübler, H. Heinelt, *Metropolitan governance...*; J. Sellers, V. Hoffmann-Martinot, *Metropolitan Governance*, [w:] *Decentralization and local democracy in the world*, Barcelona 2008, s. 255–279; H.V. Savitch, R.K. Vogel, *Regionalism and Urban Politics*, [w:] *Theories of Urban Politics*, red. J.S. Davies, D.L. Imbroscio, London 2009, s. 106–124.

usługi, zawierając różnorodne kontrakty i porozumienia z innymi podmiotami o tym samym charakterze, organizacjami *non profit* lub prywatnymi korporacjami, które podejmują się produkcji (lub dostawy) określonych umową świadczeń lub towarów. W tym spojrzeniu na instytucje metropolitalne kluczowe są korzyści płynące z modelu *governance*, który jest horyzontalny i elastyczny⁴⁹.

W ujęciu tym władze dominującego ośrodka (najczęściej miasta-rdzienia) wiążą się z innymi gminami poprzez zdefiniowane procedury, natomiast zarządzanie niższego szczebla (np. lokalne umowy o współpracy w jakimś obszarze) są luźniejsze i elastyczne. Koncepcja *government* nie znika całkowicie z modelu nowego regionalizmu – jest widoczna w jego centralizującym wymiarze, natomiast z *governance* wynikają decentralizujące walory współpracy lokalnej i płynące z niej korzyści z zarządzania opartego na relacjach nieformalnych i samoregulacji. Zasadniczym punktem tej koncepcji jest zmniejszający się udział odgórnego zarządzania metropolią-regionem na rzecz opartej na wzajemnym zaufaniu współpracy władz z otoczeniem, czyli podmiotami lokalnej gospodarki. Istotnym elementem nowego regionalizmu jest także rola poziomu kapitału społecznego dla efektywności tak zorganizowanej metropolii, a także występowanie sieci wymiany wiedzy i instytucji.

Zwróćmy jednak uwagę, że nawet ten mechanizm nie wprowadza mechanizmu bezpośredniego rozliczania decydentów metropolitalnych przed obywatelami. Dzieje się tak, mimo że cechy nowego regionalizmu kładą nacisk na proces, a nie na strukturę, na układ otwarty, a nie układ zamknięty, na zaufanie, a nie odpowiedzialność, na kooperację, a nie kontrolę. Zauważmy, że nie pojawia się tu partycypacja, jako odpowiednik reprezentacji obecnej w klasycznie rozumianym *government*, która to stanowiła element „starego regionalizmu”. Nowy regionalizm – gdy oceniamy go z perspektywy uczestnictwa obywateli – uznaje za korzystną sytuację, w której obywatele rozumieją sprawy rozgrywające się także poza ich własną społecznością, gdyż daje to podstawę do ustalania priorytetów między różnymi częściami obszaru (co rzecz jasna jest zadaniem rządów sprawujących władzę nad całą metropolią). Aby zagwarantować sobie prawomocność, priorytety zarządu metropolitalnego muszą być postrzegane przez obywateli jako sprawiedliwe i rozsądne⁵⁰.

49 C. Andrew, M. Goldsmith, *From Local Government to Local Governance – and Beyond?*, „International Political Science Review” 1998, vol. 19, nr 2, s. 115; L. Taylor, *Representation*, [w:] *Handbook on Theories of Governance*, red. Ch. Ansell, J. Torfing, Cheltenham–Northampton 2022, s. 169–177.

50 A. Lidström, *Citizens in the city-regions: Political orientations across municipal borders*, „Urban Affairs Review” 2013, vol. 49, nr 2, s. 282–306.

Model drugi, określany jako sfragmentaryzowany, sprzyja konkurencji między gminami w obszarze metropolitalnym. Każda gmina ustala własne priorytety w zakresie rodzaju i jakości usług oraz – w niektórych krajach – poziomu podatków. Oczekuje się, że obywatele zdecydują się mieszkać w gminie, która odpowiada ich preferowanej kombinacji podatków i usług. Chociaż obywatele mogą zdecydować się na aktywny udział w polityce, aby wpływać na decyzje w swojej gminie, ich główną metodą wywierania wpływu jest „głosowanie nogami” – poprzez migracje. Wywiera to presję na gminy i uwrażliwia je na preferencje mieszkańców. Zwolennicy tego modelu uważają go za najbardziej efektywny sposób świadczenia usług komunalnych, który najlepiej odpowiada preferencjom każdego obywatela⁵¹. W modelu sfragmentaryzowanym władze ponadgminne traktowane są z podejrzliwością, gdyż zakłócają konkurencję między municypiami i zmniejszają wpływ na mobilność. W tym ujęciu położone są spore oczekiwania wobec obywateli – mają być świadomi warunków panujących w innych gminach. Jednak ta wiedza ma służyć raczej jako podstawa do decyzji o tym, czy porzucić własną gminę na rzecz sąsiedniej, która oferuje lepszą ofertę podatków i usług, a nie być podstawą do działań na rzecz reformowania własnej jednostki.

Rozważając modele funkcjonowania metropolii, warto szukać rozwiązań, które mogą dać większy udział obywateli w sprawowaniu rządów. Przykładowo wśród teoretyków wyboru publicznego zajmujących się rządami metropolitalnymi dominuje pogląd, że w małych społecznościach sprawowanie kontroli obywateli nad politykami i wyborami politycznymi jest zwykle większe i skuteczniejsze niż w większych instytucjach⁵². Co więcej, ich argumentacja prowadzi również do przekonania, że dobrowolna współpraca pomiędzy autonomicznymi miejscowościami w obszarach metropolitalnych, aby ograniczyć problemy zewnętrzne, jest lepsza niż współpraca przymusowa. Przymus zmniejsza wewnętrzną motywację do współpracy i skłania wspólnoty lokalne do niekorzystnych dla całości zachowań. Dobrowolność zmienia motywację na pozytywną i ułatwia komunikację.

Propozycją realizującą te założenia jest koncepcja Bruno S. Freya i Reinera Eichenbergera – opracowali oni model nakładających się konkurujących i funkcjonalnych zwierzchności (*Functional Overlapping*

⁵¹ *Ibidem*, s. 285.

⁵² R.B. Parks, R.J. Oakerson, *Regionalism, Localism, and Metropolitan Governance: Suggestions from the Research Program on Local Public Economies*, „State and Local Government Review” 2000, vol. 32, nr 3, s. 169–179.

Competing Jurisdictions – FOCJ)⁵³. Ze względu na dobrowolność i mocny udział obywateli uznali go za idealną formę zarządzania metropolitalnego z punktu widzenia teorii wyboru publicznego. Dla rozważań dotyczących sytuacji w Polsce stanowi ona z kolei przykład koncepcji o pewnej atrakcyjności normatywnej, choć jednocześnie pozostaje w konflikcie z fundamentami myślenia o metropoliach w naszym państwie. FOCJ to funkcjonalne sieci, przez które różne miejscowości, gminy dobrowolnie współpracują w celu wytworzenia określonych usług publicznych, a które – w przeciwieństwie do współczesnej praktyki – obejmują rozległe prawa uczestnictwa dla klientów usług. Autorzy wskazują trzy interesujące nas czynniki determinujące FOCJ:

- 1) funkcjonalność – tworzone jednostki obejmują obszary, których rozległość wynika z określonych zadań lub funkcji, wymagających realizacji. Różne jednostki mogą zaopatrywać mieszkańców w odmienne dobra/usługi – realizować społeczne żądania. By zmaksymalizować efektywność, jednostki wykorzystują zagadnienie skali produkcji. Ponieważ te ostatnie mogą się znacznie różnić w zależności od funkcji (edukacja, policja, szpitale, elektrownie, bezpieczeństwo), pojawiają się dodatkowe powody, by ujednoczyć lub stworzyć jedną lub kilka funkcjonalnych jednostek, w skład których wchodzi różne jednostki terytorialne – zazwyczaj gminy. Kluczowa jest endogeniczność rozmiarów jednostek tworzonych w ramach modelu FOCJ. Widzimy tu zatem koncentrację na realizacji interesów społecznych, które stanowią fundament działania, ale także definiują zakres i przedmiot kooperacji;
- 2) nakładanie się (*overlapping*) – koncepcja ta zakłada porozumienia o funkcjonalnym charakterze, których wymiar terytorialny nie jest definiowany istniejącym podziałem administracyjnym, ale realizowanymi zadaniami. Oznacza to, że jednostki tworzone oddolnie, realizując wiele różnych zadań (funkcji), przecinają się i nakładają. Gmina należy w jednym czasie do kilku porozumień, które realizują swoje zadania (np. wiele jednostek powołuje wspólnotę edukacyjną, ale już w zakresie ochrony środowiska należą do innych struktur i na dodatek nie wszystkie). Koncepcja ta zatem całkowicie różni się od ujęć, których istotą jest sprawowanie władzy nad każdym kawałkiem ziemi – bo to terytorium jest kluczowe. Kwestionuje

53 B.S. Frey, *op. cit.*, s. 547.

też założenia teorii dekoncentracji i decentralizacji⁵⁴, których rdzeniem jest tworzenie niezależnych jednostek o kompleksowych ramach funkcjonalnych i przede wszystkim o sztywnych i nienakładających się terytoriach;

- 3) trzecim elementem tego ujęcia jest konkurowanie: gminy, wspólnoty, a w niektórych przypadkach nawet poszczególne osoby mogą wybrać, do której jednostki funkcjonalnej chcą należeć. Swoje preferencje mogą wyrażać także przez inicjatywy obywatelskie i referenda. Skuteczność realizacji preferencji mieszkańców jest gwarantowana za pomocą dwóch mechanizmów. Oczywiście i dostępnym działaniem są migracje mieszkańców (podobnie jak w modelu fragmentaryzowanym). Jednak przynależność do lokalnego porozumienia funkcjonalnego może zostać przerwana bez przeprowadzki podmiotu. Ta możliwość jest dostępna nie tylko dla jednostek czy dla firm, ale również dla wspólnot politycznych tworzonych przez mieszkańców – całych lub ich części. Mogą po prostu uznać, że działania podejmowane np. przez dane porozumienie lokalne w zakresie szkolnictwa nie są satysfakcjonujące, i zmieniają przynależność, deklarując akces do innego funkcjonalnego związku realizującego cele związane z tym obszarem polityk. W przeciwieństwie do wyjścia, wstęp do organizacji funkcjonalnej niekoniecznie musi pozostawać bezproblemowy. Może bowiem łączyć się z wniesieniem opłat, jeśli chce się skorzystać z poszczególnych dóbr publicznych. Członkowie istniejącej jednostki terytorialnej w demokratycznym głosowaniu mogą np. decydować, czy nowy członek ma płacić wpisowe⁵⁵. Ma to zachęcać obywateli do zaangażowania i do pracy nad poprawą oferowanych usług lub dóbr, a także zniechęcać do porzucenia dotychczasowej jednostki funkcjonalnej. Podkreślimy, że w tym modelu to obywatele poprzez głosowanie na swoich przedstawicieli bezpośrednio zarządzają FOCJ.

Spójrzmy teraz na kwestię członkostwa w związkach metropolitalnych. Jednostki najniższego rzędu (zazwyczaj to gminy) i zamieszkujący je obywatele automatycznie stają się członkami FOCJ, do której należy gmina. W tej sytuacji obywatel niezgadający się z decyzją większości może wyjść spod tej jurysdykcji jedynie za pomocą przeniesienia się – przeprowadzki. Konsekwencją wejścia

54 A. Sroka, *Hiszpańska droga do federalizmu*, Wrocław 2008, s. 30–39.

55 B.S. Frey, *op. cit.*, s. 547.

do tej wspólnoty funkcjonalnej jest podleganie danemu porozumieniu i konieczność utrzymywania finansowego jego funkcji, np. edukacyjnych. W ramach koncepcji FOCJ może pojawić się rozwiązanie, że np. ludzie bez dzieci nie będą płacić na szkoły (nie przystępują do „szkolnego FOCJ”).

Przykłady tego typu zarządzania metropoliami możemy odnaleźć w historii miast takich jak Szczecin czy Gdańsk, które, w okresie kiedy należały do Hanzy, organizowały się właśnie w taki funkcjonalny sposób. Także we współczesnej Szwajcarii blisko 5 tys. z około 8 tys. gmin integruje się funkcjonalnie – np. szkolne jednostki funkcjonalne oferują edukację dla jednej lub kilku gmin politycznych. Szwajcarskie gminy cieszą się sporą niezależnością, szczególnie w zakresie podatku dochodowego oraz podatku od własności, co oznacza spore odmienności między gminami w ich wysokości⁵⁶.

Przedstawione powyżej ramy teoretyczne pozwolą nam przyjrzeć się rozwiązaniom stosowanym w innych krajach europejskich i zaobserwować, które elementy poszczególnych rozwiązań są najczęściej wykorzystywane w zarządzaniu metropoliami. Scharakteryzowaliśmy koncepcje pokazujące, jak przekładać żądania i poparcia ze strony obywateli na decyzje polityczne na poziomie metropolii. Wiemy, że stary i nowy regionalizm opiera się na obligatoryjnym i wynikającym z ram instytucjonalnych udziale gmin w powiązaniach wyższego rzędu, że model sfragmentaryzowany wiąże się z nieufnością wobec władz ponadgminnych, a model FOCJ zakłada pewną dobrowolność. Wiemy, że zarysowane powyżej wątki w debacie na temat charakteru instytucji metropolitalnych generują problemy z uprawomocnieniem ich działań. Budowa metropolii stanowi wyzwanie i zarówno badacze, jak i praktycy mają obawy związane z faktem, że obszary metropolitalne stanowią skomplikowane i trudne do rządzenia struktury.

Zwłaszcza że w szerszej – także politologicznej – perspektywie dostrzegamy też dynamikę sytuacji, powodującą, iż obszary metropolitalne na całym świecie doświadczają następujących przemian:

- 1) załamał się rozrost miast w ramach historycznych granic, rozciągając się na otaczającą przestrzeń wiejską i powodując falę suburbanizacji;
- 2) nasiliły się specjalizacja funkcjonalna przestrzeni oraz zróżnicowanie społeczne – obserwujemy jednorodność luksusowych osiedli mieszkaniowych, dzielnice biedy nie znikają, widoczna jest monokultura pewnych obszarów;

⁵⁶ *Ibidem*.

- 3) mobilność osób i towarów stała się siłą napędową metropolii;
- 4) kosmopolityczny lokalizm stał się zasadą organizacyjną polityki i kultury metropolitalnej⁵⁷.

Co więcej, problemem staje się też legitymizacja samorządowego systemu politycznego (Eastonowskich wejść i wyjść), która w różnych tradycjach samorządu lokalnego nabiera innej specyfiki. Legitymizacja wyjściowa prowadzi do oparcia się na skuteczności i efektywności decyzji, natomiast legitymizacja wejściowa wiąże się z reprezentatywnością i maksymalnie demokratycznym wyborem przywódców. W kontekście uprawomocnienia lokalnego systemu konieczne jest odwołanie do idei *throughput legitimacy* (legitymizacja „przepustowa”), wyjaśniającej, dlaczego dane podmioty/aktorzy mają upoważnienie do podejmowania rozstrzygnięć i jaki jest poziom ich odpowiedzialności. Koncepcja ta zakłada, że na *throughput legitimacy* składają się procesy zarządzania ludźmi, analizowane pod kątem ich skuteczności, odpowiedzialności, przejrzystości, inkluzyjności i otwartości na konsultacje zróżnicowanych interesów uczestniczących grup⁵⁸. Jest to zatem idea, która łączy najważniejsze cechy legitymacji wejściowej i wyjściowej, uwzględniając także złożoność procesów zachodzących między obywatelami traktowanymi jako jednostki posiadające interesy a obywatelami traktowanymi jako wyborcy.

Jak wykazali Joachim Jens Hesse i Laurence James Sharpe⁵⁹, kluczowe cechy samorządu lokalnego różnią się w zależności od kraju. Zidentyfikowali oni trzy główne typy rozwiązań kształtujących rozwiązania metropolitalne. Pierwszy typ został określony mianem grupy „francuskiej”. W ujęciu tym istota wspólnych działań ma raczej charakter polityczny niż funkcjonalny. Uznaje się, że samorządy lokalne uosabiają wspólnoty terytorialne, a od kierujących nimi urzędniczek i urzędników oczekuje się tego, że będą reprezentować interesy tej wspólnoty, zwłaszcza w odniesieniu do wyższych szczebli władzy. Ten „lokalizm polityczny” można znaleźć w krajach takich jak Francja, Włochy, Belgia, Hiszpania, Portugalia i Grecja. Lokalizm polityczny jako odzwierciedlenie wspólnoty, występujący w grupie

57 D. Kübler, H. Heinelt, *Introduction*, [w:] *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, red. D. Kübler, H. Heinelt, London–New York 2005, s. 1.

58 V.A. Schmidt, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’*, „Political Studies” 2013, vol. 61, nr 1, s. 2–22.

59 J.J. Hesse, L.J. Sharpe, *Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations*, [w:] *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden 1991, s. 606–607.

francuskiej, może być postrzegany jako kładący silny nacisk na legitymizację wejściową⁶⁰.

Drugi typ to grupa „anglosaska”, w której samorzady lokalne mają słabszy status polityczny, ale cieszą się dużym stopniem autonomii i niezależności od wyższych szczebli władzy w zakresie codziennych działań. Nacisk jest tu raczej funkcjonalny niż polityczny, a główną rolę samorządu i metropolii jest kształtowanie i świadczenie usług publicznych. Według J.J. Hessego i L.J. Sharpe’a ten typ samorządu można znaleźć w Wielkiej Brytanii, Irlandii, Kanadzie, Australii, Nowej Zelandii i, z pewnymi zastrzeżeniami, w USA. Nacisk na efektywną strukturę funkcjonalną, który można znaleźć w rozwiązaniach „anglosaskich”, przemawia za powiązaniem ich z modelem legitymizacji wyjściowej⁶¹.

Trzecia grupa to wariant „północno- i środkowoeuropejski”. Podobnie jak w grupie „anglosaskiej”, nacisk kładzie się w niej na funkcjonalną zdolność samorządu lokalnego do kształtowania i świadczenia usług publicznych. Dodatkowo w centrum zainteresowania pozostaje demokracja lokalna *per se*. Ten typ rozwiązań formalnie jest najbardziej zdecentralizowany z omawianych trzech i zgodnie z zasadą subsydiarności konstituuje gminy o silnym statusie konstytucyjnym i stosunkowo wysokim stopniu autonomii w kształtowaniu polityki i niezależności finansowej. Oprócz krajów skandynawskich do tej grupy należą także Niemcy, Holandia, Austria i Szwajcaria. Z powyższych względów legitymizacja w typie północno- lub środkowoeuropejskim koncentruje się zarówno na wejściach, jak i wyjściach z systemu. W tym modelowym rozwiązaniu możemy mieć do czynienia zarówno z dość odpornym na wahania wspieraniem metropolii lub z (niestabilną) równowagą, która może szybko zostać zachwiana – np. poprzez zmianę polityki rządów metropolitalnych lub też przez zaburzenia w ramach procesu wyłaniania przedstawicieli – reprezentantów.

Przywołana typologia jest istotna jako ważny kontekst modelowania rozwiązań polskich. Zwłaszcza że ewolucja ustroju samorządowego w Polsce – mimo upływu ponad 30 lat – nie jest jeszcze zamknięta, a wybór między pierwszym a trzecim modelem pozostaje otwarty. Co więcej, gwałtownym zmianom podlega nastawienie elit – od entuzjastycznego promowania decentralizacji po nieufny centralizm dominujący w polityce władz po roku 2015. Jednak charakter rozwiązań metropolitalnych

60 D. Kübler, H. Heinelt, *Metropolitan governance...*, s. 17.

61 M. Goldsmith, *Normative Theories of Local Government: A European Comparison*, [w:] *Rethinking Local Democracy*, red. D. King, G. Stoker, Houndmills–Basingstoke–London 1996, s. 179.

jest – jak pokażemy w dalszej części pracy – zbyt skomplikowany, by ograniczać się do dylematu: centralizm czy decentralizacja. Istotnym problemem są kolizje z przyjętym w 1998 r. modelem podziału administracyjnego kraju, napięcia dotyczące utrzymania władzy politycznej – świetnie widoczne w dyskusjach na temat możliwego podziału województwa mazowieckiego, czy wreszcie uwarunkowane kulturą polityczną modele współpracy między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Relacje między modelem samorządu a procesem metropolizacji stanowią kolejny wątek, który wymaga rozważenia – stanowi bowiem element organizacyjnego wymiaru metropolitalnego zarządzania⁶². Pojawienie się metropolii, w warunkach polskich, wiąże się szczególnie z obawami przed ponoszeniem dodatkowych ciężarów przez gminy. Ważna jest także, jak piszą Maciej Smętkowski, Bohdan Jałowiecki i Grzegorz Gorzelak, obawa przed dominacją „większego” i niechęć do podejmowania przez instytucje zewnętrzne decyzji wiążących gminę (zasada „nic o nas bez nas”), a także rywalizacja polityczna. Jak wskazują autorzy, nieobojętne są także względy prestiżowe, jak również nastroje elektoratu, który nieufnie odnosi się do powoływania przez państwową lub regionalną biurokrację i technokratów form organizacyjnych, które z natury rzeczy są bardziej oddalone niż władze małej gminy od obywatela i trudniej poddają się demokratycznej kontroli⁶³.

Dlaczego rozróżnienia te są istotne właśnie w perspektywie nauk politycznych? Obok dość oczywistej przyczyny, jaką jest wypracowanie możliwie precyzyjnego i koherentnego z ustaleniami innych dyscyplin języka, jest coś znacznie ważniejszego. Staramy się wykorzystać instrumentarium analizy politycznej, by pokazać, że istotnym kontekstem „sprawy metropolitalnej” są interesy i postawy, a także przekonania kluczowych aktorów. Że nie sposób traktować zagadnienia wyłącznie z perspektywy ładu normatywnego i efektywności zarządzania publicznego, „tak jakby polityka nie istniała”. I tak, jakby nie istniały konstytuujące ją interesy i różnice przekonań. W ostateczności bowiem czynnik, jakim jest nastawienie elit, okazuje się rozstrzygający dla wprowadzania zmian, ich spójności i możliwości ograniczania roli przypadku w kształtowaniu trwałych rozwiązań ustrojowych.

Spójrzmy teraz na kilka państw reprezentujących poszczególne modele. Do analizy zawartej w poniższych tabelach (tabele 5 i 6) wybrano sześć zmiennych, które charakteryzują rozwiązania metropolitalne

62 M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *op. cit.*, s. 21.

63 *Ibidem*, s. 22.

w sześciu państwach europejskich. Stanowią one tło dla rozważań na temat polskich prób uregulowania/rozwiązania kwestii metropolitalnych – zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i praktyki politycznej.

Tabela 5. Modele tworzenia i funkcjonowania metropolii w wybranych krajach europejskich, cz. 1

Państwo	Stanowisko elit	Rola centrum
Francja	Współpraca terytorialna w dużej mierze zależy od porozumień politycznych między lokalnymi politykami. Ich ambicje opóźniają metropolizację	Rząd centralny stara się utrzymać polityczną słabość miast, aby zachować monopol władzy
Wielka Brytania	Elity oddały władzę mieszkańcom: w 2000 r. w wyniku lokalnego referendum przyjęto sposób organizacji władz: burmistrza wyłanianego w wyborach powszechnych i bezpośrednich oraz 25-osobowego Zgromadzenia Londyńskiego	<i>Greater London Authority</i> jest zależna od centrum, w większości finansowana z bezpośredniej dotacji rządowej z niewielkimi środkami z lokalnego podatku lokalnego
Finlandia	Elity polityczne preferują rozwój policentryczny. Konkretnie rozwiązania napotykają opór władz centralnych lub lokalnych	Państwo unitarne, określające ramy finansowe działania metropolii
Szwajcaria	Elity gminne, o ile mają mocną legitymizację, mają wpływ na porozumienia, to one sterują polityką metropolizacji	Rząd federalny zdefiniował w 2000 r. „politykę aglomeracyjną”, uznając rolę gmin w tworzeniu aglomeracji

Źródło: opracowanie własne na podstawie J.J. Hesse, L.J. Sharpe, *Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations*, [w:] *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden 1991.

Tabela 6. Modele tworzenia i funkcjonowania metropolii w wybranych krajach europejskich, cz. 2

Państwo	Sposób tworzenia metropolii	Kompetencje	Sposób decydowania	Przymus
Francja	Gotowa formuła <i>communauté d'agglomération</i> dla małych i średnich obszarów metropolitalnych (50–500 tys. mieszkańców) oraz <i>communauté urbaine</i> dla dużych obszarów metropolitalnych powyżej 500 tys.	Obligatoryjne: rozwój gospodarczy, urbanistyka, budownictwo socjalne, rewitalizacja miast i walka z wykluczeniem społecznym, zapobieganie drobnej przestępczości. Opcjonalne: infrastruktura i urządzenia kanalizacyjne, infrastruktura drogowa i parkingowa, środowisko, oczyszczanie ścieków, zaopatrzenie w wodę, obiekty kulturalne	Każda kompetencja wymaga uzgodnienia „interesu społeczności”, który musi zostać zatwierdzony przez 2/3 przedstawicieli metropolii, określić granicę między uprawnieniami gmin i metropolii	tak

Państwo	Sposób tworzenia metropolii	Kompetencje	Sposób decydowania	Przymus
Wielka Brytania	Dwie ustawy odnoszące się do metropolii londyńskiej: <i>Greater London Authority Act 1999</i> <i>Greater London Authority Act 2007</i>	Transport, policja, rozwój gospodarczy oraz planowania przeciwpożarowe i kryzysowe. Za świadczenie usług w tych obszarach odpowiedzialne są trzy organy funkcjonalne – Biuro Transportu, Biuro Burmistrza ds. Policji i Przeszłości oraz Komisarz Straży Pożarnej w Londynie	Pozycja burmistrza zbliżona do prezydenta w modelu prezydenckim. Zgromadzenie Londyńskie – jako władza prawodawcza – zapewnia równowagę	nie
Finlandia	Odgórnie decyzje administracyjne tworzące metropolie	Gminy konkurują ze sobą w ramach metropolii o środki finansowe i kompetencje	Silna demokracja gminna równoważona przez ambicje miast do zarządzania całością	tak
Szwajcaria	Nowelizacja konstytucji federalnej w 1999 r. (art. 50). Federalna Polityka Aglomeracyjna – 2001 r.	W 2001 r. utworzono trójstronną konferencję aglomeracyjną (Tripartite Konferenz), w której uczestniczą przedstawiciele wszystkich trzech poziomów państwowych (federacja, kanton, gminy)	Każde porozumienie jest inne i łączy się z wypracowaniem zasad. Wspólnym mianownikiem porozumień jest to, by miasto-rdzeń było akceptowalne jako partner do współpracy dla otaczających je gmin. Miasto-rdzeń nie może zdominować procedur decyzyjnych, i stawiać gmin w niekorzystnej sytuacji	nie

Źródło: opracowanie własne na podstawie J.J. Hesse, L.J. Sharpe, *Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations*, [w:] *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden 1991.

W tabelach 5 i 6 omówiono przykłady państw reprezentujące poszczególne rozwiązania. Na uwagę zasługuje Finlandia, która powinna według typologii J.J. Hessego i L.J. Sharpe'a reprezentować ten sam typ co Szwajcaria⁶⁴. Tak jednak nie jest – choć mamy do czynienia z pewnymi podobieństwami, jak niezależność gmin, w Szwajcarii jednak oddolnie podejmują one kooperację w ramach stworzonych ram

64 J.J. Hesse, L.J. Sharpe, *op. cit.*, s. 606–607.

instytucjonalnych, natomiast w Finlandii ze względu na ich częstą niechęć do kooperacji z rdzeniem metropolii (tak jest w przypadku metropolii helsińskiej) to instytucje centralne narzucają im kooperację.

Spójrzmy teraz na konkretne rozwiązania. Przypadek francuski obrazuje dwa przeciwstawne profile samorządności. Pierwszy z nich to duża liczba gmin (36 700, tyle co we wszystkich pozostałych krajach UE w ostatniej dekadzie XX w.)⁶⁵. Drugi to z kolei instytucjonalna odpowiedź na to rozdrobnienie – stworzono około 18 tys. struktur współpracy międzygminnej. Struktury te znajdują się pod lokalną kontrolą polityczną, więc współpraca terytorialna w dużej mierze zależy od porozumień politycznych między lokalnymi politykami, którzy z tego samego powodu nie byli w stanie stawić czoła problemom powodowanym przez metropolizację i niekontrolowany rozwój miast.

Zjawisko to jest ogólnie tłumaczone jako wynik „jakobinizmu”, w którym centrum państwa stara się utrzymać polityczną słabość miast, aby zachować monopol władzy. Takie wyjaśnienie może być tylko częściowo prawdziwe, ponieważ nawet rząd gaullistowski w 1971 r. próbował zredukować liczbę gmin przez ich połączenie, co skończyło się fiaskiem. Oczywiście problem łączenia gmin w celu dostosowania lokalnych granic politycznych do nowej polityki i celów życia miejskiego nie jest szczególnie francuski: szeroko zakrojona reforma struktur samorządowych została z powodzeniem wdrożona tylko w krajach Europy Północnej i Grecji.

Dodajmy, że we Francji współpraca międzygminna została wdrożona za pomocą szeregu formuł prawnych, takich jak *syndicats intercommunaux à vocation unique* (stowarzyszenia międzygminne jednego celu), *à vocation multiple* (stowarzyszenia międzygminne wielozadaniowe), dystrykty, *communautés de communes* (wspólnoty gmin), *communautés de ville* (wspólnoty miejskie), *syndicats mixtes* (stowarzyszenia mieszane), *chartes intercommunales* (umowy międzygminne) oraz inne struktury, które zostały wymyślone w różnych okresach i nigdy nie zostały zniesione. Wszystkie te schematy współpracy stanowią próby zrekomensowania braku połączenia gmin.

Charakterystyczną cechą francuskich rozwiązań jest również powiązanie mechanizmów tworzenia związków metropolitalnych z premią finansową za kooperację. Od przyjęcia rozwiązań prawnych w 1999 r. w ciągu dwóch i pół roku powstało 120 jednostek CUA (*communauté d'agglomération*). Z uwagi na to, że takie instytucje mogły powstać w około 145 aglomeracjach miejskich, oznacza to, że 82% skorzystało

65 E. Négrier, *The Changing Role of French Local Government*, „West European Politics” 1999, vol. 22, nr 4, s. 120–140.

z okazji, aby to zrobić; możliwe jest, że powstaje „nowa Francja”, zbudowana na około 140 CUA, 15 *communautés urbaines* i 3500 *communautés de communes*. Innym wskaźnikiem tego trendu jest to, że całkowita zdolność finansowa CUA przekroczyła już całe budżety rad regionalnych. Łącznie te programy współpracy zatrudniają obecnie ponad 30 tys. osób. To nawarstwianie się struktur współpracy było często postrzegane jako nieefektywne, kosztowne i politycznie nieprzeniknione. Problemem Francji jest brak terytorialnej spójności między poszczególnymi sposobami współpracy (metropolitalna nie równa się funkcjonalnej), co oznacza, że organy należy postrzegać przede wszystkim jako jednostki polityczne, ale nie jako instytucje funkcjonalne⁶⁶.

We Francji warunki powstania tych nowych ciał były proste, ale radykalne: 2/3 rad miejskich musiało reprezentować ponad 50% ludności obszaru metropolitalnego lub 50% rad miejskich musiało reprezentować 2/3 tej populacji. Po raz pierwszy francuskie prawo pozwoliło prefektowi zmusić gminę do integracji w ponadgminnym ciele spóldzielczym. Aby wesprzeć ten proces, rząd udzielił wsparcia finansowego władzom lokalnym.

Drugim modelem jest wariant angielski. Londyńska⁶⁷ metropolia przeszła wiele faz rozwoju, a w 1986 r. zlikwidowano Radę Wielkiego Londynu (GLC – *Greater London Council*)⁶⁸, co „pozostawiło przyszłość Londynu w rękach ministrów, 32 londyńskich gmin i sieci wspólnych porozumień”⁶⁹. Przez następne 14 lat nie było jednego organu wybieralnego dla całego Londynu. Rozdrobnienie to zwiększyło oddziaływanie rządu centralnego, a gminy podejmowały kooperacje na podstawie ustawy o samorządzie lokalnym z 1985 r. Środki na poszczególne polityki

66 E. Négrier, *The new French dice: Metropolitan institution building and democratic issues*, [w:] *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, red. D. Kübler, H. Heinelt, London–New York 2005.

67 W tekście koncentrujemy się na Londynie, jednocześnie pamiętając o funkcjonowaniu tzw. *metro mayors*, którzy wybierani są w regionach miejskich (m.in. w Great Manchester, Liverpool, West Midlands). Idea tego urzędu została wprowadzona przez konserwatystów w latach 2010–2015 jako część procesu decentralizacji oraz chęci poprawy „produktywności” dużych miast na północy i w środkowej części kraju, nienadążających za rozwojem Londynu. Do kompetencji *metro mayors* należy m.in. opracowanie strategii rozwoju gospodarki regionu. Szerzej na ten temat: A. Paun, A. Nice, L. Rycroft, *How metro mayors can help level up England*, Institute for Government, June 2022, s. 11–22.

68 Było to konsekwencją konfliktu między ówczesną premier Margaret Thatcher oraz burmistrzem Londynu Kenem Livingstonem – por. K. Radzik-Maruszak, *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010. Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania*, Lublin 2012.

69 B. Pimlott, N. Rao, *Governing London*, Oxford 2002, s. 45.

koordynował międzygminny Komitet ds. Dotacji (LBGC) – organ powołany w celu przejęcia roli źródła finansowania od GLC. Podstawą finansowania była liczba ludności.

Dopiero w 2000 r. utworzono *Greater London Authority* (GLA), potocznie znana pod nazwą „City Hall”. Składa się z dwóch organów politycznych: władzy wykonawczej *Mayorality* (obecnie kierowanej przez Sadiqą Khana) oraz 25-osobowego Zgromadzenia Londyńskiego, które służy jako środek kontroli i równowagi w stosunku do tego pierwszego. Urząd powstał w 2000 r. w wyniku lokalnego referendum i czerpie większość swoich uprawnień z ustawy o władzach Greater London z 1999 r. i ustawy o władzach miejskich Wielkiej Brytanii z 2007 r. *Greater London Authority* jest w większości finansowana z bezpośredniej dotacji rządowej, ale posiada pewne środki z podatku lokalnego. GLA jest wyjątkowa w brytyjskim systemie samorządowym ze względu na strukturę (wykorzystuje model prezydencki) wyborów i organizacji władz.

Finlandia reprezentuje trzecią grupę – państw północno- i środkowo-europejskich⁷⁰. Jest państwem opiekuńczym z silnymi niezależnymi gminami, które są postrzegane jako filary demokracji – dysponują szerokimi uprawnieniami i wysokim poziomem legitymizacji w ramach jednolitego, wysoce zintegrowanego państwa opiekuńczego. Także i w tym modelu zachodzą zmiany, bowiem państwo opiekuńcze zaczęło przekształcać się w miasta opiekuńcze⁷¹. Ustawa o samorządzie terytorialnym (1995) stanowi, że gminy mogą decydować o wysokości lokalnego podatku dochodowego (tzw. podatek miejski) oraz podatku od nieruchomości, podatki od osób prawnych pobiera państwo (dla firm zatem warunki funkcjonowania są takie same). Reformy finansowe wprowadzone w latach 90. zmniejszyły dotacje państwowe i zwiększyły udział gmin w podatkach od przedsiębiorstw, co jeszcze zwiększyło autonomię gmin (m.in. w zakresie organizacji usług socjalnych), ale zwiększyła się również konkurencja między nimi. Dotacje państwowe przyznane Helsinkom spadły z 831 euro na mieszkańca (w 1993 r.) do 96 (w 1998 r.). Ten trend spadkowy się utrzymuje i już na początku 2000 r. dotacje państwowe dla Helsinek stały się negatywne: Helsinki

70 Ze względu na model zarządzania Finlandia reprezentuje *network governance*. W wariacie fińskim wiązał się on z wyzwaniem zwanym z efektywnymi, a zarazem demokratycznymi działaniami w ramach tychże sieci zarządzania. Zob. I. Nyholm, A. Haveri, *Between Government and Governance – Local Solutions for Reconciling Representative Government and Network Governance*, „Local Government Studies” 2009, vol. 35, nr 1, s. 109–124.

71 A. Haila, P. Le Galès, *The coming of age of metropolitan governance in Helsinki?*, Paris 2004, s. 23.

zostały teraz zmuszone do dotowania innych gmin. Udział Helsinek w krajowym podatku od osób prawnych wzrósł z 123 euro na mieszkańca (w 1994 r.) do 1070 (w 1998 r.). Miasta, które odniosły sukces w przyciąganiu firm, zaprotestowały, obawiając się przeniesienia inwestycji. Kwestia podatków od przedsiębiorstw jest przedmiotem debaty między państwem a miastami i sprawdza granice autonomii gmin.

Ostatnim przykładem tu analizowanym jest Szwajcaria, która – mimo że zaliczana do tego samego modelu co Finlandia – prezentuje odmienny typ praktyki metropolitalnej. Można powiedzieć, że problemem jest tu brak metropolitalnej sfery publicznej⁷². Szwajcarskie gminy muszą zgodzić się na fuzję i nie mogą być do tego po prostu zmuszone przez wyższe szczeble państwowe, jak to ma miejsce w Finlandii. Taka konfiguracja jest przeszkodą dla reformy terytorialnej w większości obszarów miejskich: bogate gminy podmiejskie zaciekle sprzeciwiają się wszelkim krokom w kierunku aneksji lub nawet współpracy ze znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej głównym miastem. Tylko niezwykle bogatemu miastu Lugano udało się w 2004 r. włączyć osiem przedmieść, prawie podwajając w ten sposób liczbę ludności. Miasta-rdzenie metropolii zwykle okazują się mieć dość słabą pozycję w porównaniu z mniejszymi gminami: w celu wzmocnienia zaufania miasta-rdzenie zazwyczaj akceptują rozwiązania, które stawiają je w niekorzystnej sytuacji – wybierają to jako lepsze rozwiązanie niż całkowity brak wpływu na okoliczne obszary. Szwajcaria rozwinęła za to partnerstwo publiczno-prywatne w zarządzaniu metropolitalnym – agencje pozarządowe nie są związane z żadnym konkretnym terytorium, mogą bardziej elastycznie realizować zadania publiczne. Warto dodać, że dwa z czterech analizowanych państw nie są obecnie krajami członkowskimi UE, ale dobrze reprezentują pewne wyraziste modele organizacji metropolii i rozwiązania zaznaczonych napięć ustrojowych.

Należy też zwrócić uwagę, że rola elit w stymulowaniu polityki metropolitalnej nie jest podobna w badanych przypadkach – mamy do czynienia z różnymi reakcjami na pojawienie się tego nowego obszaru. W ramach demokracji konsensualnej⁷³ głównym zajęciem polityków są negocjacje i szukanie kompromisów między różnymi punktami widzenia. Pojawienie się silnych liderów ogranicza także demokracja

72 D. Kübler, F. Sager, B. Schwab, *Governing without government. Metropolitan governance in Switzerland*, [w:] *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, red. D. Kübler, H. Heinelt, London–New York 2005, s. 180–183.

73 A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven 2012.

bezpośrednia (o poszczególnych politykach decydują wyborcy bezpośrednio), co może skutkować wyborczymi porażkami wizjonerskich polityków⁷⁴.

Podsumowując, współczesne obszary metropolitalne to wielo-środkowe regiony miejskie, które rozwinęły się głównie wzdłuż sieci funkcjonalnych, przecinając tradycyjne, instytucjonalnie określone granice terytorialne. Kluczowy z punktu widzenia nauk politycznych problem to istnienie różnorodnie legitymizowanych instytucji lokalnych poszczególnych szczebli. Silnie legitymizowane struktury municypalne konfrontowane są ze znacznie słabiej umocowanymi politycznie metropolitalnymi. Rządzenie metropolitalne, w zależności od modelu, generuje instytucje pośrednie, wyłaniane zazwyczaj w drodze nominacji, a w niektórych wariantach nawet nie istnieją wspólne instytucje, a jedynie ciała koordynujące polityki. Można się zastanawiać, czy drogą do legitymizacji tak skonstruowanych mechanizmów zarządzania metropolitalnego nie jest rozwój demokracji konsorcjalnej. Obecnie funkcjonujące różnorodne rozwiązania instytucjonalne w jednostkach, fakt, że każda gmina ma głos, przy jednoczesnym zastosowaniu zasady jednomyślności w konsekwencji prowadzą do uwiąznięcia decyzyjnego ze względu na wzajemne blokowanie się.

1.4. Europeizacja

Istotną cechą rozwoju metropolii jest dziś postrzeganie ich jako specyficznych organizmów administracyjnych i politycznych przez instytucje Unii Europejskiej. C. Fricke zwraca uwagę na dwa podstawowe aspekty tej relacji: po pierwsze – polityki publiczne na tym szczeblu regularnie odnoszą się do polityk europejskich, po drugie – władze metropolii stają się istotnym aktorem wywierającym wpływ na proces polityczny na poziomie Unii. Autorka wskazuje tu przede wszystkim na inicjatywę *European Metropolitan Authorities*⁷⁵. Ostatnie spotkanie EMA odbyło się podczas katowickiego World Urban Forum 26 i 27 czerwca 2022 r., a pięć lat wcześniej miało miejsce w Warszawie.

Deklaracja z Turynu przyjęta w 2016 r. przez reprezentantów europejskich metropolii formułowała przywoływane już w tej pracy przekonania o kluczowej roli metropolii w gospodarce światowej, nazywając je silnikami europejskiego wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego.

74 D. Kübler, F. Sager, B. Schwab, *op. cit.*, s. 183.

75 C. Fricke, *European Dimension, op. cit.*, s. 29.

Podkreślała też pozytywny wpływ metropolii na regiony. Sensem dokumentu było upomnienie się o wpływ reprezentacji metropolii (EMA) na kształtowanie Europejskiej Agendy Miejskiej i tworzenie funduszy unijnych na potrzeby rozwoju metropolitalnego⁷⁶.

Pewną rolę odgrywają też instytucje związane ze szczegółowymi politykami, takie jak *European Metropolitan Transport Authority*, działające już od końca XX w. i skupiające niektóre wielkie stolicy europejskie, takie jak Paryż, Berlin, Londyn czy Madryt, ale także stolicy krajów środkowoeuropejskich, takie jak Warszawa, Praga, Sofia, Wilno, Budapeszt czy Belgrad. Wśród członków stowarzyszenia niebędących stolicami znajdziemy m.in. Turyn, Stuttgart, Porto czy Kraków. Osobnym zagadnieniem jest też kontekst europeizacji polityk publicznych, zarówno poprzez deklaracje dotyczące polityki miejskiej i samorządu – takie jak choćby Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 1985 r. czy 12 lat młodsza Europejska Karta Samorządu Regionalnego.

Praktycznym wyrazem tego typu procesów jest utworzenie w Polsce rozwiązania w postaci zintegrowanych inwestycji terytorialnych, będących z jednej strony narzędziem realizacji polityki spójności, a z drugiej – wsparciem dla idei współpracy komunalnej na obszarach funkcjonalnych miast, co można uznać za istotne wsparcie dla procesu metropolizacji⁷⁷.

Interesującym wątkiem przywoływanej tu już książki C. Fricke jest rozważanie roli francuskich i niemieckich wzorców w sferze modelowania metropolii i zarządzania przestrzennego w kształtowaniu podobnych rozwiązań w pozostałych krajach Unii. Autorka podkreśla, że narodowe rozwiązania w zakresie reguł planowania przestrzennego oraz systemu administracyjnego mogą stanowić istotną barierę dla europeizacji, z drugiej strony – sam proces ujednociania bywa postrzegany jako element strategii unifikacji neoliberalnej. Bez wątpienia bowiem poszukiwanie przez metropolie partnerów w innych krajach i próba wyjścia poza kontekst pojedynczego kraju mogą być postrzegane jako zgodne z modelem globalizacji, popularnym przynajmniej do czasów kryzysu 2008 r., a przechodzącym głęboki kryzys na przełomie drugiej i trzeciej dekady XXI w.

W tym sensie część literatury sprzed 20 czy nawet kilkunastu lat zestarzała się szybciej, niż wskazywałyby na to normalne procesy

76 European Metropolitan Authorities, *Turin Declaration*, <https://www.torino-strategica.it/wp-content/uploads/2016/02/EMA-Turin-Declaration.pdf> [dostęp: 8.05.2023].

77 J.H. Szlachetko, *op. cit.*, s. 204.

przewartościowań w świecie nauki, polityki czy w polu eksperckim. Nie na tyle jednak, by uznać proces europeizacji przestrzeni, właśnie w jego wymiarze metropolitalnym, za odwracalny. Paradoksalnie kryzys transportowy związany z COVID, wskazania wynikające z reakcji na zmiany klimatu czy wreszcie napięcia wywołane przez wszczętą przez Putina wojnę przeciwko Ukrainie mogą prowadzić do poszukiwania przez metropolie partnerów raczej w obrębie Unii czy nieco szerzej rozumianego Zachodu niż, tak jak miało to miejsce w początkach naszego stulecia, w krajach Azji Południowo-Wschodniej czy Bliskiego Wschodu.

Proces europeizacji można zatem postrzegać jako otwarcie przed metropoliami możliwości, które nie znikają wskutek zachodzących obecnie zmian. Możemy również zaobserwować zmiany hierarchii miasta w układzie zarówno państwowym, jak i międzynarodowym, ze względu na integrację europejską⁷⁸. Przykładem może być tu Lublin czy Rzeszów, które stały się ostatnimi metropoliami na wschodzie UE, których rola dodatkowo wzrosła ze względu na napaść Rosji na Ukrainę w 2022 r.

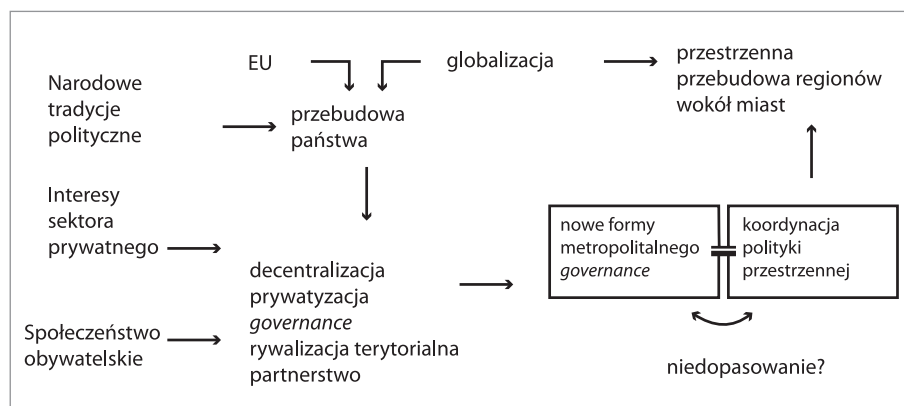
Wracając do analizy znaczenia europeizacji w funkcjonowaniu metropolii, należy zwrócić uwagę na pojawienie się nowej polityki Unii Europejskiej na lata 2014–2020. W jej ramach powstały założenia polityki miejskiej, zakładającej wzmocnienie współpracy na osi miasto – otoczenie poprzez wprowadzenie nowych instrumentów finansowania inwestycji ze środków unijnych, czyli Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). Według założeń wdrażanie tego narzędzia ma się odbywać w ramach tzw. miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF – *Functional Urban Areas*). Od tego czasu obserwuje się wzrost liczby podpisywanych umów stowarzyszeniowych pomiędzy gminami obszarów metropolitalnych, by spełnić warunki niezbędne do starania się o fundusze w ramach ZIT⁷⁹.

Warto zatem umieścić kwestię tworzenia metropolii w szerszym układzie międzynarodowym. Polityka metropolitalna łączy władzę i przestrzeń. Poddana jest ona zarówno presji związanej z globalizacją, jak i z integracją, które przekształcają państwo. Globalizacja i europeizacja docierają do zarządzania metropolitalnego za pośrednictwem restrukturyzacji państwa, które zmienia się pod ich wpływem.

78 S. Wilks-Heeg, B. Perry, A. Harding, *op. cit.*, s. 25.

79 W Polsce na tej bazie spisano te warunki w dwóch dokumentach: Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010 r. (M.P. Nr 36, poz. 423) oraz Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030, uchwała Rady Ministrów nr 239/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. (M.P. z 2012 r. poz. 252).

Najpoważniejsze przekształcenia w tym zakresie to oczywiście decentralizacja, prywatyzacja, przejście od *government* do *governance*. W wyniku tej presji międzynarodowej pojawia się również rywalizacja terytorialna, ale i partnerstwo jednostek budujących metropolie.



Rysunek 2. Zależności metropolii w układzie międzynarodowym

Źródło: W. Salet, A. Thornley, A. Kreukels, *Institutional and spatial coordination in European metropolitan regions*, [w:] *Metropolitan Governance and Spatial Planning Comparative Case Studies of European City-Regions*, red. W. Salet, A. Thornley, A. Kreukels, London 2005, s. 4.

Te dwa ostatnie uwarunkowania są bezpośrednio powiązane ze społeczeństwem obywatelskim, które oczekuje współpracy władz w realizacji interesów, ale też jest najbardziej mobilnym elementem tej sieci zależności oraz, jak pokazano powyżej, może „głosować nogami”, zmieniając miejsce życia. Globalizacja oddziałuje nie tylko na system polityczny państwa, ale również bezpośrednio na organizację przestrzenną władzy w metropolii – dzięki czemu duże miasta stają się ośrodkami zarządzającymi przepływem kapitału, ludzi, usług czy informacji. Międzynarodowe koncerty i inwestycje umieszczone na terytorium metropolii nie pozostają bez znaczenia dla jej funkcjonowania, sieci dróg, lokalizacji dzielnic biznesowych, dają też impuls dla budownictwa mieszkaniowego. Dla europejskiego myślenia o metropoliach atrakcyjny jest termin używany przez socjologów Barry’ego Wellmana i Keitha Hamptona „glokalizacja”, który odnosi się do łączenia globalizacji z jej lokalną adaptacją i interpretacją⁸⁰. Już w latach 90. chętnie wykorzystywano i rozwijano tę ideę, badając wpływ globalizacji na struktury samorządu lokalnego. Zwracano też uwagę na praktykę regionów metropolitalnych polegającą na większym

⁸⁰ B. Wellman, K. Hampton, *Living Networked On and Offline*, „Contemporary Sociology” 1999, vol. 28, nr 6, s. 648–654.

zainteresowaniu ich pozycją konkurencyjną w stosunku do innych regionów metropolitalnych, zwłaszcza w ramach UE⁸¹.

Tak interpretowane są wyzwania związane z uzyskaniem mocniejszego statusu przez Poznań, który poddany jest konkurencyjnej presji nie tylko ze strony Warszawy, ale także leżącego już w Niemczech Berlina⁸². Wydaje się, że gospodarki regionalne stały się bardziej zależne od swojej pozycji w globalnych sieciach niż od tradycyjnych sił i inwestycji lokalnych przemysłów i lokalnych przedsiębiorców. Utrata ochrony ekonomicznej, otwarcie granic państwowych oraz międzynarodowe – zwłaszcza europejskie – prawodawstwo dotyczące liberalizacji rynków gospodarczych dały gospodarkom regionalnym silne bodźce do zajęcia lepszej pozycji w nowych globalnych sieciach⁸³. W powyższym rysunku/grafie pojawia się pytanie o potencjalne niedopasowanie na linii nowych form zarządu metropolitalnego i koordynacji polityk. Jednak bazując na studiach związanych z elastycznością i adaptowalnością narzędzi *governance*, można mieć nadzieję, że o ile tylko centralistyczna presja ujednolicenia i sterowania nie zwycięży, to ten potencjalny konflikt uda się ograniczyć.

1.5. Obywatele metropolii

Analizując rolę mieszkańców w metropoliach, możemy skorzystać z konstatacji Daniela Küblera i Mariony Tomàs⁸⁴, którzy podkreślają wielość tożsamości, które mogą być udziałem obywatela obszaru metropolitalnego, i wynikającą z niej naturalną „konkurencję między różnymi poziomami legitymizacji”. Ze względu na fakt, że rdzeniem politologicznego spojrzenia na metropole jest analiza reprezentacji mieszkańców, zasadne jest przywołanie głosów opierających się na teorii wyboru publicznego, zakładających, że należy badać wpływ praw uczestnictwa na indywidualne zachowania obywateli w ramach metropolii. Należy też sprawdzać wpływ instytucji metropolitalnych na wewnętrzną

81 Szerzej: T. Hall, P. Hubbard, *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*, Wiley 1998.

82 T. Kaczmarek, D. Kociuba, *Models of governance in the urban functional areas: Policy lessons from the implementation of integrated territorial investments (ITIs) in Poland*, „*Quaestiones Geographicae*” 2017, vol. 36, nr 4, s. 58.

83 W. Salet, A. Thornley, A. Kreukels, *Institutional and spatial coordination in European metropolitan regions*, [w:] *Metropolitan Governance and Spatial Planning Comparative Case Studies of European City-Regions*, red. W. Salet, A. Thornley, A. Kreukels, London 2005, s. 5.

84 D. Kübler, M. Tomàs, *Jeux d'échelle et démocraties métropolitaines: Leçons montréalaises*, „*Métropoles*” 2010, nr 7, s. 2–10.

motywację jednostek. Okazuje się bowiem, że zewnętrzne interwencje niszczą wewnętrzną motywację, jeśli są postrzegane jako kontrolujące i ingerujące. Zależność ta jest widoczna także w odwrotnym kierunku – zewnętrzne interwencje zwiększają wewnętrzną motywację, jeśli są postrzegane jako jedynie wspierające.

Najsilniejszą motywację tworzą instytucjonalne możliwości działania jednostki. Konstytuując szerokie prawa do uczestnictwa, sprzyjają rozwojowi postaw obywatelskich, podczas gdy ograniczone instytucjonalne możliwości uczestniczenia mają tendencję do przyspieszania erozji aktywnych postaw. Warto wspomnieć badania pokazujące, że w środowiskach lokalnych z rozległymi prawami do uczestnictwa instytucjonalnego uchylanie się od płacenia podatków jest znacznie niższe niż w modelach z ograniczonym uczestnictwem⁸⁵. Empiryczne potwierdzenie znalazły też intuicje dotyczące zależności, w której ludzie mający większą szansę uczestniczenia w podejmowaniu decyzji i wpływania na ciała decyzyjne bardziej identyfikują się z działaniami egzekutywy i przez to są mniej skłonni do oszukiwania. Udowodniono także, że szerokie prawa do uczestnictwa zwiększają indywidualne poczucie szczęścia⁸⁶. Dotyczy to w szczególności bezpośrednich instytucji demokratycznych, takich jak inicjatywy ludowe, dzięki którym obywatele mogą wносить bezpośredni wkład w proces polityczny. W Polsce nie prowadzono analogicznych badań, jednak, biorąc pod uwagę dostępny stan wiedzy, należałoby być ostrożnym we wskazywaniu tak jednoznacznych zależności.

Często zwraca się zatem uwagę, że kwestia demokratycznej jakości funkcjonowania instytucji została w dużej mierze zaniedbana w procesie tworzenia metropolii. Pewną odpowiedź w tym zakresie daje nam badanie wykorzystujące model popularny w teorii organizacji⁸⁷ (tzw. EVLN: *exit – voice – loyalty – neglect*), dla którego punktem wyjścia była teoria Alberta Ottona Hirschmana⁸⁸. Tabela 7 obrazuje cztery sposoby

85 W.W. Pommerehne, W. Weck-Heckmann, *Tax Rates, Tax Administration and Income and Tax Evasion in Switzerland*, „Public Choice” 1996, vol. 88, s. 161–170.

86 A. Stutzer, *Stärkere Volksrechte – zufriedener Bürger: eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz*, „Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft” 2000, nr 6.

87 D. Lowery, R.H. DeHoog, W.E. Lyons, *Citizenship in the empowered locality: An elaboration, a critique, and a partial test*, „Urban Affairs Quarterly” 1992, vol. 28, s. 69–103.

88 Albert Otto Hirschman stworzył model zachowań wykorzystywany w obszarze polityki porównawczej i zachowań organizacyjnych – por. A.O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Ma. 1970, s. 176.

reakcji jednostki na wyzwania. Mogą mieć one charakter aktywny bądź pasywny i w drugim wymiarze pozytywny bądź negatywny.

Tabela 7. Cztery wymiary reakcji jednostki na wyzwania

	Aktywna	Pasywna
Konstruktywna	Głos (<i>voice</i>)	Lojalność (<i>loyalty</i>)
Negatywna	Wyjście (<i>exit</i>)	Zaniedbanie (<i>neglect</i>)

Oprac. na podstawie D. Lowery, R.H. DeHoog, W.E. Lyons, *op. cit.*, s. 75.

Skrajne rozwiązanie i opuszczenie (*exit/wyjście*) organizacji to reakcja aktywna i destruktywna. Druga kombinacja (*voice/głos*) ma charakter aktywny i konstruktywny, gdyż pozwala wyartykułować niezadowolenie i doprowadzić do zmiany na lepsze. Lojalność jest konstruktywna, ale i pasywna, gdyż oznacza bierne oczekiwanie w nadziei na poprawę. Trzeba też pamiętać, że lojalność członka wobec organizacji, do której należy, jest tym większa, im wyższe są koszty wejścia (fizyczne, moralne, materialne lub poznawcze). Ostatni wariant (*neglect/zaniedbanie*) to reakcja pasywna i destruktywna – ma jednoznacznie negatywne konsekwencje dla organizacji⁸⁹.

Zastosowanie tego modelu do zbadania efektywności zaangażowania publicznego prowadzi do pewnych wniosków na gruncie teoretycznym. W odniesieniu do rywalizujących koncepcji obywatelstwa autorzy twierdzą, że liberalno-demokratyczne koncepcje obywatelstwa kładą nacisk na wyjście i lojalność, podczas gdy komunitarne koncepcje obywatelstwa kładą największy nacisk na aktywne rzecznictwo i wyrażanie opinii (*voice*)⁹⁰. Z kolei reakcja zaniedbania – np. alienacja, cynizm i nieufność – jest postrzegana jako nieadekwatna zarówno do liberalno-demokratycznych, jak i wspólnotowych koncepcji obywatelstwa.

W swoich studiach empirycznych zespół Davida Lowery’ego zaobserwował, że struktury samorządowe mają silny wpływ na to, jak obywatele reagują w sytuacji niezadowolenia. Przywiązanie społeczności do metropolii było znacznie wyższe, gdy ich instytucje miały skonsolidowany charakter niż rozdrobniony. Ustalono również, że wysoki poziom przywiązania sprawia, że konstruktywne reakcje „głosu” i „lojalności” są bardziej prawdopodobne, a destruktywne reakcje „wyjścia” i „zaniedbania” – mniej prawdopodobne. Wniosek płynący z tych badań jest następujący – skonsolidowane instytucje metropolitalne lepiej

⁸⁹ D. Lowery, R.H. DeHoog, W.E. Lyons, *op. cit.*

⁹⁰ *Ibidem*, s. 71.

promują wykorzystanie konstruktywnych zachowań mieszkańców przy rozwiązywaniu problemów niż rozdrobnione. W przeciwieństwie do skonsolidowanych instytucji, miejscowości w rozdrobnionych obszarach metropolitalnych nie zapewniają odpowiedniej skali satysfakcji, ale także rozumienia mechanizmów decyzyjnych i dlatego nie są postrzegane jako znacząca arena do konstruktywnego angażowania się w sprawy publiczne.

Wyniki tych badań dostarczają nam argumentów wspierających tendencje konsolidacyjne w ramach metropolii. Pokazują bowiem, że tego typu rozwiązania wspierają i wzmacniają uczestnictwo polityczne. W tym sensie określony kształt rozwiązań metropolitalnych ma „zdolność do wytwarzania demokratycznych obywateli”.

Tożsamość metropolitalna

Tożsamość metropolitalna, czyli identyfikacja mieszkańców z terenami i kulturą metropolii, jest podstawą do udzielania instytucjom metropolitalnym przyzwolenia na funkcjonowanie. Tożsamość jest definiowana jako cechy wyróżniające daną jednostkę lub grupę, określające, kim lub czym jest ta jednostka lub grupa i co ma dla nich znaczenie. Wyróżnić można tożsamość indywidualną (osobistą), przysługującą każdej konkretnej osobie, a także tożsamość grupową (zbiorową), czyli poczucie wspólnoty z innymi podobnymi pod jakimś względem osobami, które towarzyszy świadomość odrębności od innych⁹¹. W odniesieniu do metropolii możemy mówić o obu wymiarach, jednak w niniejszym rozdziale skoncentrujemy się na tym, co określa jednostkowe „kim jestem?”, a także w jaki sposób można uchwycić ten związek, jak wspomagać lokalną lojalność.

Tożsamość lokalna może być wynikiem procesów oddolnych lub też ze względu na jej wartość może być stymulowana przez elity. Oznacza to, że definiuje się ją odgórnie, a następnie próbuje socjalizować w jej ramach mieszkańców. W tym drugim podejściu kluczowa dla sukcesu tego procesu jest legitymizacja na bazie funkcjonalnej – opierająca się na satysfakcji mieszkańców z usług publicznych realizowanych w obszarze metropolitalnym. Żeby tak się jednak stało, konieczne jest, by metropolie dysponowały niezależnością w kształtowaniu polityk publicznych

91 L. Huddy, *From Social to Political Identity: A Critical Examination of Social Identity Theory*, „Political Psychology” 2001, vol. 22, nr 1, s. 132.

na swoim terenie, co wymaga przestrzeni na gruncie instytucjonalnym oraz środków finansowych.

Badanie partycypacji metropolitalnej łączy się z próbą odpowiedzi na pytania: Dlaczego niektórzy obywatele są bardziej aktywni na poziomie ponadlokalnym (ponadgminnym) niż inni? Czy jest to jedynie odzwierciedlenie tradycyjnych wzorców partycypacji społecznej, czy też istnieją specyficzne dla miast-regionów mechanizmy wzmacniające aktywność obywateli ponad granicami miejskimi? Jak ważne są różnice w lokalnych kontekstach? Czy istnieją różne wyjaśnienia różnych form aktywizmu metropolitalnego i gminnego/osiedlowego?

Pierwsze zagadanie, które należy rozważyć, dotyczy jednak tego, kogo możemy uznać za obywatela metropolii. Nie ma jednej, ogólnie przyjętej zasady wyznaczania granic wspólnoty politycznej w demokracji. Teoria demokratyczna nie dostarcza żadnych wskazówek, jak rozwiązać „problem graniczny”, to znaczy decydować, których obywatele uwzględnić w danym *demos*. Komunitarianie twierdzą, że każde *demos* powinno odpowiadać społeczności, w której ludzie mają wspólne cechy kulturowe, wchodzą w interakcje i mają zbiorową tożsamość. Czasami same granice jednostek samorządowych mogą tworzyć takie społeczności.

Liberałowie podkreślają prawa jednostki i traktują *demos* jako „współtwórców polityki”, a rząd nie jest już kluczowym aktorem w procesie tworzenia polityki, ale raczej ma ułatwiać działania samorządnych, samosterujących się obywateli i stowarzyszeń obywateli⁹². Może to obejmować prawo do głosowania, ale także prawo do wyboru usług publicznych, np. szkół dla dzieci lub placówki opiekuńczej dla starszych. Kolejna zasada zakłada, że *demos* powinien składać się ze wszystkich osób, których dotyczą poszczególne decyzje zbiorowe⁹³.

W większości obszarów metropolitalnych na świecie podstawową jednostką demokratycznego podejmowania decyzji jest gmina. Większość lokalnych praw obywatelskich, takich jak prawo do głosowania i korzystania z lokalnych usług publicznych, związana jest z gminą. Dotyczy to także obowiązków – np. płacenia podatków lokalnych. Jednak wiele zbiorowych potrzeb w miastach-regionach wykracza poza granice gminy lub jest najskuteczniej zaspokajanych na większą skalę niż gmina. Mogą to być potrzeby transportowe, usuwanie śmieci, oczyszczanie ścieków i zdrowe środowisko. Ponadto, ze względu na specjalizację

92 V. Lowndes, *Citizenship and Urban Politics*, [w:] *Theories of Urban Politics*, red. D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, London 1995, s. 165.

93 A. Lidström, *op. cit.*, s. 284.

funkcjonalną, która jest charakterystyczna dla wielu regionów miejskich, oraz oddzielenie miejsc pracy i miejsca zamieszkania, wielu obywateli spędza większość dnia poza swoją gminą macierzystą. Zatem *demos* metropolii jest zawsze ponadgminny. Co więcej, może się też pojawiać poczucie tożsamości związane z metropolią jako całością⁹⁴.

Pierwszy zestaw założeń dotyczących różnic tożsamości metropolitalnych sugeruje, że są one po prostu odzwierciedleniem ustalonych wzorców partycypacji społecznej. Od osób, które mogą brać udział w sprawach politycznych w ogóle, oczekuje się również, że będą to robić na skalę międzygminną. Teorie partycypacji społecznej zwykle identyfikowały specyficzne warunki, które ułatwiają lub utrudniają uczestnictwo obywateli. W ujęciach tych koncentrowano się na założeniu, że różnice w uczestnictwie można wyjaśnić warunkami socjoekonomicznymi, ale Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman i Henry E. Brady twierdzili, że takie wyjaśnienia są zbyt ograniczone. Twierdzili, że brak aktywności w życiu politycznym wynikał z braku zasobów i kompetencji, kwestii zaangażowania lub niepowodzenia w rekrutacji. Dlatego zasoby, zaangażowanie i rekrutacja były postrzegane jako czynniki, które przyczyniają się do aktywizacji politycznej obywateli⁹⁵. Pytanie brzmi, jak te czynniki działają w odniesieniu do partycypacji metropolitalnej.

Druga teoria wydaje się ciekawsza, gdyż kładzie nacisk na integrację obywateli z regionem miejskim i sugeruje, że osoby wysoko zintegrowane są również bardziej skłonne do orientacji metropolitalnej – łączy zatem poczucie tożsamości z partycypacją. Poczucie tożsamości poszerza bowiem terytorialne pole doświadczenia obywatela oraz zwiększa świadomość istnienia problemów i możliwych rozwiązań. Taką postawę wzmacniają różne formy mobilności, takie jak dojazdy do sklepów i spędzanie czasu wolnego w innych gminach miasta-regionu. Tego typu doświadczenia są kluczowe dla budowy związku gmina – metropolia. Warto też zwrócić uwagę na interesy osobiste, jak fakt posiadania nieruchomości czy też bycia członkiem lokalnego stowarzyszenia w innej gminie. Dojeżdżanie do pracy przez granice gminy może być również postrzegane jako tworzenie pozycji interesariusza, ponieważ miejsce pracy lub miejsce nauki znajduje się w innej gminie⁹⁶.

Trzecie ujęcie zakłada, że samo położenie gminy macierzystej w obrębie metropolii może wpływać na międzygminne orientacje polityczne

94 V. Lowndes, *op. cit.*; D. Kübler, H. Heinelt, *Metropolitan governance...*

95 S. Verba, K.L. Scholzman, H.E. Brady, *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Ma. 1995.

96 A. Lidström, *op. cit.*, s. 285.

obywateli. Wcześniejsze badania podkreślały znaczenie sieci funkcjonalnych w regionach metropolitalnych dla poczucia tożsamości społeczeństwa. Szczególnie w monocentrycznych metropoliach rdzeń zazwyczaj funkcjonuje jako centrum działalności gospodarczej i kulturalnej. Szczególnie w skandynawskim otoczeniu, gdzie rdzeń miasta nie jest obszarem ubóstwa, miasto jest bardziej atrakcyjne⁹⁷.

Do listy czynników dodamy także trzy hipotezy. Zakładamy więc za Andersem Lidströmem, że w zakresie aktywizmu mieszkańców metropolii zaobserwować można, że:

- 1) bardziej prawdopodobne jest, że polityka w miastach-rdzeniach przyciąga uwagę mieszkańców pozostałych gmin niż odwrotnie. Byłoby to szczególnie istotne w małych gminach wokół rdzenia, w metropoliach charakteryzujących się dużymi różnicami wielkości pomiędzy najmniejszymi gminami podmiejskimi a miastem rdzeniowym;
- 2) ponadgminne orientacje polityczne będą bardziej intensywne w większych metropoliach, które powstały wokół miasta-rdzenia, a nie są policentryczne;
- 3) im bardziej dominująca rola dużego miasta-rdzenia w życiu jego mieszkańców, tym większe prawdopodobieństwo, że obywatele zorientują się w sprawach innych także na rdzeń. Relacje ponadgminne będą silniejsze⁹⁸.

A. Lidström powołuje się przy tym na przykład dwóch metropolii. Pierwszą z nich jest Göteborg, a druga to zajmujące dopiero jedenaste miejsce w klasyfikacji OECD dla Szwecji Umeå. Aktywizm ponadgminny występuje częściej w regionie miasta Göteborg. Częściej zdarza się, że mieszkańcy gmin zewnętrznych są zorientowani politycznie ponad granicami komunalnymi. Tendencja ta widoczna jest także w obszarze Umeå, stąd wielkość danego obszaru metropolitalnego nie ma znaczenia dla tego, czy pojawia się ponadgminna orientacja polityczna. Generalnym trendem utożsamianie się przedmieść z centrum, a nie odwrotnie. Wyniki szwedzkiego porównania wskazują, że istnieją różne formy aktywizmu i nie wszystkie są jednakowo powszechne. W związku z tym najprostsze formy zaangażowania, jak zainteresowanie wiadomościami i polityką w gminach poza rdzeniem, są bardziej powszechne niż próby wpłynięcia na decyzje polityczne lub administracyjne⁹⁹.

97 A. Lidström, J.M. Sellers, *Governance and Redistribution in Metropolitan Areas: A Swedish-US Comparison*, [w:] *The role of regions?: Networks, scale, territory*, Kristianstad 2011.

98 A. Lidström, *op. cit.*, s. 288.

99 *Ibidem*, s. 292.

Przyjrzyjmy się Obszarowi Metropolitalnemu Barcelony (MAB), który powstał w latach 70. XX w. Charakteryzuje się on politycznym lokalizmem, małym rozmiarem gmin – często liczących mniej niż 1 tys. mieszkańców – silną tożsamością gminną i małą fiskalną niezależnością (dochody własne to około 13%). Składa się z 36 gmin, na terenie których żyje 3,5 mln mieszkańców. Jest to wysoce zurbanizowany obszar metropolitalny, z licznymi średnimi i małymi jednostkami otaczającymi Barcelonę, połączony siecią metra, autostrad, linii kolejowych oraz autobusowych. Analizy deklaracji mieszkańców pokazują, że mieszkanie w centrum obszaru metropolitalnego jest czynnikiem wpływającym na tożsamość metropolitalną – mieszkańcy Barcelony nie tylko mają lepszą wiedzę na temat MAB i wyższy poziom identyfikacji z nim, ale też prezentują wyraźnie zaangażowanie w zarządzanie metropolitalne oraz popierają propozycję ustanowienia jednego burmistrza dla całego obszaru metropolitalnego¹⁰⁰.

100 J.J. Vallbé, J. Magre, M. Tomàs, *Being metropolitan: The effects of individual and contextual factors on shaping metropolitan identity*, „Journal of Urban Affairs” 2015, vol. 40, nr 1.

Rozdział 2

Polskie metropolie *in statu nascendi*

Zagadnienie metropolii w Polsce jest tematem politycznym przyszłości. W ostatniej dekadzie XX i dwóch pierwszych dekadach XXI w. zajmowało przede wszystkim ekspertów oraz niewielkie grono samorządowców. Po roku 2015 było często rozważane przez pryzmat zachowań wyborczych oraz konfliktów między rządzącymi a prezydentami największych miast. Do mediów trafiały też teksty dotyczące metropolitalnego stylu życia czy pogłębiających się różnic między płacami w największych ośrodkach a poziomem zarobków na prowincji.

Proces tworzenia metropolii przebiegał zatem poza sferą zainteresowań opinii publicznej i nawet powstanie pierwszego związku metropolitalnego w województwie śląskim nie stało się przedmiotem szerszej dyskusji. Niniejszy rozdział przedstawi proces rodzenia się metropolii – począwszy od analizy dłuższych procesów wpływających na szanse metropolitalne poszczególnych ośrodków, a następnie przez pryzmat omawianych w kontekście polskich metropolii przełomu XX i XXI w. koncepcji teoretycznych i badawczych, później – ustrojowych i planistycznych, a wreszcie polityczny projekt Unii Metropolii Polskich.

2.1. Polityka statusów administracyjnych: długie trwanie

W szerszych kategoriach czasowych – obejmujących epokę nowoczesną – układ metropolii i wielkich miast rzuca na obecny stan rzeczy interesujące światło. Pozycji Poznania i Krakowa nie sposób zrozumieć bez dostrzeżenia rangi, jaką miały w czasach rozbiorowych. Opisanie XX-wiecznej kariery będzie niezrozumiałe, jeżeli nie nawiążemy do zerwania wiekowych więzi między dzisiejszym województwem podkarpackim a Lwowem. W historii Łodzi ważnym momentem było

rozszerzenie funkcji ośrodka przemysłowego o funkcje administracyjne związane ze zdobyciem w okresie międzywojennym statusu stolicy województwa. Co więcej, wspomniany wcześniej problem dużych miast powiatowych, mówiąc dzisiejszym językiem – ośrodków subregionalnych, był istotny w całym wieku XX.

Zanim jednak do tego doszło, wiek XIX był epoką pierwszych nowoczesnych podziałów administracyjnych. Księstwo Warszawskie – zgodnie z francuską modą – wprowadziło departamenty, wytyczając w ten sposób pewne wzorce myślenia o miastach wyróżnionych w strukturze osadniczej. Status stolic uzyskały wówczas Bydgoszcz, Kalisz, Łomża, Płock, Poznań i Warszawa. Po przyłączeniu części terenów będących pod władaniem austriackim – także Kraków, Lublin, Radom i Siedlce. Najbliższy poziomowi metropolii był jednak nie status miasta departamentalnego, ale municypalnego. Osiągnęły go dwie stolice – Kraków i Warszawa, a także Kalisz, Lublin, Poznań, Sandomierz i Toruń. W przypadku Sandomierza było to ostatnie tego typu wyróżnienie w historii Polski. Podziały te zachowały jednak swoją ważność na terenach zarówno Królestwa Kongresowego, jak i zaboru pruskiego. Kraków zaś prawie do połowy XIX w. pozostał odrębnym bytem państwowym jako Wolne Miasto.

Po roku 1837 zaborca rosyjski utworzył także na terenie Kongresówki gubernie, początkowo w liczbie ośmiu, a następnie pięciu. W okresie powstania styczniowego miastami gubernialnymi były jedynie Lublin, Płock, Radom, Suwałki (jako stolica guberni augustowskiej) i Warszawa. Po roku 1867 liczba guberni uległa podwojeniu, a nowymi miastami gubernialnymi stały się Kalisz, Kielce, Łomża, Piotrków Trybunalski i Siedlce. Dla większości tych miast był to ostatni epizod dużego znaczenia administracyjnego przed rokiem 1975. Warto dodać, że Galicja pozostawała krajem podzielonym jedynie na powiaty. Wyróżniony status jako stolica kraju posiadał Lwów, a także pod pewnymi względami Kraków.

Pierwszym wyróżnionym statusem na terenie pruskiej części Cesarstwa Niemiec był status stolicy prowincji – pomorskiej dla Szczecina, poznańskiej dla Poznania, śląskiej dla Wrocławia i zachodniopruskiej dla Gdańska. Stolicami regencji były ponadto Legnica i Opole na Śląsku, Bydgoszcz w prowincji poznańskiej, Koszalin na Pomorzu oraz Kwidzyn w Prusach Zachodnich.

Z dzisiejszego punktu widzenia znaczenie ma wyróżniony status Warszawy (jako centrum Kongresówki), Krakowa (jako drugiego wyróżnionego miasta Galicji), Poznania, Wrocławia, Szczecina i Gdańska (jako stolic prowincji pruskich). Do wąskiego kręgu metropolii zaliczamy dziś

jeszcze Łódź i GZM, które jako ośrodki przemysłowe zyskały potwierdzenie statusu dopiero w wieku XX. Proces tworzenia metropolii w wieku XIX polega na kumulacji szeroko rozumianych instytucji nie tylko administracyjnych, ale także edukacyjnych i kulturalnych.

Istotną zmianę podziałów i statusów administracyjnych przynosi wiek XX i narodziny Drugiej Rzeczypospolitej. Dokonany w jej początkach podział na nowe województwa określa w jakiejś mierze nasze dzisiejsze wyobrażenie o skali województwa i cechach jego ośrodka centralnego. To wtedy na mapie pojawiają się jako miasta wojewódzkie Katowice i Łódź. Na dzisiejszym terytorium Polski funkcjonują jeszcze Kraków, Warszawa i Poznań oraz mniejsze Białystok, Kielce, Lublin i Toruń. Niemal połowa województw ma stolice poza terytorium Trzeciej Rzeczypospolitej – we Lwowie, w Łucku, Nowogródku, Pińsku, Stanisławowie, Tarnopolu i Wilnie. Gdy weźmiemy pod uwagę terytorium województw, to w obrębie województwa białostockiego znalazły się powiaty grodzieński i wołkowyski – leżące dziś na terytorium Białorusi, a do województwa lwowskiego należało w 1939 r. 13 powiatów wchodzących dziś w skład województwa podkarpackiego.

Status, który dziś określilibyśmy mianem metropolitalnego, wiązał się jednak nie tyle z siedzibą władz wojewódzkich, ile z kilkoma innymi cechami: z równoczesnym wyłączeniem miasta ze struktury powiatowej (Białystok, Katowice, Kraków, Lublin, Lwów, Łódź, Poznań, Toruń, Warszawa jako miasta stołeczne, Wilno). Warto na marginesie dodać, że status powiatu grodzkiego posiadały jeszcze Bielsko, Chorzów, Gdynia, Gniezno, Grudziądz, Inowrocław, Radom i Sosnowiec, a zatem nie oznaczał on samodzielnej przesłanki uznania miasta za wyróżniające się w strukturze kraju.

Wyróżniony status miejski w epoce PRL wiązał się zrazu z wydzieleniem miasta z terytorium województwa, a następnie z utworzeniem trzech województw miejskich: warszawskiego stołecznego, krakowskiego i łódzkiego. Paweł Sudra, rekonstruując dyskusję wokół zagadnienia aglomeracji toczącej się w Polsce XX w., zwraca uwagę, że pierwsze plany powstały jeszcze w okresie Drugiej Rzeczypospolitej (plan ogólny Wielkiej Warszawy Stanisława Różańskiego, Warszawa Funkcjonalna Jana O. Chmielewskiego i Szymona Syrkusa)¹⁰¹.

W drugiej połowie epoki PRL dyskusja przybiera na wadze. Powstają koncepcje badawcze dotyczące delimitacji i hierarchizacji obszarów aglomeracyjnych. Za szczególnie interesujące należy uznać dyskusje

101 P. Sudra, *Ewolucja kryteriów delimitacji wielkomiejskich układów osadniczych w Polsce*, „Przegląd Geograficzny” 2018, nr 2, s. 182.

poprzedzające zmiany podziału administracyjnego kraju w połowie lat 70. oraz powiązanie go z problematyką obszarów miejskich. Samo pojęcie obszaru metropolitalnego pojawia się w opracowaniu Mariana Klimczyka i Adama Mijakowskiego z GUS w 1968 r. „Dla wyznaczenia tych obszarów przyjęto wymóg minimalnego prognozy ludnościowego dla miasta centralnego – 100 tys. mieszkańców (w drodze wyjątku włączono również Bielsko-Białą i Opole, nie spełniające tego warunku). Wśród kryteriów wyznaczenia zasięgu obszaru uwzględniono udział ludności utrzymującej się z zawodów pozarolniczych, a także warunki związane z sąsiedztwem jednostek podstawowych (były nimi miasta i osiedla oraz gromady) i ciągłością terytorialną. W rezultacie wyodrębniono aż 7 obszarów metropolitalnych. Definicja obszaru metropolitalnego przyjęta przez GUS nawiązywała do zaleceń zespołu ekspertów ONZ, zgłoszonych na konferencji w Sztokholmie (1961 r.) oraz do stosowanego w Stanach Zjednoczonych szerokiego rozumienia obszarów metropolitalnych identyfikowanych do celów statystycznych (*Metropolitan Statistical Areas*)”¹⁰². Rok 1972 przyniósł studium dojrzalsze, opracowane z uwzględnieniem krytyki pod adresem poprzedniego. Wskazywało ono 21 obszarów metropolitalnych: obejmujących ówczesne miasta wojewódzkie, bez Koszalina, Olsztyna i Zielonej Góry, ale z dodanymi siedmioma innymi metropoliami: bielską, częstochowską, jeleniogórską, radomską, tarnowską, toruńską i wałbrzyską.

Należy dodać, że koncepcje te wyprzedzają w czasie istotną reformę, jaką było wprowadzenie 49 województw. Jeden z ekspertów pracujących w tamtym okresie nad zagadnieniami sieci osadniczej – Kazimierz Dziewoński – trafnie prognozował zmiany, jakie nastąpią wraz ze zmianą statusu miast dotychczas powiatowych na wojewódzkie. „Odmiennym zagadnieniem są konsekwencje przyznania określonym miastom nowych, dotychczas nie spełnianych, funkcji w dziedzinie administracji i organizacji życia społecznego i politycznego. Bezpośrednim rezultatem jest oczywiście silny, bo rzędu kilkuset, a nawet kilku tysięcy osób wzrost zatrudnienia i to kadr z reguły z wyższym wykształceniem. Należy się więc liczyć z szybkim, bo kilkuletnim wzrostem ludnościowym miasta. Potrzebne będą budynki dla urzędów i instytucji, ale równie potrzebne będą dodatkowe mieszkania i inne urządzenia usługowe. Konieczna będzie przebudowa lub co najmniej usprawnienie sieci komunikacyjnej (zarówno dla transportu pasażerów i towarów, jak i w dziedzinie łączności”¹⁰³.

102 *Ibidem*, s. 188.

103 K. Dziewoński, „Biuletyn PAN KPZK” 1974, z. 83 „Problematyka podziału terytorialnego kraju”, s. 37–38.

W tomie wydanym przez Komitet Zagospodarowania Przestrzennego Kraju otwierający tekst zawierał wizję wyróżnienia 26 regionów społeczno-ekonomicznych, podzielonych na trzy grupy. Autor tej propozycji sugerował, by trzon tego podziału stanowiło 10 „aglomeracji ukształtowanych”: katowicka (3186 tys. według danych z 1970 r.), warszawska (1868 tys.) krakowska (1167 tys.), łódzka (967 tys.), gdańska (697 tys.), wałbrzyska (sudecka – 674 tys.), wrocławska (560 tys.), bydgosko-toruńska (441 tys.) i szczecińska (440 tys.). Drugą grupę stanowiło 7 „aglomeracji kształtujących się”: kielecko-radomska (staropolska, 701 tys.), bielsko-bialska (585 tys.), opolska (516 tys.), częstochowska (417 tys.), lubelska (265 tys.), białostocka (207 tys.) i rzeszowska (110 tys.). Pojawiły się tu zatem też ośrodki, które w dotychczasowym podziale nie miały statusu wojewódzkiego.

Wreszcie wymienia 9 „aglomeracji potencjalnych”: kalisko-ostrowską (250 tys.), koszalińską (160 tys.), tarnowską (130 tys.), legnicko-lubińską (125 tys.), olsztyńską (115 tys.), zielonogórską (110 tys.), gorzowską (80 tys.), pilską (50 tys.) i siedlecką (40 tys.). Dodatkowo autor rozważał rozszerzenie tej listy o Karpacki Okręg Przemysłowy zbudowany na osi Nowy Sącz – Sanok¹⁰⁴. Całość nowej struktury miałaby zostać uporządkowana w osiem makroregionów: śląsko-krakowski (Katowice, Kraków, Bielsko, Opole, Częstochowa, Tarnów), warszawsko-łódzki (Warszawa, Łódź, Kielce-Radom, Siedlce), gdańsko-bydgoski, poznański (Poznań, Piła, Kalisz-Ostrów, Zielona Góra), wrocławski (Wrocław, Legnica, Wałbrzych), szczeciński (Koszalin, Gorzów), lubelski oraz białostocko-olsztyński. Można zatem powiedzieć, że już w pierwszej połowie lat 70. jasne było, że realnymi poziomami organizacji przestrzennej kraju jest kilka największych miast, a zatem nie wszystkie z 17 stolic ówczesnych województw, i miasta średnie, wyrastające wyraźnie ponad poziom powiatowy – takie jak np. Świdnica i Głogów w województwie wrocławskim czy Grudziądz i Inowrocław. A zatem takie, które nie zostały uwzględnione przez podział na 49 województw jako ich stolice. Warto przypomnieć, że także wtedy rozważano – przynajmniej na forum naukowo-eksperckim – utrzymanie trójstopniowej struktury administracyjnej. Postulowano też powiększenie istniejących powiatów¹⁰⁵.

Najbliższy przyjętemu przez ówczesne władze wariantowi 49 województw był Antoni Kukliński, który wskazywał na rzeczywistą

104 S. Leszczycki, *Podział terytorialny kraju a planowanie przestrzenne*, „Biuletyn PAN KPZK” 1974, z. 83 „Problematyka podziału terytorialnego kraju”, s. 13–16.

105 B. Malisz, *W sprawie koncepcji podziału terytorialnego kraju*, „Biuletyn PAN KPZK” 1974, z. 83 „Problematyka podziału terytorialnego kraju”, s. 23.

alternatywę między modelem monocentrycznym a policentrycznym. Model monocentryczny zakładał podział dwustopniowy na 50–60 regionów po około 40 gmin w każdym. W modelu tym – zdaniem autora – „stolica regionu przy nowoczesnych środkach komunikacji i łączności będzie łatwo dostępna dla ludności regionu, łatwiej niż obecnie stolica województwa”. To właśnie ten schemat został zrealizowany przez ówczesną ekipę rządzącą. Model policentryczny utrzymywał podział trzystopniowy, ale przy redukcji liczby powiatów do około 100, a liczby województw – poniżej 10, nawet do 6. Ta idea wróci do pewnego stopnia w początkach Trzeciej Rzeczypospolitej w idei kilku silnych regionów. „Wydaje się – pisał Kukliński – że model monocentryczny jest modelem spokojniejszym i pewniejszym. Mimo, że jego realizacja wiąże się z daleko idącymi zmianami, jest to *de facto* model ewolucyjny w stosunku do stanu obecnego. Jest on również zgodny z tendencjami światowymi”. Dodawał też, że w perspektywie następnych 10 lat wzrosną zalety modelu policentrycznego¹⁰⁶.

Warto może jeszcze przywołać najciekawszą i najbliższą pewnym dzisiejszym rozwiązaniom koncepcję Andrzeja Wróbla, opartą na analizie sieci osadniczej. Jej autor wskazywał największe aglomeracje jako „bieguny wzrostu”, zaliczając do nich: Warszawę, Łódź, Poznań, Wrocław, Kraków, GOP, Trójmiasto, Bydgoszcz z Toruniem, Szczecin i Lublin. Dopuszczał też uzupełnienie tej listy o Białystok. Proponował wariant z 10–11 województwami i 60 powiatami, przy wyłączeniu z sieci powiatowej największych aglomeracji (praktycznie miast wojewódzkich i ich obszarów miejskich).

Wersja ta oznaczała nadanie statusu stolicy powiatu także miastom, które w 1974 r. nie dostały szansy stania się stolicami województwa, a 24 lata później jedynie odzyskały status miast powiatowych – m.in. Ełkowi, Gnieznu, Grudziądzowi, Inowrocławowi, Kołobrzegowi, Nysie, Radomsku, Sanokowi, Stalowej Woli, Starachowicom, Stargardowi, Szczecinkowi i Żarom. Co ciekawe, w tej sześćdziesiątce nie znalazło się 5 miast z listy 49 późniejszych miast wojewódzkich: Ciechanów, Krosno, Sieradz, Skierniewice i Tarnobrzeg¹⁰⁷.

Opinie te nie stały się jednak podstawą nowej organizacji kraju. Jak pisał Jerzy Kołodziejski, „w roku 1975, wbrew opiniom środowisk naukowych i bez konsultacji społecznych, a pod naciskiem terenowych

106 A. Kukliński, „Biuletyn PAN KPZK” 1974, z. 83 „Problematyka podziału terytorialnego kraju”, s. 45–48.

107 A. Wróbel, „Biuletyn PAN KPZK” 1974, z. 83 „Problematyka podziału terytorialnego kraju”, s. 70–76.

struktur partyjno-administracyjnych nowy podział administracyjny został wprowadzony szybko, a liczba i kształt nowych województw zostały określone w wysoce arbitralny sposób¹⁰⁸.

Warto też dodać, że prowadzone w epoce PRL badania dotyczące delimitacji obszarów aglomeracyjnych lub regionów miejskich rozwijały się wraz z postępowaniem urbanizacji i industrializacji. Dobrze pokazuje to Andrzej Zborowski, przedstawiając ewolucję zakresu oddziaływania Krakowa jako rynku pracy po II wojnie światowej¹⁰⁹. W pierwszych latach powojennych próg powyżej 30 na 1 tys. mieszkańców dojeżdżających do Krakowa przekraczały obszary graniczące z Krakowem od południa i zachodu – dzisiejsze gminy Wieliczka, Niepołomice, Kłaj, Skawina, Świątniki Górne, Mogilany, a także dzisiejszy Zabierzów. Dopiero pod koniec lat 50. obszar takich powiązań rozszerzył się na wszystkie gminy i wydłużył na wschód wzdłuż linii kolejowej do Bochni i na południe do Lubienia. Po roku 1960 nastąpiło nadanie obszarowi dojazdów bardziej kolistego kształtu. A. Zborowski wiąże to z rozbudową sieci PKS i uruchomieniem dojazdów przez poszczególne przedsiębiorstwa. Co ciekawe, apogeum powiązań w przypadku Miechowa i Kozłowa przypada według tego badania na rok 1973, a po roku 1978 dochodzi do wyraźnego zawężenia się obszaru dojazdów. Obszar dojazdów zawęża się z 3,8 tys. do 3,2 tys. km². Spadek liczby dojeżdżających do pracy po roku 1990, związany m.in. ze spadkiem zatrudnienia w przemyśle, nie przełożył się na ograniczenie zasięgu dojazdów¹¹⁰.

W 1989 r. – ostatnim roku dawnych porządków – obok trzech województw miejskich: krakowskiego, łódzkiego i stołecznego warszawskiego, mieliśmy kilka innych sposobów dokonywania wyróżnień w szerokiej, liczącej 49 ośrodków, grupie miast wojewódzkich. Następna epoka miała przynieść zmiany ustrojowe, polegające po pierwsze na ustanowieniu samorządu terytorialnego, a po drugie – na wprowadzeniu dwóch dodatkowych szczebli samorządu (powiatowego i wojewódzkiego) wraz z nowym podziałem administracyjnym kraju.

108 A. Miszczuk, *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Lublin 2003, s. 68.

109 A. Zborowski, *Przemiany struktury społeczno-przestrzennej regionu miejskiego w okresie realnego socjalizmu i transformacji ustrojowej (na przykładzie Krakowa)*, Kraków 2005.

110 *Ibidem*, s. 126–132.

2.2. Spory o metropolitalność po roku 1989

Rdzeniem polskiego sporu o metropolitalność są dwa zagadnienia: perspektywa, w jakiej stosujemy ten termin, i liczba obszarów, którym go określamy, oraz funkcjonalność metropolitalności jako dystynkcji ekonomicznej, politycznej i społecznej. Pierwsze zagadnienie prowadzi nas do sporu o to, czy postrzegamy polskie metropolie jako fragment globalnej gospodarki, w której podstawowe cechy miast wiążą się z ich pozycją w międzynarodowym obiegu ekonomicznym, czy też jako jednostki opisujące właściwości sieci osadniczej, element porządkujący rynek pracy i hierarchię usług publicznych.

Przywołując tekst B. Jałowieckiego¹¹¹, M. Smętkowski stwierdza, że „na metropolitalność miasta wskazują następujące jego cechy: metropolia we współczesnej gospodarce informacyjnej jest eksporterem i importerem czynników produkcji – siły roboczej, kapitału i informacji; lokują się w niej zarządy i filie wielkich transnarodowych korporacji, banki i firmy ubezpieczeniowe; działają w niej instytucje publiczne: naukowe, oświatowe i kulturalne, które mają zasięg międzynarodowy; metropolia jest wyposażona w infrastrukturę nastawioną na organizację imprez o charakterze międzynarodowym (kongresów, wystaw itd.) i jest połączona ze światem dobrze rozwiniętą siecią szybkiego transportu lotniczego, samochodowego i kolejowego, a także sprawną infrastrukturą telekomunikacyjną, umożliwiającą przesył informacji; zazwyczaj działają w niej media o zasięgu ponadnarodowym”¹¹².

Krytycznie do przywołanej wyżej propozycji B. Jałowieckiego podchodzą natomiast P. Swianiewicz i U. Klimska, stwierdzając, że przyjmuje on za Michele Bassandem granicę wielkościową pół miliona mieszkańców, „choć nie jest jasne dlaczego granicę tę stosuje wyłącznie do miasta centralnego a nie do całości obszaru metropolitalnego”¹¹³. Warto dodać, że w tym ujęciu – to już słowa samego B. Jałowieckiego – „biorąc pod uwagę kryteria zaliczania miast do metropolii, (...) właściwie żadne polskie miasto włącznie z Warszawą, nie spełnia wszystkich tych warunków. W stosunku do polskich miast należy wspomniane kryteria relatywizować”¹¹⁴.

P. Swianiewicz i U. Klimska posługują się zatem zaproponowaną w szeregu krajów granicą 200-tysięcznego obszaru aglomeracyjnego

111 B. Jałowiecki, *Spółeczna przestrzeń metropolii*, Warszawa 2000.

112 M. Smętkowski i in., *op. cit.*, s. 43.

113 P. Swianiewicz, U. Klimska, *op. cit.*, s. 49.

114 B. Jałowiecki, *op. cit.*, s. 21.

i konsekwentnie stosują tę nazwę. Podstawą wytyczania tak rozumianych obszarów aglomeracyjnych są dane dotyczące salda migracji w latach 1998–2002, gęstości zaludnienia (2002), natężenie dojazdów do pracy. Na opracowanej przez nich liście znajduje się 27 jednostek, w klasyfikacji tej, oprócz obszarów metropolitalnych (MA) wskazanych w klasyfikacji OECD i wymienionych w tabeli 1, znalazły się Kalisz, Konin, Płock, Rybnik, Włocławek i Zielona Góra, ponadto Toruń i Bydgoszcz połączono w jeden obszar aglomeracyjny¹¹⁵.

Odnosząc się do tej kontrowersji, można postawić kilka istotnych pytań. Po pierwsze – czy perspektywa globalna wnosi coś do dyskusji o polskiej sieci osadniczej, czy pozostawia nas z konkluzją, że jedyną światową metropolią jest Warszawa? Po drugie – czy pojęcie metropolitalności posiada w polskich warunkach silny potencjał symboliczny i stanowi istotną – stosowaną przez część elit – dystynkcję w rozumieniu, jakiemu nadał temu słowu Pierre Bourdieu¹¹⁶? Szereg publikacji posługuje się bowiem dystynkcją znaną w polskim dyskursie publicznym, deprecjonującą to, co prowincjonalne lub wiejskie/małomiasteczkowe, i utożsamiającą w zasadzie to, co metropolitalne, z tym, co światowe i kosmopolityczne. Można zatem zauważyć, że część publikacji zawężyła nasze rozumienie metropolii poprzez utożsamienie ich z ośrodkami, które Saskia Sassen znacznie precyzyjniej nazwała miastami globalnymi¹¹⁷. Co prowadzi do sytuacji, w której niezbędne może być „wynalezienie” całkiem nowych i sztucznych językowo terminów na opisanie miast o skali i randze Krakowa, Wrocławia czy Poznania.

Nieco inne stanowisko sformułowali w kolejnej dekadzie autorzy znaczących badań z zakresu miast i metropolii – M. Smętkowski, B. Jałowiecki i G. Gorzelak. Nadal podkreślali, że: „Jak wynika z przeprowadzonych porównań, Warszawa jest jedynym polskim miastem, które można nazwać wykształconą metropolią, choć – w skali międzynarodowej – relatywnie niskiego rzędu. Poza Warszawą dość dobrze rozwinięte funkcje metropolitalne demonstrują miasta ponad 500-tysięczne – Poznań, Wrocław, Kraków, Trójmiasto, a także Konurbacja Śląska oraz Łódź. Pozostałe polskie miasta, znacznie mniejsze ludnościowo, nie wykształciły funkcji metropolitalnych”¹¹⁸. Jednak – jak zobaczymy dalej – to stanowisko nie zamykało kwestii metropolitalnej i nie rezygnowało już z dostrzegania roli mniejszych ośrodków.

115 P. Swianiewicz, U. Klimska, *op. cit.*, s. 53.

116 P. Bourdieu, *Dystynkcja: społeczna krytyka władzy sądzienia*, Warszawa 2005.

117 S. Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo*, New York–Tokyo 1991.

118 M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *op. cit.*, s. 3.

Punktem wyjścia dla takiej definicji metropolii jest oczywiście skala mierzona liczbą mieszkańców – milion, w przypadku metropolii regionalnych pół miliona. Pozostałe elementy są raczej opisem natury miast metropolitalnych, a nie ich precyzyjnym definiowaniem. „Metropolia – obok wielkości i morfologicznej złożoności – musi mieć także rozbudowane funkcje egzogeniczne powiązane w skali globalnej z innymi metropoliami. Powiązania te są czynnikiem sprzyjającym dla lokalizacji inwestycji, które są mniej ryzykowne na dużym rynku pracy, w miejscu gdzie łatwy jest dostęp do szerokiego wachlarza podwykonawców i różnego rodzaju usług. Metropolie są zatem węzłami przepływów w sieciach transportowych, komunikacyjnych, oraz węzłami wiązek kontaktów między przedsiębiorstwami produkcyjnymi, handlowymi oraz bankami i innymi instytucjami finansowymi”¹¹⁹.

Cytowani autorzy podkreślają też inne cechy metropolii – brak określonych granic, Castellsowski charakter „przestrzeni przepływów”, której użytkownicy są w ciągłym ruchu. „W metropoliach, w odróżnieniu od miast epoki przemysłowej nie produkuje się już w zasadzie towarów, ale świadczy usługi i wytwarza informacje. W metropoliach znajdują się siedziby wielkich korporacji i stąd płyną dyspozycje do zdecentralizowanych ośrodków produkcyjnych. Tu działają banki obsługujące te korporacje, kancelarie prawnicze, doradcze oraz firmy zajmujące się marketingiem i reklamą. Metropolie są także siedzibą środków masowego przekazu o zasięgu krajowym lub międzynarodowym, miejscem luksusowej konsumpcji mieszkańców i przybywających do metropolii gości, interesantów i turystów”¹²⁰.

Kolejną istotną tezę jest przekonanie, że „metropolie funkcjonujące w układach sieciowych są powiązane silniej ze sobą niż z otaczającym je zapleczem. Otoczenie metropolii ulega szybkiej peryferyzacji zachowując jedynie pewne znaczenie jako rezerwuar słabo wykwalifikowanej siły roboczej oraz punktowo jako miejsce zamieszkania i rekreacji dla zamożnych mieszkańców. W rezultacie obserwować można polaryzację na centrum – metropolię i jej otoczenie – bliższe i dalsze peryferie”¹²¹.

Spór o pojęcie metropolii nie jest przy tym we współczesnej Polsce sporem czysto akademickim. Z pojęć wyrastają bowiem istotne dla funkcjonowania społeczeństwa klasyfikacje. Część z nich ma charakter symboliczny i wiąże się z rangą danego ośrodka, część ma charakter ściśle ustrojowy – przekładając się na dystrybucję zasobów i uprawnienia

119 *Ibidem*, s. 4.

120 *Ibidem*, s. 6.

121 *Ibidem*, s. 7.

władcze. Jedne i drugie często się ze sobą łączą, np. wtedy, gdy o dystrybucji zasobów decyduje postrzeganie poszczególnych ośrodków jako ważnych w skali kraju lub nieważnych.

Z punktu widzenia rozważanych w tej pracy wątków wykraczających poza status największych polskich aglomeracji bardzo cenne jest spojrzenie na metropolie z perspektywy procesu metropolizacji. Zwłaszcza gdy definiowana jest ona jako „odpowiedź systemu osadniczego na zjawisko globalizacji”¹²², a zatem niejako z przeciwnej perspektywy niż dostrzeżenie przez partnerów globalnych pewnych ośrodków jako godnych uwagi. Tekst Tadeusza Markowskiego i Tadeusza Marszała opisuje metropolizację m.in. jako proces „zmieniający charakter i siłę powiązań między ośrodkiem centralnym a otaczającym regionem, związany z rozwojem systemu synergicznych powiązań funkcjonalnych na otaczających obszarach (...) oraz przenoszeniem poza ośrodek centralny miejskiego stylu życia z zachowaniem zdecydowanej i wszechstronnej dominacji centrum”¹²³.

Autorzy tekstu podkreślają przy tym, że status metropolii określają raczej kryteria funkcjonalne niż wielkość ośrodka, a „miasta polskie mają jedynie charakter metropolii krajowych (regionalnych) a nie globalnych”¹²⁴. To uściślenie powinno wyznaczać niesprzeczną z omawianym wyżej poglądem ramę dyskusji o metropoliach, w której uznaje się aspiracje Warszawy do uzyskania globalnej rozpoznawalności, a zarazem sensowny wyróżniony status pozostałych największych polskich miast. W tej koncepcji za funkcje metropolitalne autorzy uznają „polegające na pełnieniu działalności usługowej najwyższego rzędu, zaliczanej do sektora IV (polityczne, religijne, administracyjne, kulturalne, naukowe, edukacyjne, turystyczne, gospodarcze, finansowe, komunikacyjne, informacyjne), w tym zwłaszcza o charakterze decyzyjnym, związane z obecnością instytucji reprezentujących struktury kierowania, zarządzania i kontroli w skali międzynarodowej”, podkreślają przy tym, że „o metropolizacji danej działalności decyduje nie tyle jej rodzaj i poziom specjalizacji, ile przede wszystkim zasięg działalności (co najmniej krajowy) oraz powiązania z innymi metropoliami”¹²⁵.

Na podstawie tak określonych kryteriów proponują uznanie za ośrodki metropolitalne Warszawy (grupa A), Krakowa i Trójmiasta

122 T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006, s. 10.

123 *Ibidem*, s. 11.

124 *Ibidem*.

125 *Ibidem*, s. 13.

(grupa B), Wrocławia i Poznania (grupa C), Łodzi (grupa D), Górnego Śląska (grupa E). Kolejne grupy wyznaczają słabszy poziom metropolizacji, a za słabiej zarysowane ośrodki autorzy tekstu uznają miasta grupy F (Szczecin i Lublin) oraz G (Białystok, Rzeszów, aglomerację bydgosko-toruńską). Podkreślają też, że „należy zwrócić uwagę na niebezpieczeństwo postępującej deprecjacji koncepcji metropolizacji – zaliczanie do grona metropolii zbyt słabych (z punktu widzenia rozwoju funkcjonalnego) ośrodków powoduje zamieszanie pojęciowe i praktycznie nie różnicuje większego lub średniego miasta od metropolii”¹²⁶.

Nad tym punktem warto się zatrzymać, gdyż potrzeba taka ma dwa istotne aspekty: po pierwsze – ściśle naukowy, który domagałby się raczej przedstawienia całej wizji systemu osadniczego i dobrego nazwania funkcji miast, w których dostrzegamy ośrodki o istotnej roli w sferze gospodarczej i administracyjnej kraju; po drugie – uświadomienia sobie dystynkcyjnej – w rozumieniu P. Bourdieu¹²⁷ – roli takich klasyfikacji. Zwłaszcza że w polskiej literaturze naukowej istnieje przekonanie o klasowym wymiarze metropolizacji. W cytowanej już pracy M. Smętkowskiego, B. Jałowieckiego i G. Gorzelaka czytamy, że „wysoko wykwalifikowani specjaliści tworzą zaś nową klasę społeczną tzw. klasę metropolitalną, która funkcjonuje przemiennie w skali ponadnarodowej, w sieci wzajemnie powiązanych metropolii”¹²⁸. Koresponduje z tym wiązanie słabości polskich metropolii z zacofaniem cywilizacyjnym – jak w opublikowanym w 2004 r. na łamach „Studiów Regionalnych i Lokalnych” tekście Adama Kowalewskiego. „Polska nie spełnia i przez wiele jeszcze lat nie spełni trzeciego kryterium metropolii, o którym była mowa na wstępie [metropolia to miasto wyposażone w nowoczesne usługi i systemy komunikacji, infrastrukturę finansową, centrum kultury i koncentracja biznesu – przyp. R.M., s. 15 tego tekstu]. Jesteśmy krajem biednym, zacofanym cywilizacyjnie i oceniając sprawę optymistycznie, można uznać, że nadrabianie dystansu do miast Europy Zachodniej zajmie Warszawie kilka dekad”¹²⁹.

Studium o polskich metropoliach w tym ostatnim ujęciu mogłoby zamienić się w sporządzanie listy ich niedostatków, wpisując się w długą tradycję narracji o zacofaniu lub opóźnieniu. Podejście to sugeruje ponadto, że pewne elementy właściwe dla centrów światowej

126 *Ibidem*, s. 14.

127 P. Bourdieu, *op. cit.*

128 M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *op. cit.*, s. 6.

129 A. Kowalewski, *Przez metropolie do dobrobytu?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 1, s. 18.

gospodarki można zbudować – tyle, że później i właściwie w jednym ośrodku. Optymalnym, choć językowo dość sztucznym wyjściem byłoby wprowadzenie dwóch różnych terminów na określenie metropolii spełniającej warunki podobieństwa do miast światowych i takiej, która po prostu wyrasta ponad poziom przeciętnej stolicy województwa. Zwłaszcza że ten dualizm zawarty w terminie, którym posługujemy się w debacie publicznej, jest nie do utrzymania na poziomie praktyki ustrojowej, która właściwie nie pozostawia miejsca na pierwsze rozumienie pojęcia metropolii.

Nieco inaczej zjawisko to wyjaśnia Hubert Izdebski, który pisze, że „metropolie (czyli obszary metropolitalne) nie są tożsame z (dużymi) aglomeracjami miejskimi; aglomeracja to *morphological city*, czyli fizyczne zgrupowanie miejskich jednostek osadniczych, natomiast metropolia stanowi *material city* – obszar i tak mający wystarczająco »rozmyte granice« (*fuzzy boundaries*), który jakościowo różni się od aglomeracji (i zespołu miejskiego) poprzez wykonywanie funkcji metropolitalnych także w wymiarze kontynentalnym lub co najmniej krajowym (»nadwyżka znaczenia«) oraz ze względu na odpowiedni stopień integracji; obszar metropolitalny nie dość, że może również nie pokrywać się wystarczająco z obszarem aglomeracji, ale też można identyfikować różne obszary aglomeracyjne ze względu na zróżnicowanie zakresu poszczególnych rodzajów usług publicznych wymagających współdziałania różnych zainteresowanych jednostek”¹³⁰. H. Izdebski wskazuje natomiast, że „obszar metropolitalny stanowi – jako *material city* – kategorię zasadniczo obiektywną, niezależną zatem od woli położonych na nim czy wręcz tworzących go wspólnot mieszkańców”¹³¹. Rodzi to jednak pytanie, na ile ten zasadniczo obiektywny stan jest odczytywany lub deformowany przez władze publiczne różnych szczebli.

Diagnozy eksperckie jako istotny sposób ich odczytywania są bowiem raczej przygotowaniem decyzji politycznych, a nie ich substytutem. Dlatego też powinny otwierać możliwości, informować o konsekwencjach decyzji, przestrzegać przed potencjalnymi deformacjami. Najbliższe tego standardu są eksperckie propozycje kategoryzacyjne, odnoszące się do największych ośrodków zamieszczone w przywołanym już raporcie M. Smętkowskiego, B. Jałowieckiego i G. Gorzelaka, gdzie wyróżniono pięć kategorii ośrodków miejskich w Polsce, opierając się na analizie funkcji zarządczych, akademickich, kulturalnych

130 H. Izdebski, *Zadania metropolitalne i ich wykonywanie – obecne próby rozwiązania kwestii metropolizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 7–8, s. 10.

131 *Ibidem*, s. 16.

i atrakcyjności zewnętrznej. Dodatkowo brano pod uwagę posiadanie portu lotniczego – klasy A, B, C, D lub E. Wynik tej kategoryzacji przedstawia tabela 8.

Tabela 8. Klasyfikacja ośrodków miejskich według koncepcji M. Smętkowskiego, B. Jałowieckiego i G. Gorzelaka

Klasa	Ośrodki metropolitalne	Ośrodki regionalne A	Ośrodki regionalne B
Miasta	<ul style="list-style-type: none"> – Warszawa – Konurbacja Śląska – Kraków – Poznań – Trójmiasto – Wrocław 	<ul style="list-style-type: none"> – Lublin – Szczecin – Toruń 	<ul style="list-style-type: none"> – Białystok – Bielsko-Biała – Bydgoszcz – Częstochowa – Kielce – Rzeszów – Olsztyn
Klasa	Ośrodki subregionalne A	Ośrodki subregionalne B	Ośrodki ponadlokalne
Miasta	<ul style="list-style-type: none"> – Płock – Włocławek – Opole – Gorzów Wielkopolski – Legnica – Radom – Zielona Góra 	<ul style="list-style-type: none"> – Kalisz – Koszalin – Słupsk – Tarnów – Wałbrzych 	<ul style="list-style-type: none"> – Elbląg – Rybnik – Grudziądz – Jastrzębie-Zdrój

Źródło: M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *op. cit.*, s. 50.

Tak sporządzona klasyfikacja umożliwia objęcie regulacjami wprowadzającymi rozwiązania metropolitalne dla pierwszej grupy, zaś dla grup pozostałych – rozwiązaniami pokrewnymi. Co więcej, pozwala na to, by dla pierwszej szóstki stworzyć ustawy szyte na miarę, a dla pozostałych pewne ogólne regulacje umożliwiające przede wszystkim spełnianie funkcji wyższego rzędu oraz koordynację polityk publicznych w obszarze aglomeracyjnym, zbliżonym do dzisiejszych powiatów obwarzankowych. Takie rozwiązanie może być zasadne, gdyż autorzy klasyfikacji zwracają uwagę na postępujący proces „wymywania” funkcji przez sąsiednie ośrodki metropolitalne – z Tarnowa (przez Kraków), Elbląga (przez Trójmiasto), Rybnika i Jastrzębia-Zdroju (przez Konurbację Śląską).

Przywoływany już wcześniej Jakub H. Szlachetko sporządził szersze zestawienie list metropolitalnych, obejmujące zestawienia instytucji i ekspertów krajowych i zagranicznych, w których jedynie Warszawa była zawsze – dziewięciokrotnie – braną pod uwagę metropolią. Kraków, Łódź, Wrocław Poznań, Gdańsk występowały osiem razy, Katowice siedem razy i raz jako metropolia potencjalna, Szczecin czterokrotnie

i dodatkowo dwa razy jako metropolia potencjalna. Pozostałe metropolie miały mniej niż połowę wskazań – Lublin trzy (+ dwie potencjalne), Białystok dwie (+ jedna potencjalna), Kielce 1 (+ jedna potencjalna). Dwukrotnie jako metropolia wskazywany był Rzeszów, jednokrotnie – Opole. Bydgoszcz i Toruń miały po jednym wskazaniu jako samodzielna metropolia, dwa dalsze wspólnie z Toruniem i jedno wspólne wskazanie jako metropolia potencjalna¹³².

Delimitacje

Jeszcze bardziej skomplikowane są kwestie delimitacji poszczególnych obszarów aglomeracyjnych. J.H. Szlachetko przywołuje opinię Przemysława Śleszyńskiego, że „w latach 1964–2015 wykonano w Polsce około 40–50 delimitacji stref podmiejskich, obszarów metropolitalnych, obszarów funkcjonalnych, stref zewnętrznych itp. w celach czysto naukowych, jak też praktycznych, m.in. do planów zagospodarowania przestrzennego kraju. Liczba ta nie obejmuje delimitacji wykonanych dla pojedynczych miast, najczęściej na podstawie indywidualnej metodologii”¹³³.

Jak pisze P. Sudra, „delimitacja jest szczególnym rodzajem klasyfikacji, polegającym na wyznaczaniu granic, przy którym zastosować można dwie metody. Pierwsza polega na znajdowaniu homogenicznych jednostek lub grup jednostek na podstawie podobieństw lub różnic (typologia), druga – na podziale większych części na mniejsze na podstawie różnic i granic lub poprzez szukanie podobieństw (regionalizacja)”¹³⁴.

Według T. Markowskiego i T. Marszała w procesach delimitacji należy brać pod uwagę przede wszystkim:

- „kryteria funkcjonalne (najważniejsze z punktu widzenia delimitacji obszaru metropolitalnego) – związki funkcjonalne ośrodka metropolitalnego z otoczeniem, wspólnie pełnione funkcje, powiązania gospodarcze i społeczne poszczególnych jednostek wchodzących w skład zespołu metropolitalnego, zakres, rodzaj i zasięg funkcji egzogenicznych;

132 J.H. Szlachetko, *op. cit.*, s. 61–62.

133 P. Śleszyński, *Naukowe podstawy i praktyczne problemy klasyfikacji i delimitacji obszarów metropolitalnych*, [w:] *Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych*, red. J. Szlachetko, R. Gajewski, Gdańsk 2016, s. 81, za: J.H. Szlachetko, *op. cit.*, s. 309.

134 P. Sudra, *op. cit.*, s. 183.

- kryteria demograficzne – liczba mieszkańców, gęstość zaludnienia, wielkość i dynamika migracji z ośrodka centralnego na tereny obszaru metropolitalnego;
- kryteria ekonomiczne – liczba i charakter działalności podmiotów gospodarczych, wysoki poziom i duża dynamika rozwoju gospodarczego;
- kryteria urbanistyczne – charakter użytkowania ziemi, rodzaj, stan, jakość, fizjonomia i standard zabudowy;
- kryteria techniczne – stopień rozwoju i nowoczesność rozwiązań infrastruktury technicznej;
- kryteria społeczne – wykształcenie, poziom warunków życia, struktura zawodowa ludności;
- kryteria wyznaczające obszar bezpośredniego ciężenia do metropolii, tzw. dzienny system miejski (»*daily urban system*«), np. dojazdy do pracy i szkół;
- kryterium zarządzania, czyli wola polityczna potencjalnych podmiotów polityki metropolitalnej do jej koordynowania w obszarach uznanych wspólnie jako strategiczne dla danego obszaru;
- kryterium spójności przestrzennej (w tym także spójność systemów ekologicznych), zapobiegającej powstawaniu »wysp« i izolowanych obszarów¹³⁵.

W większości przypadków lista czynników była znacznie krótsza, jak choćby w omawianej wyżej kluczowej pracy M. Smętkowskiego. W przypadku innego przywoływanego już badania P. Swianiewicza i U. Klimskiej za podstawę delimitacji wzięto:

- a) saldo migracji w latach 1998–2002;
- b) gęstość zaludnienia (w 2002 r.);
- c) natężenie dojazdów do pracy w innych miejscowościach¹³⁶.

Kryteria te zastosowano tak, że do strefy podmiejskiej obszarów aglomeracji zaliczono „gminy spełniające równocześnie co najmniej dwa z wymienionych poniżej trzech kryteriów:

- a) saldo migracji w latach 1998–2002 było nieujemne;
- b) gęstość zaludnienia w 2002 roku była wyższa od trzeciego kwartyła dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w tym samym województwie;

135 T. Markowski, T. Marszał, *op. cit.*, s. 16.

136 P. Swianiewicz, U. Klimska, *op. cit.*, s. 51.

- c) stosunek zatrudnionych (łącznie z rolnikami) do liczby ludności w wieku produkcyjnym zamieszkałej w gminie był nie wyższy od trzeciego kwartyła dla danego województwa¹³⁷.

Rozważając model pozwalający na wytyczenie granic obszaru metropolitalnego Krakowa, A. Zborowski proponował przyjęcie 13 zmiennych: gęstości zaludnienia powyżej 110 osób na km², liczby miast przewyższającej 5 na 100 km², przyrost naturalny wahaający się między -2 a 4 promile, saldo migracji powyżej 1 promila, udział kobiet powyżej 50%, udział ludności w wieku produkcyjnym powyżej 57%, udział osób długotrwale bezrobotnych wśród bezrobotnych ogółem powyżej 20%, udział ludności utrzymującej się ze źródeł pozarolniczych powyżej 60%, więcej niż 50,5 jednostki w systemie REGON na 1 tys. mieszkańców, więcej niż 1,3 mieszkania oddanego do użytku na 1 tys. mieszkańców, a ponadto 3 o wymiarze powiatowym – dostępność do liceum, widownia w kinach przewyższająca 100 na 1 tys. mieszkańców i przyrost sieci wodociągowej między 1989 a 1998 r. o co najmniej 160% stanu wyjściowego¹³⁸.

Warto zatem wziąć już na wstępie pod uwagę dwoistą naturę sporu delimitacyjnego. Pierwszy jego aspekt to dyskusja reguł ogólnych i ewentualnych błędów w ich stosowaniu. Drugi to kwestie poprawności wytyczania konkretnych terytoriów czy też określania listy miast, wokół których dokonujemy delimitacji.

Z punktu widzenia większości dyskutantów spory o granice obszarów metropolitalnych mają charakter neutralny emocjonalnie. Nawet gdy patrzy się na nie z perspektywy ośrodka centralnego danej aglomeracji, kwestia włączenia lub wyłączenia jakiejś gminy nie ma kluczowego znaczenia dla funkcjonowania całości. Jednak z perspektywy gmin położonych na obrzeżach aglomeracji sprawa ma całkiem inną naturę – jest kwestią przynależności, a niekiedy także silnie przeżywanej tożsamości. Kwestia ta umyka często opinii publicznej wielkich ośrodków, dla których nawet przynależność gminy do powiatu czy województwa jest „kwestią granicy”, a nie „kwestią przynależności”.

Warto na zakończenie podkreślić, że spór o granice obszarów aglomeracyjnych ma dwa zasadniczo różne wymiary. Pierwsza grupa delimitacji ma charakter naukowy i różnice między nimi są przede wszystkim pochodną odmiennych metod badawczych, przywiązywania

137 *Ibidem*, s. 52.

138 A. Zborowski, *Podejście funkcjonalno-strukturalne w badaniach delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce (przykład Krakowa)*, [w:] *Przemiany struktury przestrzennej miast w sferze funkcjonalnej i społecznej*, red. J. Słodczyk, Opole 2004, s. 36.

różnej wagi do poszczególnych zjawisk i wskaźników. Druga grupa delimitacji ma charakter polityk publicznych¹³⁹ – nawet wtedy gdy nawiązuje do ustaleń ekspertów, zawiera też elementy związane z taką czy inną kalkulacją polityczną i uwzględnia te interesy, których pominięcie mogłoby uniemożliwić powodzenie całego przedsięwzięcia. Widoczne było to już podczas reformy 1998 r., gdy krytykowano ustępstwa czynione na rzecz rozmaitych lokalnych i regionalnych grup nacisku, po to tylko, by udało się doprowadzić projekt do szczęśliwego końca.

2.3. Deklaracje strategiczne i dokumenty planistyczne

Zanim przejdziemy do prezentacji przyjmowanych rozwiązań ustawowych, warto przyrzeć się interesującej argumentacji na rzecz samorządu metropolitalnego jako takiego. Przedstawił ją – odwołując się zresztą do różnych dyscyplin naukowych – J.H. Szlachetko w pracy *Normatywny model samorządu metropolitalnego*. Wskazuje on na względy tożsamościowe przedstawione jako sposób rozumienia i przedstawiania samego siebie w kontekście przynależności do wspólnoty. Samorząd metropolitalny jest zatem formą ustanowienia i wyrażenia jakiejś wspólnoty politycznej. Obok tej bardzo lokalnej, związanej z miejscem zamieszkania, istnieje bowiem taka, która opisuje szerszy krąg, w którym pracujemy, uczymy się i studiujemy, korzystamy z kultury i opieki zdrowotnej. Tym szerszym kręgiem dla coraz większej grupy mieszkańców naszego kraju są właśnie obszary metropolitalne.

Z tą tożsamością – dopiero się kształtującą – wiąże się też zdaniem J.H. Szlachetki pojęcie „interesu metropolitalnego” rozumianego jako nowa kategoria interesu publicznego. Co więcej, podobnie jak tożsamość metropolitalna – jest on raczej wytwarzany niż zastany. Kluczowe w tej koncepcji jest jednak to, że jest wytwarzany świadomie, a nie tylko „odczytywany”. Oczywiście jego przesłanki – choćby związane ze słabościami planowania przestrzennego w wymiarze gminy i województwa¹⁴⁰ – mogą mieć charakter obiektywny lub łatwo poddający się obiektywizacji. Podobnie zresztą dzieje się już w obszarze integracji transportu zbiorowego na obszarze funkcjonalnych obszarów miejskich,

139 J.H. Szlachetko, *op. cit.*, s. 308.

140 *Ibidem*, s. 77.

z koniecznością wspólnej reakcji miast i gmin ościennych na wyzwania klimatyczne czy związane z ochroną środowiska.

Warto tu dodać, że powstanie interesu metropolitalnego może współwystępować z nasileniem się wewnętrznych partykularyzmów. Oprócz naturalnego poszukiwania „mniejszej ojczyzny” – dzielnicy czy osiedla, pojawia się też próba pilnowania własnych interesów związanych z pojawieniem się charakterystycznych dla metropolii problemów transportowych, ograniczeń w dostępie do usług publicznych, segmentacji obszaru miasta i procesów gentryfikacji. Nic zatem dziwnego, że mieszkańcy łączą się często w obronie zagrożonych czy traconych wartości najbliższego otoczenia.

Istotne jest jednak to, że wraz z pojawianiem się nowych obszarów władzy rodzić się może też – zakorzenione, jak pisze J.H. Szlachetko, w art. 16 Konstytucji¹⁴¹ – prawo uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej poprzez samodzielne wykonywanie zadań publicznych. A zatem wraz z rozwojem istotności zarządzania publicznego na szczeblu metropolitalnym rodzą się wyzwania, o których pisaliśmy w rozdziale 1. Związane przede wszystkim z zagadnieniami reprezentacji i efektywności zarządzania, a także tożsamości i partycypacji, wraz z kluczowym dylematem dotyczącym tego, komu przysługuje owo prawo „uczestnictwa w sprawowaniu władzy” i jaki jest jego charakter – czy jest prawem obywatela, czy też prawem wspólnot gminnych, powiatowych, wojewódzkich¹⁴².

Rozstrzygnięcie to ma fundamentalne znaczenie także z perspektywy politologicznych rozważań nad kształtem instytucjonalnym samorządu metropolitalnego. Wprowadzenie samorządu powiatowego związane było z powiązaniem faktu świadczenia pewnego typu usług publicznych w mieście powiatowym przez ogół osób z nich korzystających, a mieszkających w otoczeniu tego miasta. W tym znaczeniu też rozumienie prawa do miasta nie jest tożsame z prawami członków wspólnoty mieszkańców i właśnie rozwiązania metropolitalne można potraktować jako analogiczne do powiatowych w tym sensie, w jakim powiat ustanawia pewne prawa do korzystania i kontrolowania instytucji skupionych często w mieście powiatowym przez ogół mieszkańców okolicznych gmin. Zwróćmy uwagę na to, że podobnego rozwiązania nie ma ani na poziomie największych aglomeracji metropolitalnych

141 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

142 I. Zachariasz, *Prawo do samorządu terytorialnego – prawo wspólnot samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10, s. 17–30.

obejmujących swoim zasięgiem dziesiątki gmin, ani na poziomie miast na prawach powiatu, które nie zostały instytucjonalnie powiązane z powiatami obwarzankowymi, a jedynym dowodem formalnym tego związku są nazwy powiatów.

Ostatnia grupa argumentów na rzecz samorządu metropolitalnego, do której odwołuje się J.H. Szlachetko, dotyczy zakresu ich zadań. Wśród nich wymienia się najczęściej kształtowanie i prowadzenie polityki rozwoju, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, organizację transportu zbiorowego oraz działania promocyjne¹⁴³. Zauważmy, że zanim zadania te zostały wpisane do projektów ustaw o związkach metropolitalnych z drugiej dekady XXI w., pojawiła się uchwalona w 2003 r. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴⁴, definiująca obszar metropolitalny jako „obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju” (art. 2 pkt 9). Ustawa zobowiązywała też do określenia w planie zagospodarowania przestrzennego województwa obszarów metropolitalnych (art. 39 ust. 3 pkt 4) i uzupełniała, że „Dla obszaru metropolitalnego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa” (art. 39 ust. 6).¹⁴⁵

Jeżeli przyjrzymy się szerzej dokumentom planistycznym, to zauważymy, że Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) uchwalona w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej zawierała trzy istotne kategorie: metropolii (Warszawa), nieco ekscentryczne i szerzej niespotykane: europolii (Warszawa, Trójmiasto, Poznań i Kraków) i miast, które „mogą potencjalnie w dłuższym okresie czasu osiągnąć tę szansę”. To ostatnie sformułowanie nie brzmi zachęcająco – a adresowane jest tylko do części miast-członków UMP: Katowic, Lublina, Łodzi, Szczecina i Wrocławia.

Zaktualizowana KPZK opracowana została w październiku 2005 r. przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych z myślą o dostosowaniu KPZK do wymogów wspomnianej wyżej ustawy z dnia 27 marca 2003 r.¹⁴⁶ Co więcej, brała też pod uwagę przyjęty przez Radę Ministrów 29 czerwca 2005 r. Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013. Fakt, że aktualizacja miała miejsce tuż przed zmianą rządzącej koalicji,

143 J.H. Szlachetko, *op. cit.*, s. 92.

144 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.).

145 Powyższe przepisy obowiązywały do roku 2014.

146 *Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2005 (dalej: ZKPZK 2005), s. 5.

nie ułatwiał jej praktycznej aplikacji. Dokument ten przyjmował samoograniczenie do wskazania obszarów metropolitalnych, kwestię ich delimitacji pozostawiając „odpowiednim samorządom terytorialnym”. Rozróżniał przy tym pojęcie „dużych miast” liczących powyżej 100 tys. mieszkańców i ośrodki metropolitalne.

Określając zasady rozumienia metropolii, dokument wyraźnie wskazywał na przyjęcie perspektywy globalnej gospodarki. Stwierdzał zatem, że „miejsce Polski w światowej gospodarce jest i będzie w przyszłości w znacznym stopniu zdeterminowane rolą, jakie polskie największe miasta, w tym głównie Warszawa, uzyskają w światowej sieci metropolitalnej, bowiem polskie metropolie (ukształtowana warszawska i kształtujące się krakowska, poznańska i wrocławska, oraz w nieco mniejszym stopniu łódzka i trójmiejska) są najsilniejszymi »łącznikami« Polski z gospodarką światową, szczególnie zaś z jej segmentem innowacyjnym”¹⁴⁷.

Bardzo istotne z tego punktu widzenia było ustalenie sposobów rozumienia metropolitalności. „W myśl ustaleń poczynionych w literaturze przedmiotu” – czytamy w strategii – „oraz praktyki stosowanej w Unii Europejskiej obszarem metropolitalnym jest układ przestrzenny składający się z dużego miasta i otaczających je terenów ściśle z nim funkcjonalnie powiązanych, charakteryzujący się:

- wysoką jakością usług, instytucji i wyposażenia materialnego;
- wysokim potencjałem innowacyjnym w zakresie technicznym, ekonomicznym, społecznym, politycznym i kulturalnym;
- wysoką konkurencyjnością produkcji i wyspecjalizowanych usług (w tym naukowobadawczych, kulturalnych) w wymiarze krajowym i międzynarodowym;
- silnymi wewnętrznymi więzami współpracy gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej;
- intensywnymi połączeniami z innymi metropoliami krajowymi i zagranicznymi, możliwymi dzięki dobremu z nimi skomunikowaniu;
- wyjątkowością i specyfiką miejsca i jego atrakcyjnością nie tylko w skali kraju, ale i w skali międzynarodowej”¹⁴⁸.

Co istotne, przyjęto, że warunkiem przyznania obszarowi statusu obszaru metropolitalnego jest fakt zamieszkiwania w nim co najmniej 500 tys. osób. Po czym wskazano istnienie 10 ośrodków rdzeniowych, przekraczających 300 tys. mieszkańców (Warszawę, Łódź, Kraków,

147 ZKPZK 2005, s. 56–57.

148 *Ibidem*, s. 92–93.

Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice) i stwierdzono, że „Białystok zbliża się do tej granicy”¹⁴⁹, w domyśle – ma szansę na jej przekroczenie. Jednocześnie pominięto milczeniem fakt, że do tej granicy, tyle że z drugiej strony, zaczęły się zbliżać Katowice (10 lat później przestały spełniać postawiony w dokumencie warunek).

Metodologia wyznaczania obszarów metropolitalnych nie wynikała z regulacji prawnych, ale z wyboru o charakterze eksperckim – Zaktualizowana Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju (ZKPZK) wskazuje jako podstawę tej metodologii nieopublikowany wówczas artykuł M. Smętkowskiego *Delimitacja obszarów metropolitalnych w Polsce – nowe spojrzenie*¹⁵⁰, będący zarazem ekspertyzą wykonaną na potrzeby Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. Przyjęta metoda delimitacji polegała na wyodrębnieniu gmin o wyższych dochodach na mieszkańca oraz posiadających wysoki wskaźnik syntetyczny (liczba spółek z udziałem kapitału zagranicznego, bilans migracji i zmiana liczby przedsiębiorstw prywatnych), jako „potencjalnych gmin obszarów metropolitalnych”. W pierwszym przypadku wskazano na 458 gmin, w drugim na 588. Następnie wskazano gminy mogące wchodzić w skład obszarów metropolitalnych – takie, które leżą nie dalej niż 50 km od centrum wybranych miast, które graniczą z tymi miastami lub sąsiadują z gminami już zaliczonymi do obszaru. Ponadto, kierując się zasadą zwartości, do obszaru zaliczono gminy niespełniające określonych poprzednio warunków, o ile sąsiadowały wyłącznie z gminami spełniającymi założone kryteria. W ostatnim kroku zastosowano zasadę rozłączności, mówiącą, że każda gmina może należeć tylko do jednego obszaru. W takich przypadkach zastosowano kryterium odległości – wybierając bliższy ośrodek metropolitalny¹⁵¹.

Wyznaczono tym samym dziewięć obszarów metropolitalnych – tym razem już bez Lublina. Wybór ten opatrzone też komentarzem, że „wyróżnione obszary metropolitalne – poza warszawskim – kryteria jakościowe spełniają w niepełnym stopniu. Relatywnie najwięcej cech metropolitalnych mają obszary metropolitalne krakowski, poznański i wrocławski, nieco mniej zaś – trójmiejski. Pozostałe obszary metropolitalne kryteria jakościowe spełniają w mniejszym zakresie”¹⁵². Jednocześnie uznano, że ośrodkami potencjalnych obszarów

149 *Ibidem*, s. 93.

150 M. Smętkowski, *Delimitacja obszarów metropolitalnych w Polsce – nowe spojrzenie*, „Studia Regionalne i Lokalne”. W tekście ZKPZK przywołuje się jako adres publikacyjny: z. 2 z 2005 r. (w druku).

151 ZKPZK 2005, s. 127–128.

152 *Ibidem*, s. 94.

metropolitalnych mogą stać się trzy miasta Polski Wschodniej – Białystok, Lublin i Rzeszów. Ludność ich obszarów metropolitalnych oszacowano jednocześnie na – odpowiednio – 366, 466 i 245 tys. Niezwykle ciekawa jest konkluzja tych rozważań. Dokument stwierdza bowiem, że „dla racjonalnego kształtowania makroprzestrzennych proporcji kraju uzyskanie statusu obszaru metropolitalnego przez obszary lubelski, białostocki i rzeszowski byłoby korzystne zarówno dla nich samych, jak i dla całej Polski”. Biorąc pod uwagę, że w świetle obowiązującego wówczas prawa dokumentem nadającym taki status mogła być jedynie sama KPZK, trudno zrozumieć tego typu rekomendację.

Dokument doprecyzowuje jednak w przypisie jej operacyjne skutki: „Określenie »potencjalne obszary metropolitalne« zakłada, że w okresie, którego dotyczy dany dokument (lub krótszym) obszary te spełnią kryteria funkcjonalne i ludnościowe wymagane dla obszarów metropolitalnych. Zanim to nastąpi celowe jest przygotowanie i uchwalenie planów zagospodarowania przestrzennego dla tych obszarów metropolitalnych jako części planów zagospodarowania przestrzennego województw, zgodnie z ust. 6 art. 39 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, aby przyspieszyć procesy prowadzące do osiągnięcia stanu właściwego wykształconym obszarom metropolitalnym”¹⁵³.

Omawiana aktualizacja z 2005 r. postulowała jednocześnie potraktowanie metropolii jako podmiotu polityki transportowej, gdy chodzi zarówno o organizowanie połączeń z innymi metropoliami kraju i metropoliami europejskimi, jak i o tworzenie transportu aglomeracyjnego. Przewidywała m.in. „wprowadzenie obowiązku formułowania polityki transportowej (jako uchwał) na różnych poziomach struktur samorządowych (szczególnie dla dużych miast i dla obszarów metropolitalnych), aglomeracyjną integrację różnych systemów transportowych, wspieranie transportu szynowego”¹⁵⁴.

Sześć lat później przyjęto kolejną wersję Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju w perspektywie roku 2030¹⁵⁵. W interesującym nas obszarze dokument ten prognozował, że w perspektywie końca trzeciej dekady XXI w. „nastąpi dalsza koncentracja funkcji ośrodków krajowych i europejskich zlokalizowanych w podstawowej sieci ośrodków wzrostu oraz intensyfikacja powiązań funkcjonalnych

153 *Ibidem*, s. 97 (przyp. 33).

154 *Ibidem*, s. 99.

155 *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012 (dalej: KPZK 2030).

między nimi¹⁵⁶, aplikując modny w ówczesnej ekipie rządzącej model polaryzacyjno-dyfuzyjny.

Nowa Koncepcja podkreślała, że jedynie Warszawa posiada pełną paletę funkcji metropolitalnych, zachowując wyłączność w obszarze „funkcji kontrolnych zarządzania gospodarczego”, a funkcjami decyzyjnymi dzieląc się jedynie z aglomeracją śląską i Poznaniem. Autorzy Koncepcji podkreślali, że wysoki poziom zatrudnienia w gałęziach gospodarki opartej na wiedzy istnieje obok Warszawy tylko w Krakowie i Wrocławiu. Ponadto stwierdzali, że „w dużych miastach Polski (oprócz Warszawy) brakuje instytucji kulturowych o zasięgu krajowym i europejskim. Jedynie Kraków udało się wypromować jako międzynarodowy produkt turystyczny zdolny konkurować z Pragą czy z Budapesztem”¹⁵⁷.

Szerszą kategoryzację przedstawiają sformułowania, które zacytujemy tu obszernie i bez skrótów, zawierają bowiem niezwykle interesujące rozróżnienia. „W skład podstawowych węzłów sieci powiązań funkcjonalnych miast w roku 2030 wchodzi:

- stolica i największe polskie miasta Warszawa oraz: Aglomeracja Górnośląska (Katowice wraz z miastami wchodzącymi w skład Górnośląskiego Związku Metropolitalnego), Łódź, Kraków, Trójmiasto (Gdańsk – Sopot – Gdynia z głównym ośrodkiem miejskim w Gdańsku; dalej: Trójmiasto), Wrocław, Poznań, Szczecin, kształtujący się duopol Bydgoszcz – Toruń oraz Lublin;
- miasta wojewódzkie o znaczeniu krajowym, w których następuje systematyczna koncentracja funkcji metropolitalnych o znaczeniu międzynarodowym i krajowym: Białystok i Rzeszów, Opole, Olsztyn, Kielce, Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra.

Podstawową sieć osadniczą tworzą także połączone z głównymi węzłami ośrodki regionalne, stanowiące ważny element równoważenia rozwoju kraju: Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Rybnik, Płock, Elbląg, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Kalisz z Ostrowem Wlkp., Koszalin, Legnica, Grudziądz, Słupsk¹⁵⁸.

Charakterystyczną zmianą perspektywy jest utożsamienie węzłów sieci osadniczej ze statusami administracyjnymi wskazanych wyżej miast. To pierwszy tej rangi dokument planistyczny, który podkreśla znaczenie formalnej pozycji miasta, a o ośrodkach większych ekonomicznie, populacyjnie i funkcjonalnie mówi, że „tworzą także” sieć osadniczą.

156 KPZK 2030, s. 10.

157 *Ibidem*, s. 28.

158 *Ibidem*, s. 41.

Interesujący jest też przeprowadzony wewnątrz grupy miast wojewódzkich podział wyłączający z grupy pierwszej Białystok i Rzeszów, stanowiący pewien regres wobec inteligentnych – choć pozbawionych wyraźnej deklaracji woli – rozróżnień Koncepcji z 2005 r.

Następny akapit prezentowanego tu dokumentu zdradza też niewypowiedzianą wcześniej intencję autorów, wspominając już nie o wielkich miastach czy sieci osadniczej, ale o sieci metropolii, do której „dowiązane są ośrodki subregionalne i lokalne. Funkcjonalne połączenie tych ośrodków z największymi miastami wzmacnia potencjał sieci metropolii, jednoczesne powiązanie funkcjonalne z obszarami słabszymi ekonomicznie i społecznie, położonymi w większej odległości od głównych ośrodków życia społeczno-gospodarczego kraju (Polsce Wschodniej i Północno-Wschodniej, Polsce Zachodniej, Pomorzu Środkowemu), daje tym słabszym obszarom impuls rozwojowy”¹⁵⁹.

Cechą charakterystyczną myśli strategicznej drugiej dekady XXI w. jest nawrót do uznawania statusu administracyjnego miasta za kluczową przesłankę rozwoju i jego miejsca w sieci osadniczej. W sprzeczności z deklaracjami autorów reformy z 1998 r. następuje utożsamienie statusu wojewódzkiego z tym, co Łukasz Zaborowski nazywa trafnie „licencją na rozwój”¹⁶⁰. W drugiej grupie słabo rozwinięty Gorzów Wielkopolski wyprzedza dwukrotnie większą, silniejszą akademicko i kulturalnie Częstochowę. W trzeciej miasta o wysokiej liczbie ludności sąsiadują z tymi, które oscylują na granicy 100 tys. mieszkańców. Ciekawym uzupełnieniem tych rozważań będzie zdanie w dalszej części dokumentu, mówiące, że: „w obrębie sieci procesy integracji i współzależności funkcji miast i ich obszarów funkcjonalnych powodują wytwarzanie silnych układów dwubiegunowych i wielowierzchołkowych: Warszawa – Łódź, Kraków – Częstochowa – Aglomeracja Górnośląska – Bielsko-Biała – Rybnik (układ powiązany z konurbacją Ostrawy w Czechach), Gdańsk – Sopot – Gdynia oraz Bydgoszcz – Toruń”¹⁶¹.

W cytowanym wyżej obszernym fragmencie niezwykle fascynujące są nie tylko kategorie miast, ale także zabiegi retoryczne nadające dokumentowi specyficzną wymowę. O zdarzeniach przyszłych mówi się w czasie teraźniejszym, co sugeruje nie tyle planistyczny czy prognostyczny charakter, ile wręcz sprawczy, i to z sankcją nieuchronności. Ponadto jest to zapis wyłączający możliwość rozpatrywania

159 *Ibidem*.

160 Ł. Zaborowski, *Deglomeracja czy degradacja? Potencjał rozwoju średnich miast w Polsce*, Kraków 2019.

161 KPZK 2030, s. 41–42.

różnych, w tym czarnych, scenariuszy zmian. Zawarty w KPZK 2030 przypis 49 określa przy tym Białystok i Rzeszów nieco enigmatycznym mianem „centrów dyfuzji”, mimo łatwej obserwacji, że są centrami dokładnie odwrotnych procesów i nigdzie nie jest określone, w jaki sposób wektor ten mógłby ulec zmianie. Zabawne jest też sprzeczne ze słownikowym znaczeniem użycie słowa „duopol” w odniesieniu do Bydgoszczy i Torunia. Potraktowane dosłownie mogłoby sugerować, że miasta te zgarniają całą regionalną pulę rozwojową, dzieląc ją między siebie. Analogicznie sytuację w pozostałych regionach należałoby opisywać jako monopol Warszawy, Krakowa czy Wrocławia. Ta freudowska pomyłka odsłania kluczową cechę myśli strategicznej w okresie poprzedzającym obecny kryzys, jakim było przenoszenie struktur administracyjnych do analiz przestrzennych bez świadomości ich niepełnej adekwatności.

Tego błędu starały się uniknąć dokumenty programowe przygotowywane pod auspicjami Michała Boniego, stanowiące – jak dotąd – najsilniejszą manifestację woli umieszczenia kwestii metropolitalnej w centrum strategii rozwojowych. W maju 2009 r. ukazał się raport przygotowany przez zespół doradców rządu Donalda Tuska „Polska 2030”¹⁶². Raport ten deklarował, że „model rozwoju, jakiego Polska potrzebuje już dziś i jaki pozwoli korzystać z jej potencjału, musi być modelem polaryzacyjno-dyfuzyjnym. To bowiem właśnie w potencjałach konkurencyjności, kreatywności, zaufania i mobilności, koncentrujących się w największych aglomeracjach, leży siła takich państw jak USA (z Nowym Jorkiem, Seattle oraz megalopolis San Francisco i San José), Wielka Brytania (z Londynem) czy Korea Płd. (z Seulem). Tu drzemie też niewykorzystana jeszcze szansa na dynamizację naszego rozwoju w przyszłości. Istotą nowoczesnej polityki powinno być wydobycie tych potencjałów dzięki likwidacji instytucjonalnych, strukturalnych i infrastrukturalnych barier ograniczających rozwój polskich metropolii, a także dzięki zwiększeniu jakości horyzontalnej interwencji publicznej i podniesieniu efektywności działania organów władzy”¹⁶³. Powracał zatem do przykładów miast globalnych, w tym wypadku głównie pozaeuropejskich, jako wzorcowych dla Polski sposobów rozumienia procesu metropolizacji. Co więcej, ignorował fakt istnienia konkurencyjnych modeli lokowania i rozwijania metropolii.

162 W skład zespołu wchodził Paweł Bochniarz, Michał Boni, Maciej Bukowski, Eliza Durka, Maciej Duszczyk, Maciej Grabowski, Mikołaj Herbst, Paweł Kaczmarczyk, Lidia Kołucka-Żuk, Jakub Michałowski, Dominika Milczarek-Andrzejewska, Dorota Poznańska, Piotr Rymaszewski, Alek Tarkowski, Mateusz Walewski, Jakub Wojnarowski.

163 Polska 2030, s. 374.

Współbrzmiał też z pewnymi stereotypami, które określał mianem „nowoczesnych paradygmatów” – we wstępie czytamy m.in., że „wykorzystując kapitał intelektualny, gotowość do mobilności i adaptacyjności oraz dynamizm szybko zdobywającego nowe umiejętności młodego pokolenia, metropolie rozwijają się w zgodzie z nowoczesnymi paradygmatami i z powodzeniem konkurują z innymi aglomeracjami europejskimi”¹⁶⁴. Na liście takich metropolii znalazły się obok stolicy także Wrocław, Poznań, Kraków, Katowice, Trójmiasto i Łódź. W dalszej części dokumentu pojawiały się też krótsze listy „lokomotyw rozwoju” – bez Łodzi i Katowic, w przypadku oceny potencjału naukowego – także bez Trójmiasta¹⁶⁵. Metropoliom przypisywano też pewne nadzwyczajne funkcje kreatywne, twierdzono np., że „w bliskości portów lotniczych metropolie nabierają charakteru »ideopolis« – kluczowych węzłów w gospodarce opartej na wymianie informacji i wiedzy. Dostępność dla globalnych przepływów wykwalifikowanych pracowników przyczynia się do wymiany idei, wytwarza kreatywne synergije, ma więc kluczowe znaczenie dla rozwoju nowoczesnej gospodarki”¹⁶⁶.

Autorzy twierdzili, że aby „wykorzystać szanse, jakie pojawią się przed Polską w perspektywie 2030 r., oraz by przygotować kraj na zagrożenia wynikające z długookresowych trendów światowych – model rozwojowy musi wzmacniać dynamikę wzrostu, sprzyjać jeszcze pełniejszemu korzystaniu z szans i stopniowo usuwać coraz większej grupie regionów i społeczności przeszkody utrudniające udział w tym procesie. To dlatego wydaje się, że odpowiednim modelem na nadchodzące 20 lat rozwoju jest model polaryzacyjno-dyfuzyjny”, postulujący, że „obok wspierania biegunów wzrostów (czyli procesów polaryzacyjnych), trzeba przede wszystkim stworzyć warunki dla dyfuzji – tego wszystkiego, co będzie sprzyjało wyrównywaniu szans edukacyjnych, zwiększało dostępność transportową każdego miejsca w kraju, likwidowało groźbę wykluczenia cyfrowego, poprawiało poziom integracji społecznej, budowało solidarność pokoleń, dawało poczucie możliwości urzeczywistnienia własnych aspiracji”¹⁶⁷. Można zatem powiedzieć, że autorzy próbowali – inaczej niż w latach 90. – równoważyć wyrazistą preferencję dla centrów wzrostu jakąś formą wyrównywania szans prowincji.

Dodawali jednak, że „jeśli wybiera się model polaryzacyjno-dyfuzyjny, to konsekwencją jest silne sprzyjanie wzrostowi »lokomotyw

164 *Ibidem*, s. 3.

165 *Ibidem*, s. 248.

166 *Ibidem*, s. 133.

167 *Ibidem*, s. 3.

rozwojowych«, akceptacja pewnej skali nierównomierności tempa rozwoju, ale zarazem określenie, jakie czynniki wspierają dyfuzję, procesy konwergencyjne. Dostępność transportowa i teleinformatyczna jest podstawą dyfuzji i jednocześnie warunkiem likwidacji swoistego wykluczenia transportowego czy cyfrowego”¹⁶⁸.

Niezwykle istotne dla tego modelu było też prognozowanie awansu, jaki stoi przed miastami metropolitalnymi. „Dla rozwoju polskich miast ważna jest rola, jaką będą grać w europejskiej sieci metropolii. Według prognoz programu ESPON kontynuacja obecnych trendów doprowadzi w 2030 r. do znaczącej koncentracji działalności ekonomicznej w tzw. pentagonie (obszarze między Londynem, Paryżem, Mediolanem, Monachium a Hamburgiem). Polska będzie powiązana z centrum gospodarczym Europy dwoma korytarzami »wysokiej aktywności«. Pierwszy z nich obejmie Warszawę, Poznań i Łódź, drugi – Wrocław, aglomerację śląską i Kraków. Wszystkie wymienione miasta, oprócz Warszawy, będą w 2030 r. należeć do kategorii słabych obszarów metropolitalnych (*weak MEGA*), podczas gdy dla stolicy Polski jest przewidywany status średniego obszaru metropolitalnego”¹⁶⁹.

Co bardzo istotne, dokument formułował – nie zawsze w zgodzie z opiniami szerszych kręgów eksperckich – pewne rekomendacje w zakresie polityki miejskiej państwa. „Kluczem do przyspieszenia rozwoju polskich metropolii jest zwiększenie ich szeroko rozumianej atrakcyjności w skali krajowej i międzynarodowej. Należy inwestować w infrastrukturę i jakość przestrzeni miejskiej, podnosić jakość kapitału ludzkiego i stwarzać warunki do rozwoju miejskiej klasy kreatywnej. Wiele z tych działań jest przede wszystkim domeną samorządu terytorialnego. Jednak uczynienie polskich metropolii atrakcyjnymi w skali europejskiej nie powiedzie się bez wsparcia ze strony rządu centralnego. Najważniejszymi instrumentami rozwoju polskich miast, prowadzącymi do zwiększenia ich wewnętrznej i zewnętrznej atrakcyjności, powinny stać się:

- Doprowadzenie do objęcia miejscowymi planami zagospodarowania całej przestrzeni polskich miast, ze szczególnym uwzględnieniem metropolii. Plany powinny wynikać z przemyślanych koncepcji rozwoju i ze struktury przestrzenno-funkcjonalnej miast, nie zaś z fragmentarycznych działań i z konieczności podjęcia pojedynczych inwestycji;

168 *Ibidem*, s. 119–120.

169 *Ibidem*, s. 255.

- Odwrócenie tendencji do prywatyzacji przestrzeni publicznej dzięki podnoszeniu jej atrakcyjności i zwiększaniu bezpieczeństwa publicznego, a także dzięki odpowiednim regulacjom planistycznym;
- Podejmowanie i wspieranie projektów budujących prestiż miasta i jego pozycję międzynarodową (organizacja ważnych imprez, siedziby globalnych instytucji, projekty architektoniczne i urbanistyczne);
- Współpraca rządu, samorządów i jednostek akademickich na rzecz rozwoju i podnoszenia jakości uczelni wyższych oraz instytucji naukowych;
- Przyspieszenie rozwoju specyficznej infrastruktury wielkomiejskiej podnoszącej jakość życia – środków szybkiego transportu, gospodarki wodno-ściekowej, infrastruktury telekomunikacyjnej;
- Intensyfikacja współpracy między metropoliami i poprawa wzajemnej dostępności transportowej, szczególnie między Warszawą a Wrocławiem, Warszawą a Łodzią i Warszawą a Trójmiastem¹⁷⁰.

Do projektu tego nawiązywała Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”, wydana przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w styczniu 2013 r. „W przypadku rozwoju regionalnego, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju rozwija i modyfikuje zaproponowany w raporcie diagnostycznym Polska 2030 – wyzwania rozwojowe model polaryzacyjno-dyfuzyjny równoważenia rozwoju i zastępuje go modelem terytorialnego równoważenia rozwoju (dyfuzji). Model terytorialnego równoważenia rozwoju jest również tym modelem, który charakteryzuje pozostałe dokumenty strategiczne dotyczące rozwoju regionalnego w perspektywie do 2030 r. – Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju 2020. Wskazuje na szansę związaną z nowym rozumieniem europejskiej polityki spójności, jako narzędzia służącego rozwojowi regionalnemu oraz na system transportowy jako klucz – techniczny – do zapewnienia dostępności, spójności oraz rozwoju poszczególnych regionów. Strategia nie rezygnuje z zaproponowanego w modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym rozwoju metropolii jako klucza do konkurencji światowej i europejskiej Polski. W o wiele większym stopniu podkreśla

170 *Ibidem*, s. 266.

jednak istotność mechanizmów włączających obszary wciąż peryferyjne do światowej gry sił¹⁷¹.

Formułuje jako fundamentalny problem kwestię geografii rozwoju. „Problem różnic między obszarami kraju, nierównomierność tempa rozwoju – to sprawa fundamentalna. Jej rozwiązanie stanowić powinno priorytet rozwojowy w sensie rozumienia wagi wymiaru terytorialnego w rozwoju. Nie można przecież nie dostrzegać faktu istniejącej polaryzacji pomiędzy centrami wzrostu, takimi jak duże miasta (10 obszarów metropolitalnych – w 2007 r. stanowiło o 51,3% PKB Polski) a obszarami z mniejszym dzisiaj potencjałem: infrastrukturalnym, ekonomicznym, ludzkim, intelektualnym, społecznym etc. Peryferyjność nie jest cechą zawinioną – ani przez mieszkańców, ani przez obecne, działające od 1989 roku, władze publiczne. Wynika przede wszystkim z wielowarstwowych doświadczeń i zapóźnień historycznych. W przedstawianej koncepcji perspektywa polaryzacyjna nie jest więc na pewno preferencją »warszawocentryzmu«, wręcz odwrotnie. Docelowo chodzi bowiem o szeroką sieć metropolitalną związaną wspólnymi funkcjami, co precyzyjnie nazwać można »policentryzmem metropolii sieciowej»¹⁷².

Poszukiwanie odpowiednich i skutecznych narzędzi do realizacji tego zadania oznacza zarówno tworzenie warunków dla szerokiego promieniowania i rozprzestrzeniania się sukcesów centrów wzrostu, jak i wysiłek na rzecz wyrównywania szans poprzez rozbudzanie potencjałów rozwojowych obszarów i centrów lokalnych oraz regionalnych.

Dla terytorialnego równoważenia rozwoju niezbędny jest efekt synergii rozwojowej płynącej ze wzrostu znaczenia Warszawy w układzie konkurencji europejskiej, wzrostu znaczenia i pozytywnego promieniowania miast na regiony i obszary w określonej, geograficznej odległości (co może się odnosić do koncepcji regionu metropolitalnego), ale i twórczej wymiany między terytoriami o różnym stopniu rozwoju ekonomiczno-społecznego.

Strategia wskazywała też znaczenie inwestycji gwarantujących „dojazd w najkrótszym czasie do ośrodka wojewódzkiego dla mieszkańców regionu”¹⁷³. Z kolei w ramach celu 8 „Wzmocnienie mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów regionalnych” jako jeden z kierunków interwencji umożliwiających „wprowadzenie rozwiązań prawno-organizacyjnych

171 *Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013 (dalej: DSRK), s. 7.

172 *Ibidem*, s. 15–16.

173 DSRK, s. 30.

stymulujących rozwój miast” wskazywano „przyjęcie ustawy metropolitalnej, zawierającej regulacje porządkujące ustrój funkcjonalny metropolii, pozwalające na lepsze planowanie systemów komunikacji, zagospodarowania przestrzennego, działań z zakresu bezpieczeństwa publicznego, zarządzania kryzysowego, ratownictwa i ochrony ludności itp., a także pozwalające na lepsze wykorzystanie funduszy europejskich poprzez bardziej efektywną koordynację inwestycji, zwłaszcza w systemy transportu”¹⁷⁴.

Można zatem przyjąć, że oprócz ogromnej nadwyżki symbolicznej, jaką tworzyło przypisywanie metropoliom cech, których nie posiadały, dokumenty kierowanego przez Michała Boniego zespołu doradców, a potem ministerstwa były próbą sformułowania odpowiedzi na lekceważone dotąd wyzwania. Następna ekipa rządząca wyszła od przeciwnych założeń i zamierzała przeciwstawić modelowi polaryzacyjno-dyfuzyjnemu wizję polityki miejskiej polegającej na wsparciu dla miast średnich „tracących funkcje społeczno-gospodarcze”. W obu przypadkach zmiana miała charakter retoryczny i niesfinalizowany istotnymi zmianami ustrojowymi lub przynajmniej działaniami istotnie korygującymi model ukształtowany w roku 1998.

Wprawdzie *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* krytycznie oceniała poprzedni model i podkreślała, że „korzyści z dynamicznego rozwoju ośrodków metropolitalnych osiągają przede wszystkim obszary położone w ich bezpośrednim zasięgu”, to nie podjęto istotnych kroków zmierzających do uruchomienia jakiejś innej logiki. Podobnie w przypadku elementów wsparcia dla prowincji. „Liczne mniejsze ośrodki miejskie i obszary wiejskie, zwłaszcza położone peryferyjnie” – czytamy w *Strategii* – „mimo zmniejszenia luki w wyposażeniu infrastrukturalnym (drogi, wodociągi, kanalizacja, infrastruktura społeczna, itp.) nadal pozostają obszarami odpływu ludności oraz charakteryzują się bardzo małym poziomem inwestycji prywatnych”¹⁷⁵.

Jednocześnie *Strategia* ta zakładała – obok wprowadzenia w życie ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim – intensyfikację „prac nad uregulowaniem kwestii dotyczących tworzenia związków metropolitalnych”¹⁷⁶. To także niezrealizowana zapowiedź, bowiem jedynym działaniem rządzącej koalicji w tym zakresie było – jak zobaczymy – zablokowanie wniesionych przez opozycję projektów ustaw

174 *Ibidem*, s. 114.

175 *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa 2017 (dalej: SOR), s. 180.

176 SOR, s. 193.

metropolitalnych. Mimo kilkukrotnych prób przestawienia myślenia o przestrzeni na nowe tory, kolejne rządy, a wraz z nimi cały aparat państwowy, nie dostrzegły szansy, jaką może dać metropolizacja, i wracały do kolein myślenia starymi schematami administracyjnymi. Istotnym *novum* była jednak dyskusja wokół zagadnienia obszarów funkcjonalnych, która stworzyła ekspercką i akademicką przestrzeń do kształtowania społecznej rzeczywistości¹⁷⁷.

2.4. Unia Metropolii Polskich

Analiza, którą tu podejmujemy, nie ogranicza się do istniejących lub proponowanych form prawnych czy planistycznych, ale bierze pod uwagę także inne występujące w przestrzeni publicznej rozumienia metropolii, w tym takie, które można uznać za silnie uprawomocnione: za sprawą zachowań aktorów publicznych (zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego, reprezentantów rządu), jak i mediów.

Istotną wskazówką dotyczącą rozumienia procesu metropolizacji jest funkcjonowanie oddolnego porozumienia miast wzajemnie rozpoznających się jako ośrodki metropolitalne – Unii Metropolii Polskich (UMP), utworzonej przez miasta, których prezydenci przez ostatnie 30 lat spotykają się i formułują wspólne stanowiska w kwestiach ważnych dla funkcjonowania tych największych ośrodków.

Za formalne dostrzeżenie UMP przez struktury centralne możemy uznać moment wprowadzenia reprezentantów Unii do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w 1993 r. Mimo zmian w składzie strony samorządowej reprezentacja UMP w Komisji była zawsze dwuosobowa – podczas gdy łączna liczba przedstawicieli samorządu wahała się między 11 a 16. Unia Metropolii Polskich była też reprezentowana w pracach Rady ds. Zdrowia Publicznego, Rady Działalności Pożytku Publicznego, Rady Statystyki oraz Komitetu Regionów UE¹⁷⁸.

Miastami założycielami UMP były Gdańsk, Kraków, Wrocław, Warszawa i Poznań. Funkcjonowanie Unii Metropolii Polskich zostało zainaugurowane jeszcze w trakcie pierwszej kadencji samorządu terytorialnego. Statut Unii deklarował przyjęcie miast liczących powyżej 300 tys. mieszkańców, co obejmowało w pierwszej połowie

¹⁷⁷ K. Kuć-Czajkowska, *Obszary funkcjonalne miast wojewódzkich w Polsce. Przestrzeń współpracy i konkurencji samorządów terytorialnych*, Lublin 2019; J. Kudełko, M. Musiał-Malagó, *Obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich w Polsce. Dynamika i różnicowanie rozwoju*, Kraków 2021.

¹⁷⁸ R. Gawłowski, *op. cit.*

lat 90. 10 największych ośrodków. Jedenasty Białystok liczył sobie na początku tego okresu 271 tys. mieszkańców i do dziś nie przekroczył wymaganej bariery. Jeszcze dziwniej sprawa miała się z dwunastym członkiem Unii – Rzeszowem, który 31 grudnia 1990 r. liczył zaledwie 153 tys. mieszkańców i był 25. co do wielkości miastem w kraju, a według danych obecnego spisu zbliża się – także dzięki włączaniu obszarów sąsiednich gmin – do granicy 200 tys. mieszkańców i nadal ustępuje takim ośrodkom jak Częstochowa, Radom czy Toruń. Oznacza to, że przyjęta formalna granica uczestnictwa była nie do końca zasadna. Natomiast rozwój demograficzny i ekonomiczny aglomeracji rzeszowskiej pozwala na to, by o szerszej grupie metropolii *in statu nascendi* myśleć właśnie w kategoriach polityki metropolitalnej państwa.

Unia Metropolii Polskich podjęła też próbę zaproponowania własnej wizji delimitacji obszarów metropolitalnych. Krytykując opracowany przez Unię Metropolii Polskich atlas, P. Swianiewicz i U. Klimska wskazują na fakt, że zaproponowana delimitacja obejmowała bardzo szerokie tereny, „na przykład strefa zewnętrzna metropolii białostockiej obejmuje niemal całą Puszcę Knyszyńską”¹⁷⁹. Sama UMP przedstawiła w 2010 r. koncepcję utworzenia obok 12 regionów metropolitalnych także 21 regionów miejskich¹⁸⁰ i zmniejszenia w związku z tym liczby powiatów z 379 do 249. Wskazuje to na fakt lepszego niż w przypadku instytucji rządowych rozumienia powiązań funkcjonalnych i ustrojowych między ustrojem metropolii i kolejnych dużych miast.

Przed jakim wyzwaniem nas to stawia? Poszukując rozwiązań dla mniejszych miast na prawach powiatu, nie wolno, w imię uproszczonej logiki podziału administracyjnego, odmawiać ich tym ośrodkom, które posiadają porównywalne lub większe obszary oddziaływania aglomeracyjnego. Można zatem powiedzieć, że rozwiązanie kwestii metropolitalnej nie zakończy się na dwóch czy trzech regulacjach podobnych do utworzenia GZM. Jak będziemy się starali pokazać w dalszej części pracy, kwestia relacji między ośrodkami miejskimi wykraczającymi poza rangę przeciętnego miasta powiatowego a ich otoczeniem jest problemem stopniowalnym, ale do pewnego stopnia obejmującym bardzo dużą część naszego kraju. Tak przedstawiona

179 P. Swianiewicz, U. Klimska, *op. cit.*, s. 50.

180 Przedstawiciele UMP prezentujący tę koncepcję nie podawali szczegółów dotyczących tych 21 ośrodków. Jednak z publikowanych map wynika, że chodzi o regiony utworzone wokół większości miast na prawach powiatu: Bielska-Białej, Częstochowy, Elbląga, Kalisza, Koszalina, Legnicy, Olsztyna, Płocka, Radomia, Nowego Sącza, Tarnobrzega, Tarnowa, Torunia, Wałbrzyska, Włocławka i Zielonej Góry.

– będzie angażować znaczącą część elit lokalnych i krajowych, oferować rozwiązania, które nie będą przypominały luksusów dla największych miast, ale staną się pewną normą tworzenia polityk publicznych: transportowej, edukacyjnej, zdrowotnej czy ekologicznej.

Rozdział 3

Polityka tworzenia metropolii

Jak pokazaliśmy w rozdziale 1, tworzenie metropolii jest procesem, który pozostaje wypadkową nastawienia elit centralnych i dążeń oddolnych. W Polsce na poziomie centralnym zainteresowanie budowaniem związków metropolitalnych było realnie niewielkie, a w pierwszej dekadzie Trzeciej Rzeczypospolitej ograniczało się do kolejnych wersji ustawy warszawskiej. Wraz z postępującą europeizacją polityki krajowej wpisywano do dokumentów strategicznych perspektywę tworzenia metropolii, ale nie miało to żadnego wpływu na prace ustawodawcze. Również na poziomie elit lokalnych widoczne były obawy przed utratą podmiotowości na rzecz miasta centralnego, a także silny ekskluzywizm elit intelektualnych największych miast.

Takie blokady nie są – jak pokazaliśmy – niczym wyjątkowym w skali europejskiej. Proces metropolizacji widoczny w strategiach unijnych i analizach funkcjonalnych nie ma adekwatnego odzwierciedlenia w działaniach państw. Wskazując na bariery rozwoju metropolii w innych krajach, wymienia się też często niechęć władz do odchodzenia od tradycyjnych podziałów administracyjnych na rzecz tych funkcjonalnych (m.in. w przypadku Barcelony)¹⁸¹. Dodatkową barierą są problemy delimitacyjne i ustrojowe, polegające na konieczności odbierania innym jednostkom zadań i związanych z nimi środków publicznych, a także konkurencyjne tożsamości (np. regionalne, etniczne itp.).

Także w Polsce wszelkie formy współpracy metropolitalnej dokonują się bez jakichkolwiek korekt administracyjnych i nierzadko bez tworzenia trwałych form współpracy. Tylko specyficzna, bo policentryczna i „skazana na współpracę”, struktura aglomeracji śląsko-załębiowskiej stanowi tu wyjątek, co szczęśliwie znalazło adekwatne potwierdzenie ustrojowe. Jednak nawet tam nie uruchomiło korekt

181 M. Smętkowski i in., *op. cit.*, s. 190.

w niedopasowanych funkcjonalnie podziałach administracyjnych, szczególnie sieci powiatowej.

Jest to tym bardziej dotkliwe, gdyż polityka reform administracyjnych po roku 1989 prowadzona była niemal wyłącznie w pierwszej dekadzie przemian. Po 1999 r. ograniczono się do zmian obejmujących strukturę władzy w gminach (2002), niewielkich przekształceń podziału powiatowego, utworzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (2017). Wraz z uchwaleniem ustawy powołującej do życia tę ostatnią zakończono krótki okres obowiązywania ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych¹⁸². Wbrew sugestiom łączenia powiatów zdecydowano się na tworzenie nowych: wschowskiego w województwie lubuskim, brzezińskiego w województwie łódzkim, leskiego w województwie podkarpackim, sztumskiego w województwie pomorskim, gołdapskiego i węgorzewskiego w województwie warmińsko-mazurskim oraz łobeskiego w zachodniopomorskim. Warto też odnotować włączenie na 10 lat (2003–2013) do powiatu wałbrzyskiego miasta Wałbrzych. Niepowodzenie tej operacji zablokowało zapewne kolejne tego typu działania polegające na łączeniu miast na prawach powiatu z ich otoczeniem.

Jak pisze H. Izdebski, „podstawowym brakiem tzw. drugiego etapu reformy samorządowej z 1998 r. było – przy stworzeniu podstaw regionalizacji (niezależnie od tego, na ile przyjęty podział na samorządowe regiony, będące jednocześnie, choć nie ma takiego wymogu konstytucyjnego, województwami, odpowiada kryteriom określonym w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP), a zarazem przyjęciu nazbyt tradycyjnej konstrukcji powiatu – niestworzenie podstaw do metropolizacji (w znaczeniu prawniczym), tj. wyodrębnienia obszarów metropolitalnych i stworzenia instytucji wykonujących na tych obszarach zadania metropolitalne zgodnie z zasadą pomocniczości”¹⁸³.

Większość tekstów eksperckich – podobnie jak artykuł H. Izdebskiego – poprzestaje na konstatacji dotyczącej zaniechania ustrojowego, nie podejmując się wskazania przyczyn tego faktu. W niniejszym rozdziale przyjrzymy się tym próbom z zamiarem poszukania mechanizmów politycznych sprzyjających ustanawianiu metropolii i blokujących ten proces. Oczywiście najprostszą odpowiedź kryje hipoteza dryfu rozwojowego¹⁸⁴ i pokrewne jej przypuszczenie, że zabrakło odpowiednio

182 Dz.U. poz. 1890 ze zm.

183 H. Izdebski, *op. cit.*, s. 7–24.

184 T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, *Kurs na innowacje. Jak wprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Kraków 2012.

silnej presji. Reformę 1998 r. popierało – obok dobrze zorganizowanych grup eksperckich, o charakterze koalicji rzeczniczej (*advocacy coalition*), także liczące się w Sejmie lobby samorządowe. W Akcji Wyborczej Solidarność jego rdzeniem był jeden z podmiotów tworzących to ugrupowanie – Liga Krajowa, pod przewodnictwem prezydenta Częstochowy Tadeusza Wrony. Ale reformę wspierali także posłowie koalicyjnej Unii Wolności (np. Irena Lipowicz) i opozycyjnego SLD (Witold Gintowt-Dziewałtowski).

Co więcej, partie polityczne czuły presję szerszych środowisk samorządowych, zainteresowanych decentralizacją i wzrostem zasobów politycznych ulokowanych w strukturach lokalnych i regionalnych. Wyjątkiem było PSL, gdzie na czele ruchu na rzecz *status quo* stał marszałek Senatu, a późniejszy marszałek województwa mazowieckiego Adam Struzik. W przypadku ustanowienia metropolii takiej oddolnej presji wewnątrz partii zabrakło.

Warto dostrzec, że reforma 1998 r. miała charakter powszechny, a tę metropolitalną postrzegano jako korektę dokonaną na rzecz najsilniejszych, często zresztą – jak staraliśmy się pokazać w poprzednim rozdziale – postrzegających swoją tożsamość i perspektywy rozwojowe w opozycji do regionów – do tego, co w publicystyce określa się mianem „Polski prowincjonalnej”. W tle kryła się jednak jeszcze jedna obawa, która dała o sobie znać po roku 2015, związana z perspektywą utraty władz w wypadku, gdyby rozstrzygnięcia metropolitalne były związane z procedurą wyboru prezydenta ośrodka centralnego. Fakt, że projekty nie zakładały takiego rozwiązania, nie oznacza, że po powstaniu ramy instytucjonalnej metropolii nie pojawiłyby się próby jego wprowadzenia w trybie nowelizacji ustawy, tak jak to się zdarzyło wraz z wprowadzeniem bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydenta.

Dwie kolejne trudne do zweryfikowania hipotezy brzmią zatem następująco:

- 1) czynnikiem sprzyjającym reformie metropolitalnej byłoby uzupełnienie jej o rozwiązania dotyczące szerszej grupy miast, tak by stała się obszarem mobilizującym większe poparcie polityczne;
- 2) dodatkowym czynnikiem blokującym powstanie metropolii była obawa o utrzymanie władzy w największych miastach i komfort jej sprawowania w warunkach instytucjonalizacji samorządu metropolitalnego.

Pierwszą hipotezę należy uzupełnić wyjaśnieniem, że pewne rozwiązania dotyczące dużych obszarów metropolitalnych mogłyby się okazać zasadne także jako regulacja relacji między miastami

na prawach powiatu a powiatami obwarzankowymi. Teren tych ostatnich powiatów nie zawsze pokrywa się z rzeczywistym obszarem lokalnej aglomeracji (por. załącznik nr 2), ale także w tych przypadkach (stanowiących nie więcej niż 20%) można byłoby zaproponować rozwiązania warunkowe.

W tym obszarze istotne są choćby doświadczenia francuskie, gdzie ustawa Jeana-Pierre'a Chevènement z 1999 r. wprowadziła nie tylko prawo tworzenia wspólnot miejskich w aglomeracjach półmilionowych, ale o także wspólnot aglomeracji dla obszarów o łącznej liczbie powyżej 50 tys. mieszkańców¹⁸⁵. Nie chodzi przy tym o treść tej reformy, ale świadome powiązanie rozwiązań adresowanych do największych aglomeracji z tymi, które miały względnie szerokie zastosowanie.

Można też zauważyć, że reformie metropolitalnej nie towarzyszyła – jak w latach 1990 i 1997/1998 – dobrze zbudowana narracja o przekazaniu władzy z poziomu stołecznego „na dół”. O reformie tej mówiono w sposób niemal wyłącznie technokratyczny, a o odrębności metropolii – używając dystynkcji w niekorzystnym świetle stawiających niemetropolitalną część kraju. Liderzy pierwszych dwóch reform – Michał Kulesza, Jerzy Regulski i Jerzy Stępień – dokładali ogromnych starań, by swoje zamiary opowiedzieć w sposób politycznie przekonujący i szeroko zrozumiały, by połączyć je z istniejącymi interesami i emocjami. O metropoliach mówiono głównie językiem prawa, zarządzania publicznego, a adresatem apeli o ich wprowadzenie było zwykle kierownictwo rządu, a nie szersza publiczność.

3.1. Rozstrzygnięcia lat 1990–2015

Pierwsze ćwierćwiecze samorządu terytorialnego w Polsce zamknęło przyjęcie przez Sejm ustawy o związkach metropolitalnych. Trudno nazwać to *happy endem*, ponieważ na mocy tej regulacji nie utworzono żadnego nowego podmiotu. Dwa lata później ustawa została uchylona przy okazji tworzenia metropolii w województwie śląskim. Przez lata nie wskazano formuły, w ramach której mogą funkcjonować największe polskie miasta i ich aglomeracje. Choć dyskusja ekspercka i polityczna toczyła się na ten temat niemal nieustannie.

Za początek dyskusji nad rolą metropolii można uznać już prace nad ustawą o samorządzie gminnym z 1990 r. (formalnie ustawą o samorządzie terytorialnym). Jak pisał Piotr Buczkowski, „problem ustawowego

¹⁸⁵ R. Pyka, *op. cit.*, s. 104.

zróznicowania typów gmin pojawiał się prawie od samego początku wprowadzenia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym. Ustawa ta bowiem wprowadzając kategorię gminy traktuje wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w sposób nie zróznicowany. Zarówno gminy małe, wiejskie, jak i gminy miejsko-wiejskie, czy wielkie aglomeracje miejskie posiadają ten sam status, zadania i kompetencje, jak i zasady finansowania¹⁸⁶.

Na poziomie publicystyki i pomysłów lokalnych szczególnie aktywne było środowisko gdańskie (Lech Mażewski, Paweł Adamowicz), warszawskie (Andrzej Lubiowski, Paweł Wroński) i górnośląskie. W roku 1992 powstał Konwent Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego. Rok później z inicjatywy Konwentu opracowany został pierwszy projekt delimitacji GOM, przygotowany przez Władysława Andersa i Macieja Chojnackiego z Politechniki Gdańskiej¹⁸⁷.

Ciekawy wątek tych dyskusji, związany z rolą kierowanego przez Andrzeja Lubiowskiego Instytutu Miasta, przedstawia Igor Zachariasz: „Problem ustroju obszarów metropolitalnych w debacie publicznej pojawił się już w początkowym okresie transformacji. Podczas przygotowywania reformy samorządu gminnego był podnoszony przez stosunkowo wąskie wtedy środowiska eksperckie, skupione wokół niezależnego ośrodka badawczego – Instytutu Miasta, oraz powstałej w 1990 r. Unii Metropolii Polskich, nie zyskując należytego miejsca w pracach administracji rządowej i w debacie publicznej. Jesienią 1992 r. Pełnomocnikowi Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej został przedłożony raport zarysowujący trzy warianty reformy terytorialnej – wojewódzki, powiatowy i metropolitalny; w ostatnim wariantcie, wobec braku politycznej zgody co do kierunku reformy, czyli utrzymania zasadniczego dwustopniowego podziału terytorialnego czy wprowadzenia podziału trójstopniowego, proponowano rozpocząć drugi etap reformy samorządu terytorialnego od uporządkowania organizacji i działań administracji publicznej w metropoliach¹⁸⁸.

186 P. Buczkowski, *Program pilotażowy: dokończenie reformy gminnej czy pierwszy etap wprowadzania powiatów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 3, s. 85.

187 *Inicjatywy metropolitalne 1990–2011*, <https://www.metropoliagdansk.pl/kim-jestesmy/inicjatywy-metropolitalne-1990-2011/> [dostęp: 8.05.2023].

188 I. Zachariasz, *Koncepcja województwa stołecznego a perspektywa metropolitalnej governance*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 11, s. 62–63.

Ustrój miasta stołecznego Warszawy

Kluczowym przedsięwzięciem z zakresu tworzenia rozwiązań metropolitalnych, a zarazem jednym z niewielu przedsięwzięć mieszczących się w ramach „kategoryzacji” gmin, były regulacje zmierzające do ustanowienia odrębnego statusu m.st. Warszawy. W końcowym okresie PRL Warszawa podzieliła los kilku największych miast (m.in. Krakowa i Wrocławia), ulegając rozbiciu na siedem dzielnic o statusie odpowiadającym gminom. Utrata spójności administracyjnej dokonywała się także za sprawą połączenia funkcji prezydenta Warszawy z wojewodą stojącym na czele województwa stołecznego warszawskiego¹⁸⁹. To połączenie zniesiono dopiero w 1990 r.¹⁹⁰ Krótki okres, jaki dzielił podjęcie prac nad wprowadzeniem gmin samorządowych a wyborami do ich rad, nie pozwalał na spokojną dyskusję o ustroju podzielonego na odrębne podmioty miasta. Rozważano mimo to – jak relacjonuje Stanisław M. Nelken – kilka wariantów, przygotowanych przez środowiska eksperckie związane z komitetami obywatelskimi, przy czym kluczowa decyzja dotyczyła tego, czy Warszawa stanie się jedną gminą, czy też status gminy utrzymają istniejące dzielnice. Sprawę przesądziło zarządzenie premiera Tadeusza Mazowieckiego z 5 kwietnia 1990 r. utrzymujące administracyjne *status quo*¹⁹¹.

Przygotowana w błyskawicznym tempie ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy¹⁹² tworzyła z miasta związek siedmiu dzielnic posiadających status odrębnych gmin: Mokotowa, Ochoty, Pragi Południe, Pragi Północ, Śródmieścia, Woli i Żoliborza¹⁹³. To w ramach tych dzielnic dokonano 27 maja 1990 r. wyborów pierwszego po wojnie samorządu miasta. Ustawa ta tworzyła stan, w którym – jak pisze Paulina Rychlewska – „zadania i kompetencje dzielnic określone w innych ustawach dla gmin przechodzą na Związek, jeżeli dotyczą zadań ogólnomiejskich», a więc kwestii związanych

189 Wszystkie gminy wchodzące w skład ówczesnego województwa możemy zaliczyć do obecnie funkcjonującej metropolii warszawskiej.

190 P. Rychlewska, *Podstawy prawne i zmiany ustrojowe dotyczące funkcjonowania stolicy*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 3, s. 83–84.

191 S.M. Nelken, *Koncepcje i rozwiązania ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy w latach 1990–2002*, praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr. hab. Eugeniusza Zielińskiego, Uniwersytet Warszawski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Instytut Nauk Politycznych, Warszawa 2014, <https://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/1218/Praca%20doktorska.pdf?sequence=2> [dostęp: 8.05.2023], s. 52.

192 Dz.U. Nr 34, poz. 200.

193 W 1993 r. wydzielono z Ochoty osobną dzielnicę Ursus.

z ochroną środowiska, zagospodarowaniem terenu i ładem przestrzennym¹⁹⁴. Prezydenta i zarząd wybierała Rada Warszawy utworzona z delegatów rad dzielnic, po czterech z każdej dzielnicy.

W Sejmie I kadencji (1991–1993) przedstawiono projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy i o Warszawskim Związku Metropolitalnym, który był omawiany jako jeden z wariantów rozwiązania modelu zarządzania stolicą. Projekt został zgłoszony przez grupę posłów z różnych klubów poselskich (KLD, NSZZ Solidarność, Solidarność Pracy, Unia Demokratyczna). Projekt przedstawiał Lech Mażewski (KLD). Przewidywał on możliwość włączenia się do Związku gmin sąsiadujących z Zespołem. Konkurencyjny projekt, zwany potocznie „burmistrzowskim”, wnieśli posłowie skupieni wokół Porozumienia Centrum, a trzeci – przewidujący utworzenie jednej gminy warszawskiej – posłowie Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego i Porozumienia Ludowego. Projekt burmistrzowski został odrzucony w pierwszym czytaniu. Pracy nad dwoma pozostałymi Sejm nie dokończył wskutek skrócenia kadencji¹⁹⁵.

Jak pisze S.M. Nelken, „inicjatorami prac nad nowym ustrojem miasta był nieformalny zespół, tzw. »konwent warszawski«, tworzony przez Piotr Foglera (Przewodniczący Sejmiku Samorządowego województwa stołecznego), Bohdana Jastrzębskiego (Wojewoda Warszawski) i Stanisława Wyganowskiego (Prezydent Warszawy). Z nieformalnym zespołem współpracowali profesorowie H. Izdebski i M. Kulesza¹⁹⁶. To ten zespół przygotował projekt przedstawiony w Sejmie przez posłów KLD, UD i Solidarności. Jego istotą było określenie relacji między gminami składającymi się na dzisiejsze m.st. Warszawę, a kwestia związku metropolitalnego nie stanowiła problemu centralnego. Metropolitalność była raczej deklaracją otwartości na współpracę z nieokreśloną grupą gmin sąsiadujących. Głównym przeciwnikiem tego pomysłu na Warszawę były rady gmin, działające na podstawie regulacji z 1990 r.

Można zatem dostrzec, że cały proces miał miejsce na względnie ograniczonym polu tworzonym przez polityków warszawskich szczebla lokalnego i centralnego oraz ekspertów rządowych i samorządowych. Zagadnienia funkcjonowania aglomeracji były zepchnięte na margines wobec kłopotów z samym rdzeniem, jaki stanowiło miasto stołeczne. W Sejmie I kadencji rozstrzygano w warunkach dużego rozdrobnienia politycznego, a skrócenie czasu jego pracy nie pozwoliło na jakiegokolwiek konkluzje. Po wyborach 1993 r. władza przeszła w ręce koalicji SLD–PSL.

194 S.M. Nelken, *op. cit.*, s. 84.

195 *Ibidem*, s. 60.

196 *Ibidem*, s. 61–62.

Jednak prace prowadził podobny zespół ekspertów co w poprzedniej kadencji. Wojewoda warszawski zlecił przygotowanie projektu nowej ustawy prof. H. Izdebskiemu, który opracował wizję opartą na dużej gminie centralnej. Rząd przedstawił jednak parlamentowi wariant wypracowany przez pełnomocnika Rady Ministrów Michała Kuleszę, który stał się podstawą projektu ustawy o Zespole Gmin Warszawskich.

By zrozumieć jego logikę, przywołajmy katalog wad przyjętego w 1990 r. rozwiązania, opracowany na podstawie funkcjonujących wówczas opinii przez P. Rychlewską¹⁹⁷:

- 1) zbyt mały zakres kontroli wyborców nad władzami prowadzącymi działania na poziomie metropolitalnym;
- 2) przenoszenie – za sprawą mechanizmu wyboru Rady Warszawy – na poziom ogólnomiejski problemów dzielnic;
- 3) brak kompetencji do efektywnego planowania w skali całego obszaru metropolitalnego;
- 4) „zbyt mała dzielnica śródmiejska, o wyznaczonych przypadkowo granicach, nie obejmująca całego funkcjonalnego centrum stolicy”;
- 5) brak sformalizowanych związków z gminami aglomeracji warszawskiej;
- 6) brak integracji społecznej i urbanistycznej na poziomie miasta;
- 7) „jednolity obszar dekretowy (zainwestowania miejskiego) znalazł się w gestii kilku niezależnych i samostanowiących władz”;
- 8) spory kompetencyjne.

Odpowiedź na te problemy miał stanowić właśnie opracowany przez M. Kuleszę projekt ustawy o Zespole Gmin Warszawskich i o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Oparta na nim ustawa z dnia 25 marca 1994 r.¹⁹⁸ przesądzała, że w miejsce dawnej gminy-dzielnicy Śródmieście powstaje duża, blisko milionowa gmina Centrum (z siedmioma dzielnicami jako jednostkami pomocniczymi), a wokół niej tworzy się 10 gmin tworzących wraz z gminą Centrum obligatoryjny związek komunalny¹⁹⁹. Pierwotnie przewidywano też szansę przystąpienia do tego związku przez gminy ościenne, graniczące z gminami warszawskimi.

197 P. Rychlewska, *op. cit.*, s. 87.

198 Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.

199 Nowo utworzone gminy to: Warszawa Bemowo, Warszawa Białoleka, Warszawa Bielany, Warszawa Centrum, Warszawa Rembertów, Warszawa Targówek, Warszawa Ursus, Warszawa Ursynów, Warszawa Wawer, Warszawa Wilanów i Warszawa Włochy. W obrębie gminy Warszawa Centrum wyodrębniono dzielnice: Mokotów, Ochota, Praga Południe, Praga Północ, Śródmieście, Wola, Żoliborz, nieopowiadające jednak obszarem dzielnicom-gminom z lat 1990–1993.

Zakres działań związku komunalnego określono jako²⁰⁰:

- 1) planowanie strategii rozwoju i zagospodarowania stolicy;
- 2) przedsięwzięcia publiczne (głównie infrastrukturalne) o znaczeniu lub zasięgu obejmującym co najmniej dwie gminy warszawskie;
- 3) inicjowanie, podtrzymywanie, wspomaganie i rozwijanie współpracy (szczególnie na rzecz realizacji przedsięwzięć publicznych);
- 4) wspomaganie gmin w celu wyrównania znacznych dysproporcji w zakresie zaspokojenia potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej.

Prezydent miasta wybierany był przez radę gminy Warszawa Centrum, stanowiąc jednocześnie jednoosobowy organ wykonawczy tej gminy, a wiceprezydentów powoływała i odwoływała na wniosek prezydenta Rada Warszawy. Zarówno rada gminy Warszawa Centrum, jak i Rada Warszawy, a także rady pozostałych gmin i dzielnic wybierane były w wyborach powszechnych.

Warto dodać, że w Sejmie przedstawiono też konkurencyjne wobec uchwalonej ustawy rozwiązania – projekt autorstwa posłów KPN przewidujący ustanowienie jednej gminy warszawskiej oraz podtrzymujący *status quo* projekt BBWR. Co ciekawe, własny projekt – także przewidujący istnienie jednej gminy warszawskiej i mniejszych niż dotychczas dzielnic (około 50-tysięcznych) złożyli posłowie SLD. Projektami zajęła się Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw o ustroju samorządowym Warszawy, która pracowała między 23 lutego a 25 marca 1994 r., a efektem jej pracy była omówiona wyżej ustawa²⁰¹.

Nie zakończyło to dyskusji o ustroju miasta, przeciwnie – nadal krytykowano wprowadzone rozwiązania, a do wad przyjętego w 1994 r. rozwiązania zaliczano m.in.²⁰²:

- 1) dużą liczbę konfliktów kompetencyjnych dotyczących przede wszystkim kwestii finansowych (składek do budżetu ogólnomiejskiego), własności mienia komunalnego i planowania przestrzennego, a także kompetencji i jakości pracy straży miejskiej;
- 2) łączenie stanowisk burmistrza gminy Warszawa Centrum i Prezydenta m.st. Warszawy oraz dublowanie posad w urzędzie Warszawy Centrum i urzędach dzielnicowych;
- 3) olbrzymią liczbę radnych na terenie Warszawy (blisko 800);

200 P. Rychlewska, *op. cit.*, s. 88.

201 S.M. Nelken, *op. cit.*, s. 70.

202 P. Rychlewska, *op. cit.*, s. 91.

- 4) sposób powoływania Prezydenta m.st. Warszawy (przez radnych tylko 1 z 11 gmin);
- 5) jednoosobowość organu wykonawczego w gminie Warszawa Centrum;
- 6) dominację jednej gminy (Warszawa Centrum) nad innymi, skupiającej przy tym większość potencjału ekonomicznego, społecznego i terytorialnego miasta;
- 7) sztuczny charakter gminy Warszawa Centrum niemający potwierdzenia w związkach społecznych na jej obszarze;
- 8) konkurencję między radą gminy Warszawa Centrum a Radą m.st. Warszawy;
- 9) brak wpływu gmin na funkcjonowanie Związku, do którego obligatoryjnie należały;
- 10) zróżnicowaną pozycję poszczególnych jednostek funkcjonalno-przestrzennych Warszawy;
- 11) niesamodzielność dzielnic (konieczność posiadania olbrzymiej liczby pełnomocnictw, często nawet przy codziennych, rutynowych czynnościach, nieuwzględnianie opinii rad dzielnic przez radę gminy itp.).

Pilotaż miejski

W początkach lat 90. dążenie do wzmocnienia pozycji kilku liczących się metropolii w ich relacji do Warszawy przybrało postać postulatów wprowadzenia samorządu regionalnego. Zarówno pierwsze pomysły w tym zakresie, forsowane jeszcze w ramach rządu Jana Krzysztofa Bieleckiego (1991), jak i argumenty wypowiedziane w dyskusji o liczbie województw (1997–1998) wskazywały na powiązanie sprawy metropolii ze stolicami przyszłych regionów. Pierwsze pomysły utworzenia nowych województw ściśle wiązały je ze sprawą miast zdolnych do uniesienia zadań właściwych stolicom regionów.

Pojawiały się też sporadycznie pomysły zbudowania rozwiązań dla takich miast. W pierwszej kadencji Sejmu RP wspomniany wyżej poseł L. Mażewski (występujący już nie w imieniu KLD, ale centroprawicowego klubu Konwencja Polska) w czasie pierwszej debaty o samorządzie powiatowym i wojewódzkim 21 stycznia 1993 r. mówił, że „powinniśmy dążyć nie tylko do wyodrębnienia miasta wydzielonego z powiatu, ale również do opracowania nowego sposobu zarządzania wielkimi miastami, nie tylko tymi, które liczą 80 czy 100 tys. mieszkańców, ale i tymi zespołami miejskimi, które mają milion czy więcej

mieszkańców. Jest ich 8, może 10 – różnie bowiem można to liczyć. To są te wielkie metropolie polskie, które stanowią kościec państwa – oczywiście z Warszawą włącznie. Uważam, że dla tych wielkich miast powinna być stworzona nowa struktura, nowy sposób zarządzania. W moim przekonaniu tę sprawę powinniśmy rozstrzygnąć właśnie w ustawie o powiecie”²⁰³.

Omawiany projekt ustawy powiatowej stanowił, że miastami na prawach powiatu będą ośrodki o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys. Projekt został wniesiony pod obrady przez grupę posłów, a wspierany m.in. przez Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego oraz Związek Miast Polskich. Projekt ustawy wojewódzkiej – wniesiony przez klub KPN – nie przewidywał rozwiązań metropolitalnych.

Zanim jednak do tego doszło, sprawa pozycji największych polskich miast stała się przedmiotem dość niezwyklej regulacji decentralizacyjnej, jaką było przekazanie przez rząd samorządom kilkudziesięciu największych miast szeregu nowych zadań o charakterze lokalnym, i to nie w drodze nowej ustawy o samorządzie miejskim, ale pewnego fortelu prawnego.

Fundamentem prawnym tego programu było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r., wydane jako akt wykonawczy do ustawy budżetowej na rok 1993²⁰⁴. Program objął 46 miast, których ludność przekraczała 100 tys. W grupie tej było 29 miast wojewódzkich²⁰⁵, a także 14 miast województwa katowickiego²⁰⁶, dwa miasta konurbacji nadmorskiej: Sopot i Gdynia oraz Grudziądz. Co ważne, na liście tej nie było największego miasta – podzielonej na gminy Warszawy.

Rozporządzenie wymieniało przejmowane od administracji rządowej zadania z zakresu m.in. zarządzania drogami (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych), prowadzenia domów pomocy społecznej i ośrodków opiekuńczych o znaczeniu ponadlokalnym, prowadzenia publicznych zakładów opieki zdrowotnej utrzymywanych dotychczas

203 Wystąpienie Lecha Mażewskiego na 35. posiedzeniu Sejmu I kadencji, 21 stycznia 1993 r.

204 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz.U. Nr 65, poz. 309).

205 Były to: Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Częstochowa, Elbląg, Gdańsk, Gorzów Wielkopolski, Kalisz, Katowice, Kielce, Koszalin, Kraków, Legnica, Lublin, Łódź, Olsztyn, Opole, Płock, Poznań, Radom, Rzeszów, Słupsk, Szczecin, Tarnów, Toruń, Wałbrzych, Włocławek, Wrocław i Zielona Góra.

206 Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Mysłowice, Ruda Śląska, Rybnik, Siemianowice, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy i Zabrze.

przez wojewodów, prowadzenia szkół ponadpodstawowych, artystycznych, rolniczych, medycznych itp., a także instytucji kultury.

Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, który może umknąć, gdy zapominaamy o kontekście pierwszych lat decentralizacji. „Sprawą o pierwszorzędnym znaczeniu” – pisał cytowany już P. Buczkowski – „jest jednak problem określony w paragrafie 2 i 4 omawianego rozporządzenia, a więc sprawy związane z jednoczesnym przekazaniem mienia niezbędnego do wykonywania zadań oraz wyposażenie miast w środki finansowe niezbędne dla prawidłowego realizowania nowych kompetencji”²⁰⁷. Program, mimo perturbacji związanych ze zmianą władzy, zakończył się sukcesem.

Miasta, które były przedmiotem tego pilotażu, zostały w 1995 r. objęte regulacjami specjalnej ustawy. Podpisany przez posłów z klubów parlamentarnych SLD, PSL, UW, UP i BBWR projekt ustawy o zakresie działania niektórych dużych miast przekazywał im zadania, prowizorycznie przejęte już na mocy wspomnianego wyżej rozporządzenia. Prezentując projekt, poseł SLD Krzysztof Janik podkreślał, że w trakcie pilotażu „miasta dobrze wywiązały się z przyjętych na siebie zadań. Praktycznie wszystkie miasta (z wyjątkiem jednego), choć w różnym stopniu, przeznaczyły własne środki na finansowanie programu, na finansowanie tych zadań. Warto dodać, że przeciętnie 13% w wydatkach na realizację tych zadań wyniósł udział środków własnych. To udowadnia, że władze tych miast z poczuciem odpowiedzialności podeszły do przejętych zadań i chciały je wykonać jak najlepiej”. To ważne sformułowanie, gdyż rządząca koalicja – a przynajmniej jej część – ze sceptycyzmem odnosiła się do przygotowanych przez rząd Hanny Suchockiej rozwiązań decentralizacyjnych. „Program pilotażowy” – podkreślał K. Janik – „który był formą weryfikacji możliwości realizowania przez duże miasta zadań o charakterze lokalnym, dotąd prowadzonych przez administrację rządową, spełnił swój cel: udowodnił, że miasta są w stanie z powodzeniem, dla dobra mieszkańców, wykonywać te zadania, a w większości wypadków robią to lepiej i sprawniej niż administracja rządowa”²⁰⁸.

Podobnie jak w 1993 r. poparcie H. Suchockiej i Jana Rokity założyło na wprowadzeniu w życie programu pilotażowego, tak samo istotne było osobiste poparcie późniejszego premiera Józefa Oleksego dla przyspieszenia prac nad projektem, z rezerwą traktowanym przez jego poprzednika – Waldemara Pawlaka. Oznaczało ono również – jak

207 P. Buczkowski, *op. cit.*, s. 89–90.

208 Wystąpienie Krzysztofa Janika na 55. posiedzeniu Sejmu II kadencji, 12 lipca 1995 r.

twierdził występujący w imieniu premiera podsekretarz stanu w URM Marek Wagner – gotowość zaangażowania się rządu w sprawę rozwiązania napięć dotyczących finansowania przejmowanych przez miasta zadań. „Rząd” – mówił M. Wagner – „korzystając z dotychczasowych doświadczeń płynących z realizacji programu pilotażowego reformy administracji publicznej, będzie prowadził nadal intensywne prace nad systemowym rozwiązaniem kwestii finansowania zadań i kompetencji zawartych w projekcie ustawy. Prace, których celem będzie przygotowanie takiej konstrukcji subwencji dla wszystkich gmin objętych regulacją projektu ustawy, która zapewniłaby finansowanie tych zadań na poziomie bieżącego roku, z uwzględnieniem przyrostu środków z tytułu planowanej na 1996 r. podwyżki wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej oraz związanego z procesem inflacyjnym zwiększenia wydatków pozapłacowych. Takie subwencjonowanie nie ograniczy uprawnień gmin do finansowania dodatkowych usprawnień w wykonywaniu zadań i kompetencji. Zadania zlecone zaś będą nadal finansowane w drodze dotacji. Wszystkie działania rządu będą zmierzały do tego, aby rozwiązanie to mogło być zastosowane już od 1 stycznia 1996 r.”²⁰⁹

Oba istotne dla polskich miast akty prawne – ten z 1993 i ten z 1995 r. – zostały opracowane w centrum rządu, w bezpośrednim otoczeniu premiera, co więcej – w porozumieniu z władzami samorządowymi. W latach 90. mogły być traktowane jako element szerszego, niekwestionowanego procesu transformacji struktur państwowych, w szczególności decentralizacji. W zasadzie jedynym mającym polityczne wpływy oponentem było kierownictwo PSL z premierem W. Pawlakiem, ministrem szefem URM Michałem Strąkiem i marszałkiem Senatu – A. Struzikiem.

Stanowisko ludowców wyrażało się w otwartej krytyce działań rządu H. Suchockiej i nieco zawołowanej – J. Oleksego. „Dziś, z perspektywy, widać jasno, że nie przemyślane do końca decyzje rządowe mogą wyrządzić więcej szkód, niż przynieść pożytku, jak to się stało w tym właśnie wypadku” – stwierdzał przemawiający w imieniu klubu PSL poseł Marian Starownik. „Rozporządzenie wydano, lecz zabrakło koncepcji i chęci równoczesnego wydania rozwiązań prawnych umożliwiających właściwy start jednostkom miejskim, które zdecydowały się włączyć do tego programu. Późniejsze skutki tego nie do końca doprowadzonego rozporządzenia są powszechnie znane: rozczarowanie tych, którzy weszli do pilotażu i zmarnowane szanse i nadzieje tych, którzy mogli do programu przystąpić. Czas

209 Wystąpienie Marka Wagnera na 55. posiedzeniu Sejmu II kadencji, 12 lipca 1995 r.

pokazał, że zmiany ustrojowe funkcjonowania administracji publicznej czy samorządowej muszą być przemyślane i sankcjonowane aktami wyższego rzędu, nie pozostawiającymi żadnych niedomówień”.

Wyrażone przez M. Starownika argumenty mogłyby wskazywać, że problemem był nie do końca uporządkowany tryb działań. Jednak krytyka dotyczyła także nowej regulacji: „pozornie wydawać by się mogło, że przedłożony projekt będzie normalizował problem funkcjonowania dużych aglomeracji miejskich, lecz to są rzeczywiście pozory, gdyż ta nowela adresowana jest tylko do 46 miast naszego kraju, z czego 1/4 to miasta woj. katowickiego, lecz łatwo tutaj wyliczyć, ile miast polskich będzie objęte tą ustawą. Ponadto w art. 7 proponuje się wprowadzenie zapisu przesądającego o wprowadzeniu powiatu jako zamierzenie docelowe. Te dwie ustawowe propozycje rozwiązań przesądzają o zamiarze wnioskodawców. W tej sytuacji projekt nabiera charakteru doktrynerskiego, idzie nie w kierunku rozstrzygnięcia problemu wielkich miast, lecz przygotowania gruntu do wprowadzenia powiatów. Gdyby zamiar był inny, to ustawa powinna swoimi rozwiązaniami obejmować znacznie większą liczbę miast. Naszym zdaniem ustawą powinny być objęte wszystkie obecne miasta wojewódzkie, niezależnie od tego, ile mają mieszkańców w swoich granicach”²¹⁰.

Zdecydowaliśmy się na obszerny cytat z tego przemówienia, gdyż jest rzadkim przykładem wyrażania wprost obaw, które nie tylko blokowały decentralizację, lecz także stanowiły fundament nieufności wobec rozwiązań metropolitalnych. Pierwsza grupa obaw wiąże się z faktem adresowania ich jedynie do wąskiej grupy miast i mieszkańców, koncentrowania uwagi na zamożniejszych i silniejszych miastach i pomijania np. mniejszych miast wojewódzkich. Druga – ze skutkami regulacji dla pozostałej części kraju, przede wszystkim do powiatów. Warto dostrzec, że PSL był ówczesnie silnie zakorzeniony w aparacie administracyjnym mniej zurbanizowanych województw. Na mocy umowy koalicyjnej z SLD posiadał tam wojewodów. Utworzenie struktur powiatowych – ostatecznie, jak się okazało, bardzo korzystnych dla tej partii – wiązało się z ryzykiem i niepewnością.

Widać to dobrze w kolejnym fragmencie wypowiedzi, w którym M. Starownik krytycznie odnosił się też do zapisu ustawy sugerującego, że rozwiązania finansowe mają charakter tymczasowy – „do czasu wprowadzenia powiatów”. „Omawiany projekt ustawy, przygotowywany i przedłożony głównie za przyczyną lobby Unii Metropolii Polskich, chce

210 Wystąpienie Mariana Starownika na 55. posiedzeniu Sejmu II kadencji, 12 lipca 1995 r.

rozstrzygać problemy, które nie dotyczą tych miast. Jest więc rzeczą paradoksalną, że za reformą powiatową opowiadają się głównie samorządy wielkich miast, które i tak mają być z powiatów wydzielone; tak przynajmniej zakłada znajdująca się obecnie w Sejmie ustawa o powiatach. Tak naprawdę wielkim miastom chodzi o wyzwolenie się z gorsetu zbyt ciasnych kompetencji i zbyt małych możliwości finansowych. To dążenie jest zrozumiałe i należy wyjść temu naprzeciw. Lecz niezrozumiałe jest, dlaczego właśnie te duże gminy chcą uszczęśliwiać czymś, co ich nie dotyczy i, jak sądzę, niezbyt dobrze znane są im realia gmin wiejskich, których ten problem dotyka, czyli inaczej mówiąc tych powiatów”²¹¹.

Najdalej szedł – przemawiający w imieniu Unii Wolności – Marcin Świąćicki: „Uważam, że powinna być otwarta sprawa objęcia kolejnych miast postanowieniami tej ustawy. Uważam również, że należałoby rozpatrzyć możliwość uzupełnienia tej ustawy o projekt dający szanse rozwoju miastom polskim w związku z gminami je otaczającymi. Szanse na tworzenie układów metropolitalnych, takich, jakie funkcjonują na podstawie specjalnej ustawy w Warszawie, takich jakie rozwijają się na Śląsku, samorzutnie, w ramach istniejących możliwości prawnych. Otóż ta ustawa mogłaby stać się początkiem szerszej drogi do tworzenia układów metropolitalnych w Polsce”²¹².

Ustawa zawierała też rozwiązanie umożliwiające nawiązanie współpracy między ośrodkiem centralnym a gminami satelickimi w postaci miejskich stref usług publicznych. Co więcej, deklarowaną przez K. Janika intencją było umożliwienie tworzenia takich stref także w miastach mniejszych niż 100-tysięczne. Jedną z takich stref stworzono wokół Nowego Sącza, który liczył o kilkanaście tysięcy mieszkańców za mało, by być uczestnikiem programu pilotażowego z roku 1993, a potem by zostać beneficjentem ustawy miejskiej²¹³.

Trudno dziś przesądzać, co by się stało, gdyby potraktowano te prace jako punkt wyjścia do świadomej polityki miejskiej i już wówczas poszukiwano rozwiązań specyficznych adresowanych do miast powyżej 300 tys. mieszkańców lub centrów aglomeracji liczących ponad milion mieszkańców.

Interesującym kontekstem procesu legislacyjnego, a zarazem ciekawym wątkiem ówczesnych dyskusji jest ekspertyza Jacka Purchli

211 Wystąpienie Mariana Starownika na 55. posiedzeniu Sejmu II kadencji, 12 lipca 1995 r.

212 Wystąpienie Marcina Świąćickiego na 55. posiedzeniu Sejmu II kadencji, 12 lipca 1995 r.

213 *Sądca Miejska Strefa Usług Publicznych: droga do powiatu?*, red. J. Hausner, S. Mazur, Kraków 1997.

i Janusza Sepioła, wykonana dla Zespołu Zadaniowego ds. Polityki Strukturalnej w Polsce. Podkreślała ona, że obok potencjału ekonomicznego miasta ważną cechą przesądzającą o jego metropolitalności czy też zdolności do stania się metropolią jest złożoność funkcji. Autorzy podkreślają słabość polskich miast jako centrów dyspozycji ekonomicznej o znaczeniu międzynarodowym. Mniej istotnym – ale w tym przypadku koniecznym – kryterium jest obecność przedstawicielstw firm globalnych oraz centrali firm o znaczeniu ogólnokrajowym. Kolejnymi kryteriami metropolitalności wymienianymi przez J. Purchlę i J. Sepioła są dostępność komunikacyjna (przede wszystkim lotnicza), baza hotelowa, a także potencjał kulturowy i naukowy oraz metropolitalność przestrzeni miejskiej. Z analizy tej wyciągają wniosek o metropolitalnym potencjale Warszawy, Krakowa, Trójmiasta, Poznania i „być może” Wrocławia. Ostrzegają też, że brak procesów metropolizacji, rozumianych jako włączenie się w globalny obieg gospodarki i kultury, będzie skutkował peryferyjnością Polski²¹⁴.

W konkluzji tego tekstu znaleźć można zarówno rekomendacje ustrojowe („dostosowanie podziału administracyjnego kraju do naturalnych stref wpływów i oddziaływania miast o metropolitalnym potencjale”), finansowe (wzrost nakładów na badania, rozwój i szkolnictwo wyższe), infrastrukturalne oraz „wspieranie wielkich projektów urbanistycznych o dużym wymiarze kulturalnym”²¹⁵.

Reforma 1998 r.

Reforma 1998 r. była przeforsowana przez koalicję elit samorządowych – skupionych w kluczowych organizacjach Związku Miast Polskich, Unii Metropolii Polskich, a także do 1994 r. – Krajowym Sejmiku Samorządu Terytorialnego – ekspertów i polityków związanych przede wszystkim z UW i AWS. Pozyskiwano jednak także pojedynczych zwolenników wśród posłów SLD i AWS²¹⁶. Stworzona w ten sposób siła mogła promować przede wszystkim ogólny kierunek zmian, jakim była decentralizacja, a nie pilnować detali zmiany – takich jak liczba województw i powiatów, zakres przekazywanych kompetencji, ustrój nowych

214 J. Purchla, J. Sepioł, *Metropolie a rozwój regionalny Polski*, [w:] *Metropolitalne funkcje Krakowa*, red. J. Purchla, vol. 1, Kraków 1998, s. 27–30.

215 *Ibidem*, s. 30–31.

216 J. Emilewicz, A. Wolek, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Kraków–Nowy Sącz 2002, s. 40–41 (wypowiedź Michała Kuleszy).

jednostek samorządu czy bodaj najważniejsza – kwestia reformy finansowania samorządu. To wszystko leżało w gestii posłów i senatorów oraz – na innym poziomie – agend rządowych.

W pakiecie, który obejmowała decentralizacja, była – przygotowana jeszcze w 1993 r. – reforma powiatowa i konstruowana *ad hoc* reforma wojewódzka. Nie było natomiast innych rozwiązań, w szczególności – dotyczących dużych miast. W okres reformy weszliśmy z czymś, co Jerzy Hausner nazwał wówczas trafnie „luką koncepcyjną”²¹⁷, dotyczącą zwłaszcza tworzenia rozwiązań adresowanych do metropolii. Starano się tę lukę załatać, wiążąc kwestię metropolitalności (ale już nie rozwiązań aglomeracyjnych) ze statusem miasta wojewódzkiego. Ze szkodą dla obu koncepcji, bowiem nie istnieje w Europie państwo, które wszystkie stolice regionów umieściłoby w metropoliach lub, co więcej, nie tworzyło regionów tam, gdzie stolicą nie byłaby metropolia.

Tezę o „metropolitalnym” charakterze reformy wojewódzkiej wprost formułował Ludwik Dorn, wówczas poseł krytycznego wobec rządzącej koalicji mniejszościowego odłamu PC. „Jaki jest bowiem charakter tej reformy wojewódzkiej?” – pytał. „Jest to charakter metropolitalny. Polska to nie tylko metropolie – nawet największy ogon nie może machać całym psem. Podstawa Polski to polska prowincja. Moim zdaniem ta reforma to akt nierozumnej, niczym nie uzasadnionej agresji przeciwko polskiej prowincji, przeciwko temu obszarowi kraju, z którego wywodzi się większość posłów z podstawowego członu koalicji rządowej, nie wielkomiejskiej, metropolitalnej inteligencji, ale właśnie ludzi prowincji, którzy tam mieszkają, tam zabiegają o szczęście swoje, swoich rodzin i swoich społeczności lokalnych”²¹⁸. Słowa te padły w początku kadencji, na posiedzeniu w lutym 1998 r., kiedy nie był znany ostateczny kształt nowego podziału administracyjnego. W podobny sposób rządzącą większość krytykował wówczas klub PSL, wskazując, że projekty składające się na reformę wzmocnią różnice między zamożnymi metropoliami a ubożającą prowincją. Dominacji metropolii obawiać się mogły także tracące status miasta wojewódzkie. Wskazywał na to inny przeciwnik wprowadzanych zmian, poseł SLD M. Wagner²¹⁹, domagając się określenia, jakie zadania – kulturalne, naukowe, sądowe – zostaną pozostawione w tych miastach, jako ich trwała funkcja, niezależna od władz nowych ośrodków wojewódzkich.

217 J. Hausner, *Metropolie – luka koncepcyjna*, [w:] *Metropolitalne funkcje Krakowa*, red. J. Purchła, vol. 1, Kraków 1998, s. 33–38.

218 Wystąpienie Ludwika Dorna na 11. posiedzeniu Sejmu III kadencji, 6 lutego 1998 r.

219 Wystąpienie Marka Wagnera na 11. posiedzeniu Sejmu III kadencji, 6 lutego 1998 r.

Sprawa wróciła przy debacie dotyczącej podziału administracyjnego. Jak formułował to wpływowy wówczas poseł większości AWS-UW J. Rokita, „Polska potrzebuje takich dużych województw, które są oparte na pewnych – jak powiadają czasem naukowcy – węzłach cywilizacyjnych, a mówiąc po ludzku, na dużych, wielkich metropoliach; takich województw, które rzeczywiście są w stanie rozwijać się dzięki promieniowaniu wielkiej metropolii. Jest rzeczą absolutnie stwierdzoną, że bez promieniowania wielkiej metropolii zrównanie zwłaszcza dystansu między miastem a wsią w rozwoju Polski – a ten dystans w tej chwili narasta – jest niemożliwe”²²⁰. Choć w europejskiej przestrzeni trudno wskazać kraj stosujący zasadę oparcia regionów na silnych metropoliach, to w polskiej debacie teza ta była uznawana niemal za dogmat. Można przyjąć, że jej istotą była raczej chęć zrekompensowania braku kategoryzacji gmin przez politykę statusów administracyjnych.

J. Rokita twierdził dalej, że „w Polsce jest 9 metropolii zdolnych do takiego skutecznego oddziaływania. To jednoznacznie wynika z badań liczby instytucji kulturalnych, szkół wyższych, nauczycieli akademickich, firm, organów administracji działających w tych miastach. Jest ich 9, a różnice między tą dziewiątką a całą resztą są horrendalne”. Stwierdzał przy tym coś, czego nie sposób było wyczytać ani z projektów ustaw, ani z praktyki jakiegokolwiek z krajów, że „powołanie każdego miasta wojewódzkiego, miasta metropolitarne, ponad tę dziewiątkę oznacza, że podejmuje się pewnego rodzaju ogólnonarodowe zobowiązanie do przekształcenia tego miasta w metropolię, do zainwestowania w to miasto, kosztem całej Polski, w interesie polskiej racji stanu”²²¹.

Proponował też podjęcie „takiego zobowiązania w stosunku do trzech miast, które metropoliami nie są, a które w interesie polskiej racji stanu metropoliami stać się powinny. Te miasta to Olsztyn, Białystok i Rzeszów. A racja na to jest prosta – Polska po 1945 r. dramatycznie zmieniła swój układ terytorialny i wielkie metropolie, które cywilizacyjnie oddziaływały na tym obszarze, tzn. Wilno i Lwów, trwale znalazły się poza granicami Rzeczypospolitej, więc Polacy muszą wybudować metropolie na tym obszarze”²²². Co ciekawe, stanowisko J. Rokity zawierające niezbędny dla polityki miejskiej i metropolitalnej konstruktywizm wynikający z analizy przestrzennego kształtu państwa – zarówno w kontekście międzynarodowym jak i krajowym, było bardzo rzadkie. Nawet w okresie rządów AWS-UW raczej marginalne niż powszechnie podzielane.

220 Wystąpienie Jana Rokity na 17. posiedzeniu Sejmu III kadencji, 7 maja 1998 r.

221 *Ibidem*.

222 *Ibidem*.

Lista potencjalnych ośrodków aglomeracyjnych tworzyła się zatem chaotycznie. Te dziewięć miast-metropolii, o których wspomina Jan Rokita, to wymienione w pierwotnym projekcie rządowym podziału administracyjnego kraju: Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Szczecin, Warszawa i Wrocław (druki sejmowe nr 230 i 230-A). Jak nie trudno się domyślić, taką listę kwestionowali przede wszystkim posłowie z większej od Lublina Bydgoszczy (Anna Bańkowska), ale także kilku dalszych tracących status miast wojewódzkich większych od Rzeszowa i Olsztyna (były to wówczas Bielsko-Biała, Częstochowa, Kielce, Radom i Toruń). Warto dodać, że SLD proponował wówczas po prostu wydłużenie listy miast wojewódzkich bez upierania się przy statusie metropolitalnym miast wojewódzkich. W stosunku do obecnej listy 18 ośrodków – o Częstochowę (jako drugi ośrodek obok Kielc) oraz o Koszalin i Słupsk (jako ośrodki wspólnego województwa)²²³.

Sprawa metropolii i ośrodków wojewódzkich była również przedmiotem obrad Senatu. Sprawa powiązania planów tworzenia województw z realnym uprzywilejowanym statusem metropolitalnym była tu na tyle czytelna, że senator Anna Bogucka-Skowrońska mówiła wręcz o działającym w Sejmie lobby metropolitalnym²²⁴. Przedmiotem obrad izby wyższej był też fakt zlekceważenia woli Bielska-Białej znalezienia się w granicach województwa małopolskiego, o co zabiegali senatorowie Janusz Okrzesik i Krzysztof Kozłowski. Przeciwni temu stanowisku byli senatorowie śląscy Marcin Tyrna z Cieszyna i Kazimierz Kutz. Senat w swojej uchwale proponował wprowadzenie 15 województw (bez dzisiejszego świętokrzyskiego), przy czym obecne podkarpackie miało nosić nazwę wschodniomałopolskiego, a Toruń i Gorzów nie miałyby statusu miast wojewódzkich²²⁵.

Kompromis roku 1998 przeprowadzony przez obie izby parlamentu i prezydenta skutkowało wprowadzeniem 16 województw i 18 miast wojewódzkich, z których tylko 12 uznano w różnych dokumentach za metropolie, wobec Torunia wysuwano żądanie utworzenia wspólnej metropolii z Bydgoszczą, a pozostałej piątce – Gorzowowi Wielkopolskiemu, Kielcom, Olsztynowi, Opolu i Zielonej Górze – nie robiono w tej mierze żadnej nadziei. Podobnie jak miastom, które traciły właśnie status wojewódzki, a miały sporo powyżej 100 tys. mieszkańców.

223 Wystąpienie Andrzeja Brachmańskiego na 17. posiedzeniu Sejmu III kadencji, 7 maja 1998 r.

224 Wystąpienie Anny Boguckiej-Skowrońskiej na 14. posiedzeniu Senatu IV kadencji, 17 czerwca 1998 r.

225 Senat RP IV kadencji, druk nr 433.

3.2. Polityka tworzenia metropolii po 1998 r.

Pierwsze 15 lat po reformie administracyjnej nie przyniosło istotnych rozstrzygnięć w sprawach ustroju dla metropolii. Na ustawę regulującą te zagadnienia trzeba było czekać aż do 2015 r., a jej żywot okazał się zaskakująco krótki. Można przyjąć – o czym już wspomniano – że aspiracje elit metropolitalnych zostały częściowo zaspokojone przez fakt utworzenia 16 nowych województw i przejęcia przez wielkie miasta pełni zadań właściwych powiatom. Zwłaszcza że w pierwszej kadencji samorządu województw na czele zarządów stawały często osoby związane ze stolicą województwa. Co więcej, tworzone na tym poziomie koalicje sejmikowe mogły odbiegać od rządowo-parlamentarnej i uwzględniać inne czynniki niż ogólnopolska rywalizacja partyjna. Rok 2006 przyniósł w tej mierze istotną zmianę i podporządkowanie wielu elementów polityki wojewódzkiej partyjnym centralom. Regiony nie stały się silnym podmiotem politycznej artykulacji interesów i zróżnicowanych punktów widzenia. Często zostawały wpisane w klientelistyczny mechanizm budowania sieci powiązań partii politycznych.

Już wtedy było jednak jasne, że nie został przyjęty pomysł na powiązanie nowych województw z siecią stolic-metropolii ani też nie zdołano w jakikolwiek sposób podkreślić ich roli w nowym podziale administracyjnym. Zwolennicy rozwiązań metropolitalnych traktowali zatem kształt reformy jako porażkę, mimo faktu, iż była wyraźnym krokiem decentralizacyjnym²²⁶. Nie spowodowało to jednak rozpoczęcia prac nad jej korektą. Jedynym żywym wątkiem metropolitalnym był powrót do uregulowania ustroju stolicy – znowu bez podjęcia kwestii aglomeracji warszawskiej.

Rozstrzygnięcia warszawskie (2002)

W wyniku reformy 1998 r. ustrój Warszawy został zmieniony w taki sposób, że obok struktur ustanowionych ustawą z 1994 r. funkcjonowały struktury powiatu warszawskiego. I to nie miasta na prawach powiatu, ale właśnie powiatu takiego jak inne, zwanego niekiedy „ziemskim”. Co więcej – na terenie miasta stołecznego powstały odrębne organy powiatu wraz ze starostą. To oznaczało, że miasto jako związek ani tworzące go gminy nie uzyskały zadań podobnych do tych, które stały

226 J. Purchla, *Metropolitalne funkcje Krakowa a nowy podział regionalny Polski*, [w:] *Metropolitalne funkcje Krakowa*, red. J. Purchla, vol. 1, Kraków 1998, s. 10.

się udziałem Wrocławia, Łodzi czy Nowego Sącza. Nic zatem dziwnego, że próbowano od razu skorygować ten dziwaczny stan.

Naturalną korektą wydawało się przede wszystkim przyznanie Warszawie statusu miasta na prawach powiatu. Złożone w 1999 r. projekty autorstwa AWS, SLD i UW zakładały taką właśnie zmianę, różniąc się w kwestii liczby gmin warszawskich. Projekt SLD przewidywał radykalne uproszczenie zarządzania miastem przez wprowadzenie jednej gminy, w modelu proponowanym przez UW gmin było nadal 11, a w modelu proponowanym przez AWS – 17. Jak pisze S.M. Nelken, „Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących ustroju oraz samorządu miasta stołecznego Warszawy postanowiła, że projektem bazowym był projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy (druk nr 313 [złożony przez posłów AWS – R.M.]). Pracując nad tekstem członkowie Komisji mieli wziąć pod uwagę pomysły znajdujące się w pozostałych projektach, przy czym projekt końcowy miał być spójny wewnętrznie. Jednocześnie przepis dotyczący ustroju miasta musiał być dostosowany do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., która zezwalała jedynie na dobrowolne zrzeszenia gmin. Projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy zawarty w druku nr 313 był podobny do rozwiązań znajdujących się w tzw. projekcie »zgody warszawskiej«, na którego kształt wpłynęli członkowie nieformalnej grupy składającej się z przedstawicieli trzech szczebli warszawskiego samorządu: Rady Warszawy, rad gmin i rad dzielnic. W ocenie Unii Metropolii Polskich był to najlepszy projekt ze złożonych w Sejmie, ponieważ nie naruszał pozycji gmin”²²⁷.

Wynik prac komisji był spójnym projektem. Oddajmy jeszcze raz głos S.M. Nelkenowi: „Komisja Nadzwyczajna zakładała uchwalenie przez Sejm ustawy, której przepisy regulowałyby w całości nowy ustrój samorządu miasta stołecznego. Przygotowany przez Komisję projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy nie był poddany formalnemu głosowaniu przez posłów na posiedzeniu Sejmu w dniu 1 lipca 1998 r., ponieważ Sejm przyjął wcześniej poprawki mniejszości (posłowie Wit Majewski i Maciej Poręba z Klubu Parlamentarnego SLD) do wniosku Komisji. Decyzja Sejmu była równoznaczna z odrzuceniem przez Sejm projektu Komisji”²²⁸. Sejm przyjął zatem tylko bardzo ograniczoną merytoryczną nowelizację. Senat z kolei powrócił do projektu komisyjnego, a złożone przez niego poprawki nie zostały odrzucone przez Sejm. Jednak prezydent Aleksander Kwaśniewski uznał taki sposób wprowadzania poprawek przez izbę wyższą za niewłaściwy i 5 sierpnia 1998 r. skierował

227 S.M. Nelken, *op. cit.*, s. 84–85.

228 *Ibidem*, s. 90–91.

do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o uznanie niezgodności ustawy z Konstytucją. W wyroku z dnia 23 lutego 1999 r.²²⁹ Trybunał Konstytucyjny uznał ustawę w kształcie zaproponowanym przez Senat i zmienionym przez Sejm za niekonstytucyjną.

Inny projekt proponował ustanowienie Warszawskiego Zespołu Miejskiego, obejmującego obok gmin warszawskich także powiaty grodziski, legionowski, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, warszawski zachodni i wołomiński. Sejm uchwalił projekt tej ustawy 8 czerwca 2001 r., jednak została ona zawetowana przez prezydenta A. Kwaśniewskiego²³⁰. Sejm nie zdołał zebrać większości 3/5 głosów potrzebnej do odrzucenia weta, za czym głosowały klub AWS i większość posłów UW. Weto wsparły natomiast kluby SLD i PSL²³¹. Nowelizacja z 18 marca 1999 r. rozdzielała funkcje prezydenta miasta i burmistrza gminy Centrum, a jednocześnie przywracała na terenie tej ostatniej normalny ustrój – z kolegialnym zarządem gminy.

Na tym się jednak nie skończyło. Sojusz Lewicy Demokratycznej wprowadził swoją wizję ustroju stolicy po dojściu do władzy w 2001 r. Ustawa z dnia 27 października 2002 r. ustanawiała jedną gminę podzieloną na 18 dzielnic. Opisując układ sił wokół rozwiązań rozważanych przez Sejm IV kadencji, S.M. Nelken stwierdza: „Zarówno PO jak i SLD opowiadały się za stworzeniem w Warszawie jednej gminy na prawach powiatu. Oprócz tego za wprowadzeniem zcentralizowanego ustroju Warszawy byli Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski, Paweł Piskorski oraz władze warszawskiego SLD na czele z jego szefem Janem Wieteską. Koncepcja takiego ustroju nie podobała się znacznej części warszawskiej Unii Wolności oraz wielu działaczom samorządowym SLD, którzy byli przeciwni wspólnym działaniom P. Piskorskiego i J. Wieteski”²³².

Zagadnienia metropolitalne w latach 2005–2013

W 2005 r. powstał projekt zmiany ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, autorstwa H. Izdebskiego, stanowiący element wspierający Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013. Projekt ten przewidywał utworzenie 12 powiatów

229 K 25/98, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1999, nr 2, poz. 23.

230 P. Rychlewska, *op. cit.*, s. 95.

231 114. posiedzenie Sejmu III kadencji, 26 lipca 2001 r., głosowanie nr 170, <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&3&114&170> [dostęp: 8.05.2023].

232 S.M. Nelken, *op. cit.*, s. 130–131.

metropolitalnych, z kompetencjami obejmującymi także planowanie przestrzenne, zarządzanie drogami publicznymi. Organami powiatu mieli być rada i wybierany w powszechnych wyborach marszałek powiatu. Nie został on skierowany do parlamentu²³³.

W trakcie kolejnej kadencji Sejmu przy MSWiA powstał zespół pod kierunkiem wojewody śląskiego Tomasza Pietrzykowskiego, którego celem było przygotowanie rozwiązań metropolitalnych. Zespół został powołany przez ówczesnego ministra L. Dorna, a punktem wyjścia do tej decyzji był tekst opublikowany w „Rzeczpospolitej” przez T. Pietrzykowskiego i ówczesnego posła PiS z okręgu katowickiego Krzysztofa Mikułę, poświęcony idei ustawy usprawniającej zarządzanie aglomeracją śląsko-zagłębiowską. Jak pisał T. Pietrzykowski, idea utknęła już po miesiącu, wskutek odwołania L. Dorna ze stanowiska, a „wraz z wicepremierem Dornem z Ministerstwa Administracji zniknęła polityczna wola wspierania procesu tworzenia podstaw działania dla ośrodków metropolitalnych”²³⁴. Jednak sprawy nie utknęły w martwym punkcie, gdyż – jak pisze T. Pietrzykowski – „szefem gabinetu kolejnego z ministrów został Kamil Zeidler, prawnik związany z Uniwersytetem Gdańskim, późniejszy profesor tej uczelni. Za sprawą jego działań doszło m.in. do wpisania do rejestru związku komunalnych Górnośląskiego Związku Metropolitalnego”, co wcześniej było blokowane przez urzędników MSWiA²³⁵.

T. Pietrzykowski wspomina, że „uruchomiony jeszcze przez wicepremiera Dorna proces prac legislacyjnych doprowadził, trochę siłą rozpędu, do przyjęcia przez Radę Ministrów założeń do projektu ustawy o związkach metropolitalnych. Stało się to jednak jesienią 2007 roku, na ostatnim posiedzeniu rządu premiera Jarosława Kaczyńskiego. Zaraz potem, w wyniku przegranych przedterminowych wyborów, rząd podał się do dymisji. Z punktu widzenia losów ustawy metropolitalnej nie musiało to bynajmniej oznaczać żadnej tragedii. W trakcie kampanii wyborczej prominentni w regionie politycy ówczesnej opozycji prześcigali się w zapewnieniach, że ustawa metropolitalna zostanie uchwalona zaraz po wyborach, a nawet obiecywano, że wystarczy do tego pierwszych 100 dni nowego rządu. Rzeczywistość brutalnie zweryfikowała te deklaracje. Gdy tylko opadł kurz po wyborczym zwycięstwie, okazało

233 J.H. Szlachetko, op. cit., s. 106; M. Ofiarska, *Kształtowanie się koncepcji związku metropolitalnego w Polsce po 1990 roku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No. 3833, „Przegląd Prawa i Administracji” CXIV, Wrocław 2018, s. 354–355.

234 T. Pietrzykowski, *Droga do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii – garść wspomnień*, [w:] *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia 2017–2022. Geneza – struktura – zadania*, Katowice–Bytom–Gliwice–Tychy–Sosnowiec 2002, s. 10.

235 *Ibidem*, s. 11.

się, że ustawa musi być jednak »własna«, to jest wymyślona i napisana na nowo, na podstawie zupełnie innych założeń”²³⁶.

Jak piszą Krzysztof Bierwiaczonek, Tomasz Nawrocki i Agata Zygmunt, „już w listopadzie 2007 roku wojewoda Pietrzykowski poinformował opinię publiczną, że ma gotowy projekt ustawy metropolitalnej autorstwa profesora Czesława Martysza i mecenasa Zenona Klatki. Szybko, bo w roku 2008, powstały też kolejne projekty: profesora Michała Kuleszy i profesora Ernesta Knosali. Po zmianie koalicji rządzącej i powołaniu na stanowisko wojewody śląskiego Zygmunta Łukaszczyka przedstawiony został projekt przygotowany przez jego współpracowników. Jednak pomimo zaangażowania śląskich posłów rządzącej Platformy Obywatelskiej (przede wszystkim Marka Wójcika) prace nad ustawą metropolitalną wyhamowały na kilka następnych lat. Dla rządu PO regulacje takie nie były priorytetem”²³⁷.

Przygotowywano jedynie projekty eksperckie – jak np. zamówiony przez wojewodę śląskiego projekt ustawy metropolitalnej opracowany przez Cz. Martysza i E. Knosalę, który „nawiązywał między innymi do doświadczeń niemieckich w zakresie zarządzania aglomeracjami i do koncepcji związku komunalnego uregulowanej w ustawie o samorządzie gminnym. Zakładał utworzenie obligatoryjnego związku komunalnego, do którego mogłyby przystępować gminy sąsiadujące, ale po akceptacji ministra właściwego do spraw administracji”²³⁸. Jednak jak pisze Małgorzata Ofiarska, „prace legislacyjne nad analizowanym projektem, ze względu na rozbieżności między stroną samorządową a rządową w trakcie przeprowadzanych konsultacji, wstrzymano w 2010 roku. Z powodu wstrzymania prac nad przygotowaniem rozwiązań adresowanych do wszystkich obszarów metropolitalnych podjęto prace w celu przygotowania projektu ustawy metropolitalnej jedynie dla określonego obszaru. W latach 2011–2012 pracowano nad przyjęciem podstaw prawnych obligatoryjnego współdziałania dla czternastu miast na prawach powiatu (tworzących Górnośląski Związek Metropolitalny) z siedzibą władz powiatu metropolitalnego w Katowicach”²³⁹. Prace nad tym projektem prowa-

236 *Ibidem*.

237 K. Bierwiaczonek, T. Nawrocki, A. Zygmunt, *Rola Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych w procesie tworzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii – od deficytu wiedzy do oczekiwań wobec nowej instytucji*, [w:] *Metropolie jako przedmiot badań – zagraniczne doświadczenia, polskie oczekiwania*, „Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa” 2018, z. 2, s. 13.

238 M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 356.

239 *Ibidem*, s. 360.

dził trzyosobowy zespół z udziałem Bogdana Dolnickiego, Jadwigi Głumińskiej-Pawlic i Cz. Martysza²⁴⁰.

3.3. Ustawa metropolitalna z 2015 r.

„Problematyka metropolitalna stanowi jedno z kluczowych wyzwań Polski w kontekście długookresowych strategii rozwoju kraju. Jeśli zależy nam na dalszym rozwoju kraju, musimy podjąć decyzję dotyczącą współpracy ośrodków miejskich w Polsce. Dotyczy to nie tylko największych miast, ale także mniejszych ośrodków”²⁴¹ – te napisane w 2012 r. słowa nie pochodzą z publicystycznego artykułu ani z wnikliwej ekspertyzy, tylko otwierają rządowy dokument przygotowany przez gabinet, który przez pięć lat nie poczynił w tym zakresie istotnych kroków. W poprzednim rozdziale omówiliśmy deklaracje zawarte w dokumentach strategicznych. Cytowana teraz *Zielona księga dot. obszarów metropolitalnych* miała zapoczątkować przejście od słów do czynów – legislacyjnych.

Dokument określał kierunki zmiany – polegające na wprowadzeniu dobrowolnych form współpracy metropolitalnej w 10 ośrodkach metropolitalnych – w miastach członkowskich UMP z pominięciem Białegostoku i Rzeszowa, a także przy założeniu wspólnej metropolii bydgosko-toruńskiej. Każdy z rozdziałów kończył się jednak nie konkluzjami, lecz pytaniami, łącznie 17 na 29 stronach. Koncepcja rozwiązań metropolitalnych została przygotowana jednak nie przez rząd, ale... przez grupę posłów.

Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym wpłynął do Sejmu 30 sierpnia 2013 r. Był rozpatrywany jako projekt podpisany przez grupę posłów Platformy Obywatelskiej. Co ciekawe, jedynym klubem, który po pierwszym czytaniu głosował za odrzuceniem projektu, był koalicyjny klub Polskiego Stronnictwa Ludowego²⁴². Ponadto przeciwko projektowi głosowało 7 z 26 posłów SLD (Romuald Ajchler, Eugeniusz Czykiwn, Dariusz Joński, Adam Kępiński, Zbigniew Matuszczak, Jerzy Wenderlich, Stanisław Wziątek) oraz – jako niezależny – Ryszard Kalisz²⁴³.

²⁴⁰ *Ibidem*.

²⁴¹ *Zielona księga dot. obszarów metropolitalnych. Dokument do konsultacji*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, kwiecień 2012, s. 4.

²⁴² Wyjątek stanowili posłowie Grzeszczak i Kalemba oraz wstrzymujący się poseł Bramora.

²⁴³ 61. posiedzenie Sejmu VII kadencji, 21 lutego 2014 r., głosowanie nr 20, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=7&nroposiedzenia=61&nrglosowania=20> [dostęp: 8.05.2023].

Jego przesłanki zostały jasno wyłożone w załączonym do projektu uzasadnieniu. Kluczowy charakter miała kwestia obligatoryjności nowych struktur. Z jednej strony wnioskodawcy pisali, że „analiza doświadczeń państw europejskich wskazuje, iż podstawowymi modelami ustroju metropolitalnego są rozwiązania oparte o dobrowolną współpracę jednostek samorządu terytorialnego lub powołanie jednostek ogólnometropolitalnych (powiaty metropolitalne, regiony metropolitalne). Dostrzegalną tendencją jest również ewolucyjne przechodzenie od form opartych o dobrowolną współpracę do powołania jednostek ogólnometropolitalnych”²⁴⁴. Jednocześnie jednak projektodawcy opowiadali się za formą powiatu metropolitalnego, a zatem jednostki z natury rzeczy o charakterze obligatoryjnym.

Sama konstrukcja nowego rozwiązania została opisana tak: „Zakres działania powiatu metropolitalnego nie będzie naruszał samodzielności tworzących go gmin oraz powiatów (gmin wykonujących zadania powiatu), z wyjątkiem zadań przekazanych ustawami szczególnymi. Organy powiatu metropolitalnego nie stanowią wobec gmin i powiatów organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Zachowane więc zostają, wynikające z konstytucji, zasady domniemania kompetencji gminy i ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego”²⁴⁵.

W art. 8 ust. 1 omawianego projektu przewidziano następujący katalog zadań powiatu metropolitalnego:

- „1) przyjęcie oraz realizowanie wspólnej strategii rozwoju powiatu metropolitalnego;
- 2) uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego, stanowiącego wiążące wytyczne dla miast będących członkami powiatu metropolitalnego w procesie tworzenia gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz gminnych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 3) organizację i wykonywanie publicznego transportu zbiorowego na obszarze powiatu metropolitalnego;
- 4) planowanie sieci i zarządzanie drogami publicznymi krajowymi i wojewódzkimi na obszarze powiatu metropolitalnego;

²⁴⁴ Uzasadnienie projektu ustawy o powiecie metropolitalnym, Sejm VII kadencji, druk nr 2107, 30 lipca 2013 r., s. 21.

²⁴⁵ *Ibidem*, s. 25.

- 5) uchwalanie i realizację programów ochrony środowiska, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami na obszarze powiatu metropolitalnego;
- 6) uchwalenie projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz uchwalenie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla powiatu metropolitalnego;
- 7) uchwalanie programów metropolitalnych w zakresie bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego;
- 8) koordynowanie działań dla przedsięwzięć o znaczeniu ponadgminnym, wynikających ze strategii rozwoju powiatu metropolitalnego;
- 9) tworzenie oraz zarządzanie jednostkami organizacyjnymi o znaczeniu metropolitalnym;
- 10) opiniowanie projektów ustaw oraz innych aktów normatywnych odnoszących się do powiatu metropolitalnego;
- 11) współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego, w szczególności z samorządem województwa, a także organami administracji rządowej, organizacjami pozarządowymi w sprawach powiatu metropolitalnego;
- 12) współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, a także organizacjami społecznymi na zasadach określonych w odrębnych przepisach;
- 13) promocję powiatu metropolitalnego”²⁴⁶.

Projekt przewidywał, że organem powiatu metropolitalnego będzie piętnastoosobowa rada. Przewidując jej okrojony skład, wnioskodawcy podkreślali, że „okręgi wyborcze w wyborach do rady powiatu metropolitalnego będą przekraczać granice miast, a radni uzyskają silną legitymację do reprezentowania interesu całej aglomeracji. Liczba radnych dostosowana jest do charakteru zadań realizowanych przez powiat metropolitalny i pozostawienia wykonywania części typowych kompetencji powiatowych w miastach na prawach powiatu”. Organem wykonawczym miał stać się trzyosobowy zarząd.

W tekście uzasadnienia autorzy projektu ustawy powoływali się na zaawansowane doświadczenia metropolitalne funkcjonujące na terenie miast Górnego Śląska. „Bazując na doświadczeniach wynikających z funkcjonowania KZK GOP, samorządowcy zdecydowali się na powołanie wielozadaniowego związku komunalnego, którego zadaniem miała

246 Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym, Sejm VII kadencji, druk nr 2107, 30 lipca 2013 r.

być poprawa efektywności zarządzania w aglomeracji. W lipcu 2005 r. opracowano projekt Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM). W dniu 31 stycznia 2007 roku nastąpiło podpisanie przez prezydentów miast założycieli wniosku o rejestrację Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, a następnie złożono go u Wojewody Śląskiego. MSWiA postawiło warunek, aby uczestnikami związku były wyłącznie miasta na prawach powiatu²⁴⁷.

Mimo wielu pochlebnych słów na temat funkcjonowania GZM w trakcie uzasadniania projektu podczas pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu 19 lutego 2014 r. poseł Marek Wójcik wskazywał na złe doświadczenia współpracy metropolitalnej w ramach Górnośląskiego Związku Metropolitalnego: „GZM rozpoczął prace tak naprawdę z ogromnym kredytem zaufania, z wielkimi nadziejami. Myślę, że rzeczywiście wszystkie osoby, które wtedy pracowały nad stworzeniem Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, miały na pewno bardzo dobrą wolę. Niestety czas pokazał, właściwie ostatnie siedem lat pokazało, że w przypadku tak dużej aglomeracji, jaką jest aglomeracja górnośląska, dobrowolna współpraca komunalna niestety skończyła się niepowodzeniem. Dlaczego tak się stało? Z pewnością po części związane jest to z ramami prawnymi dotyczącymi funkcjonowania związków komunalnych. Ten związek komunalny nie miał stabilnych źródeł dochodu, bo związki komunalne finansowane są ze składek, nie miał możliwości prowadzenia inwestycji. Wybór władz, taki bezpośredni, poprzez wskazywanie odpowiednich kandydatów do odpowiednich ciał poprzez samorządy, doprowadził do tego, że w samym związku dochodziło do wielu konfliktów personalnych i w związku z tym po siedmiu latach można powiedzieć, że Górnośląski Związek Metropolitalny jest w kryzysie”²⁴⁸.

W debacie reprezentujący PiS Grzegorz Schreiber wskazywał na kolizję między poziomem powiatu i nowym powiatem metropolitalnym. Zarzucił PO, że wniesienie projektu pod obrady Sejmu jest podyktowane chęcią dotrzymania słowa złożonego w kampanii mieszkańcom Górnośląska, w sytuacji gdy rząd „odmówił spełnienia obietnicy wyborczej. Przypominam wystąpienie ministra Boniego w tym zakresie, który powiedział, że w tym udziału nie weźmie. A więc postanowiliście sami napisać ten projekt. I jak to wyszło? (...) Napisaliście takie byle co, aby zamydlić oczy samorządowcom zatroskanym bałaganem

247 Uzasadnienie projektu ustawy o powiecie metropolitalnym, s. 22.

248 Wystąpienie Marka Wójcika na 61. posiedzeniu Sejmu VIII kadencji, 19 lutego 2014 r.

kompetencyjnym na Śląsku. (...) założyliście z góry, że proponowane rozwiązanie zostanie odrzucone, a przy okazji dołożycie opozycji, pojedziecie tam i powiecie, że to wszystko wina PiS-u pewnie, że znowu jest przeciw. Kochani wnioskodawcy z PO, muszą was rozczarować – nie złożymy wniosku o odrzucenie ustawy w pierwszym czytaniu”²⁴⁹.

Prace nad projektem prowadziła podkomisja nadzwyczajna w składzie: Małgorzata Pępek, Halina Rozpondek, Dorota Rutkowska, Marek Łapiński (wiceprzewodniczący), Ryszard Zawadzki, Jacek Brzezinka (przewodniczący) – z PO, Izabela Kloc (do września 2014 r.), Grzegorz Schreiber (do lutego 2015 r.) i Jacek Sasin – z PiS, Witold Klepacz z Ruchu Palikota (od sierpnia 2014 r. – SLD), Zbyszek Zaborowski z SLD, Andrzej Sztorc z PSL oraz Edward Siarka z Solidarnej Polski. Podkomisja powołana została w kwietniu 2014 r. przez komisje sejmowe Administracji i Cyfryzacji oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. W lipcu 2015 r. w miejsce posłanki I. Kloc i posła G. Schreibera do podkomisji dołączyli Czesław Sobierajski i Jarosław Stawiariski (obaj PiS). Podkomisja zakończyła prace w sierpniu 2015 r., krótko przed wyborami parlamentarnymi. Jak pisał w eksperckim materiale oceniającym przebieg procesu legislacyjnego I. Zachariasz, „stan prac nad projektem nie rokuje jednak nadziei na przyjęcie rozwiązania metropolitalnego w zakresie proponowanym w projekcie ustawy w bieżącej kadencji parlamentu”²⁵⁰. Podkreślał on związki przedstawionej pierwotnie koncepcji powiatu metropolitalnego z propozycjami przedstawionymi w stanowiskach UMP z lat 2009 i 2013 oraz materiałami eksperckimi wspierającymi ten sposób myślenia. Przewidywały one powołanie powiatów w granicach określonych przez jednostki NUTS-3 wokół 12 miast członkowskich UMP. W przypadku Białegostoku, Lublina, Rzeszowa oraz aglomeracji bydgosko-toruńskiej były to pojedyncze jednostki tego typu, w przypadku Gdańska, Krakowa, Łodzi, Poznania, Szczecina i Wrocławia – podwójne, obejmujące miasto i region położony wokół rdzenia, w przypadku Warszawy – trzy jednostki (obok miasta, także obszary warszawski wschodni i warszawski zachodni), a w przypadku województwa śląskiego – pięć (bytomski, gliwicki, katowicki, sosnowiecki i tyski)²⁵¹.

I. Zachariasz zwracał też uwagę na braki poselskiego projektu, jakimi były m.in. „brak określenia miejsca strategii rozwoju powiatu

249 Wystąpienie Grzegorza Schreibera na 61. posiedzeniu Sejmu VIII kadencji, 19 lutego 2014 r.

250 I. Zachariasz, *Koncepcja utworzenia powiatów...*, s. 5.

251 *Ibidem*, s. 11.

w strukturze aktów prawnych tej jednostki, studium uwarunkowania przestrzennego i kierunków zagospodarowania przestrzennego w systemie aktów planowania przestrzennego, regulacji dotyczących konsekwencji wprowadzenia jako zadania powiatu metropolitalnego – organizacji transportu publicznego”²⁵². Jednak zmiany wprowadzone przez Sejm poszły w zupełnie innym kierunku.

W trakcie prac zaproponowano zmianę formuły nowej jednostki na Związek Metropolitalny, przy sprzeciwie PiS i Zjednoczonej Prawicy, jednocześnie odrzucając próbę ograniczenia jego zakresu do województwa śląskiego. Klub Platformy Obywatelskiej wniósł poprawki zmieniające sposób formowania władz związku – piętnastoosobową radę z wyborów powszechnych zastępując dwoma delegatami gmin i powiatów członkowskich: w gminach obok wójta, burmistrza i prezydenta gminę miał reprezentować przedstawiciel radnych, w powiatach obok starosty – przedstawiciel rady powiatu. Poprawkę tę poparli wszyscy posłowie z wyjątkiem posłów PiS i części posłów Zjednoczonej Prawicy, którzy wstrzymali się od głosu. Sejm odrzucił poprawkę SLD podnoszącą dochody związku metropolitalnego, „za” głosowało jedynie 47 posłów, głównie z Sojuszu Lewicy Demokratycznej i koła poselskiego Ruchu Palikota, pojedynczy posłowie PO, PiS, PSL oraz mniejszość posłów niezależnych²⁵³.

Interesująca była czwarta poprawka, która podzieliła Sejm w poprzek podziałów politycznych. Złożona przez grupę posłów reprezentowanych przez Antoniego Mężydło, warunkowała możliwość utworzenia związku metropolitalnego na terenie województw posiadających siedzibę wojewody i sejmiku województwa w różnych miastach udziałem obu miast w takim związku. W praktyce oznaczało to uzależnienie możliwości utworzenia metropolii bydgoskiej od udziału i zgody Torunia. Za poprawką głosowało 111 posłów, stanowiących mniejszościowe grupy w klubach PO (46 głosów), PiS (20), PSL (10) i Zjednoczonej Prawicy (7) oraz większość uczestniczących w głosowaniu posłów SLD (14)²⁵⁴.

Podczas głosowania całości projektu ustawy 239 posłów opowiedziało się za jej przyjęciem, 48 było przeciw, a aż 139 się wstrzymało. Rozkład polityczny nie był zaskakujący: „za” głosowali posłowie Platformy

252 *Ibidem*, s. 26.

253 101. posiedzenie Sejmu VII kadencji, 25 września 2015 r., głosowanie nr 62, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=101&NrGlosowania=62> [dostęp: 8.05.2023].

254 101. posiedzenie Sejmu VII kadencji, 25 września 2015 r., głosowanie nr 54, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=101&NrGlosowania=54> [dostęp: 8.05.2023].

Obywatelskiej i Sojuszu Lewicy Demokratycznej, pojedynczy posłowie PiS, PSL, koła poselskiego Ruchu Palikota oraz koło poselskie Biało-Czerwoni, skupiające byłych posłów lewicy i większość posłów niezależnych; „przeciw” opowiedzieli się niemal cały klub Polskiego Stronnictwa Ludowego i część klubu Zjednoczonej Prawicy – ugrupowania łączącego zwolenników Jarosława Gowina i Zbigniewa Ziobro – pojedynczy posłowie PiS oraz niezależni. Wstrzymali się od głosu przede wszystkim posłowie Prawa i Sprawiedliwości w liczbie 120, pojedynczy posłowie PO, SLD oraz szóstka posłów Zjednoczonej Prawicy²⁵⁵. Głosowanie odbyło się w dniu 25 września 2015 r., a zatem równo miesiąc przed wyborami parlamentarnymi.

Senat wniósł 11 poprawek. Pierwsza z nich przewidywała obniżenie progu tworzenia metropolii z 500 do 350 tys. mieszkańców wchodzących w jej skład gmin i została odrzucona 235 głosami głównie koalicji rządowej, przy sprzeciwie głównie posłów PiS oraz SLD. Warto jednak zauważyć, że za poprawką głosowało 14 posłów Platformy (głównie z okręgu toruńskiego), 5 posłów PSL, a przeciwko 10 posłów PiS i 9 posłów SLD²⁵⁶.

W drugiej odrzuconej przez Sejm poprawce Senat proponował zmianę zasad finansowania związku. Sejm proponował, by związki miały 5-procentowy udział w podatku dochodowym od osób fizycznych, a składki członkowskie wynosiły minimum 4% udziału w tym podatku. Propozycja Senatu zmierzała do tego, by zachowując wysokość składki, „zastąpić udział w podatku dochodowym od osób fizycznych dotacją z budżetu państwa, która przysługiwałaby w okresie pierwszych pięciu lat istnienia związku metropolitalnego”²⁵⁷. Poprawkę odrzucono 384 głosami pochodzącymi z wszystkich stron sali sejmowej, a grupa głosujących za przyjęciem poprawki była proporcjonalnie rozłożona we wszystkich klubach poselskich²⁵⁸.

Pozostałe poprawki Senatowi Sejm przyjął niemal jednogłośnie. Wyjątek stanowiła dziewiąta poprawka Senatowi, której przeciwny był klub SLD,

255 101. posiedzenie Sejmu VII kadencji, 25 września 2015 r., głosowanie nr 20, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=7&nrposiedzenia=61&nrglosowania=20> [dostęp: 8.05.2023].

256 102. posiedzenie Sejmu VIII kadencji, 9 października 2015 r., głosowanie nr 54 <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=102&NrGlosowania=54> [dostęp: 8.05.2023].

257 Wystąpienie Jacka Brzezinki na 102. posiedzeniu Sejmu VII kadencji, 8 października 2015 r.

258 102. posiedzenie Sejmu VIII kadencji, 9 października 2015 r., głosowanie nr 55, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=102&NrGlosowania=55> [dostęp: 8.05.2023].

zmierzająca do tego, „aby w trzech pierwszych latach funkcjonowania związku metropolitalnego zobowiązania tego związku były doliczane do zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego, które tworzą ten związek”²⁵⁹.

Uchwalenie tej ustawy nastąpiło pod sam koniec kadencji Sejmu, tuż przed wyborami. Być może gdyby nie odkładanie sprawy związków lub – jak pisano w początkowej fazie – powiatów metropolitalnych na ostatnią chwilę, udałoby się na jej podstawie utworzyć nowe jednostki. Tymczasem nowi zwycięzcy wyborów mieli inną hierarchię potrzeb i inną wizję relacji między rządem a samorządem. To niepowodzenie projektu metropolizacji można uznać za zwykłe zaniedbanie, stojące w kolizji z głoszonymi przez rząd celami polityki państwa, zarysowanymi w dokumentach programowych. Można też poszukać przyczyn owego zaniechania w niedostatecznie silnej presji. O ile w 1998 r. za zmianami stała silna grupa polityków samorządowych, zdeterminowana, by przejąć większe od dotychczas posiadanych kompetencje. Co więcej – była to grupa mająca własnych posłów i senatorów, potrafiąca oddziaływać za pośrednictwem mediów i gotowa do zawierania koniecznych kompromisów. O tyle lobby na rzecz metropolizacji było skromne, interesy lokalne – sprzeczne, a opinie co do właściwej formy – podzielone.

3.4. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia

Model wprowadzony ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim²⁶⁰ możemy nazwać za J.H. Szlachetką – przymusowym związkiem komunalnym, występującym także w Portugalii (Lizbona, Porto) czy w Niemczech (Stuttgart, Zagłębie Ruhry)²⁶¹. Model ten nie znosi na swoim terytorium żadnego z dotychczasowych elementów podziału administracyjnego kraju i stanowi w swojej istocie związek jednostek samorządu terytorialnego. Droga taka podyktowana jest zapewne chęcią osłabienia możliwego oporu przeciwko zmianie, a zarazem stworzenia skutecznej platformy trwałego współdziałania między gminami. Odróżnia się tym samym od metropolitalnych jednostek samorządu terytorialnego (J.H. Szlachetko jako przykład wymienia tu Lyon oraz Region Hanower), ale zarazem jest krokiem ku

259 Uchwała Senatu RP z dnia 1 października 2015 r. w sprawie ustawy o związkach metropolitalnych, uzasadnienie, <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatuchwaly/2545/plik/1100.pdf> [dostęp: 8.05.2023], s. 4.

260 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2578.

261 J.H. Szlachetko, *op. cit.*, s. 167–169.

większej integracji w stosunku do istniejących form stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, jakim był Górnośląski Związek Metropolitalny czy do jakich możemy zaliczyć Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot.

Proces legislacyjny

Zamiar utworzenia ram formalnych dla metropolii górnośląsko-zagłębiowskiej był przedmiotem szerokiego konsensusu politycznego i merytorycznego. Nie ulegało bowiem wątpliwości, że jej kształt nie jest pochodną kalkulacji partyjnej, której podtekstem jest – jak w przypadku Warszawy – gra o władzę. Co więcej, odrębne rozwiązania dla Górnego Śląska i Zagłębia miały sens jako uznanie policentrycznej struktury nowego tworów. Być może droga wytyczona w ten sposób będzie sensowna także w przypadku dość szczególnych regulacji dotyczących Warszawy, Trójmiasta czy Krakowa.

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu 10 stycznia 2017 r., a miesiąc później doszło do jego pierwszego czytania na 35. posiedzeniu Sejmu. Rządowy projekt przedstawiał w Sejmie podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Tomasz Zdzikot. Stanowisko rządu konstatowało szeroki konsensus polityczny i terytorialny, a jednocześnie akcentowało wyraźnie chęć odstąpienia od rozwiązań uchwalonej w poprzedniej kadencji ustawy o związkach metropolitalnych. W uzasadnieniu wniosku rząd stwierdza, że „przedłożony projekt w zasadniczej warstwie ustrojowej bazuje na rozwiązaniach ustawy o związkach metropolitalnych, które jak się wydaje zyskały aprobatę śląskich samorządów zainteresowanych utworzeniem takiego związku”²⁶².

Fakt, że ustawa powstawała w miejsce poprzedniej, związany był z zastrzeżeniami, jakie formułują wnioskodawcy. Najważniejsze z nich mają dotyczyć „sposobu delimitacji obszarów metropolitalnych, ponieważ wytyczne ustawowe nie są jednoznaczne i w oparciu o nie można wyznaczyć obszar obejmujący ponad trzykrotnie więcej gmin niż faktycznie zainteresowanych współpracą”. W przypadku metropolii górnośląskiej – na podstawie kryteriów wskazanych w KPZK do związku mogłoby przystąpić 80 gmin, podczas gdy istniejące porozumienia obejmowały ich 14 (Górnośląski Związek Metropolitalny) i 29 (Komunikacyjny Związek Komunalny GOP). Wadami miały być też niewystarczające

262 Rządowy projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Sejm VIII kadencji, druk nr 1211.

uregulowanie „kwestii płynnego przejmowania zadań publicznych przez związek metropolitalny” oraz nieprzemysłane przepisy dotyczące „funkcjonowania zarządu związku począwszy od jego liczebności oraz trybu wyboru”²⁶³. Ustawa regulowała również precyzyjniej samą procedurę tworzenia związku.

W uzasadnieniu projektu czytamy, że powoływany związek metropolitalny „jest to zupełnie inny rodzaj zrzeszenia gmin od związków międzygminnych, związków powiatów czy związków powiatowo-gminnych. Cechą odróżniającą są kompetencje właściwe dla obszaru o metropolitalnym charakterze”²⁶⁴.

Nie ma w nim jednak wyjaśnienia powodów, dla których przyjęcie ustawy dostosowanej do realiów województwa śląskiego miałyby zablokować powstawanie innych związków metropolitalnych lub powoływanie ich za każdym razem osobną ustawą. Dlatego też w wystąpieniach klubów opozycyjnych podkreślano żal, że nowe rozwiązanie odbiera możliwość tworzenia metropolii wokół Warszawy, Krakowa, Łodzi, Wrocławia czy Trójmiasta, ale deklarowano poparcie dla utworzenia związku metropolitalnego w województwie śląskim. Dyskutowano też realność zawartych w projekcie terminów utworzenia związku. Sejm skierował ustawę do dwóch komisji: Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Prace obu komisji nad ustawą rozpoczęły się 21 lutego 2017 r. Przygotowane przez klub PO poprawki zmierzały do nadania ustawie charakteru uniwersalnego, tak by na jej podstawie można było tworzyć także inne związki metropolitalne, na obszarach wskazanych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Z wypowiedzią reprezentującego PO posła M. Wójcika polemizowali nie tylko przedstawiciele koalicji rządzącej, ale także były wojewoda śląski, prorektor Uniwersytetu Śląskiego prof. T. Pietrzykowski. Wskazywał on na niezgodność z orzeczeniem TK poprawek, które zmieniają zasadniczy sens projektu ustawy – w tym wypadku z regulacji dotyczącej jednego obszaru tworząc prawo uniwersalne. Poprawka zmierzająca w tym kierunku została odrzucona przy 12 głosach „za” i 28 głosach „przeciw” oraz 1 głosem wstrzymującym się²⁶⁵.

263 *Ibidem*.

264 *Ibidem*.

265 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 97) i Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji (nr 81) z dnia 21 lutego 2017 r., <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/o/C9195C2E1CC0394AC-12580D5004EE7C7/%24File/0157708.pdf> [dostęp: 8.05.2023].

Za poprawkami zawartymi we wnioskach mniejszości od 1 do 8 głosowały jedynie kluby PO i PSL oraz koło Unii Europejskich Demokratów, a przeciwko kluby PiS, Kukiz'15 i Nowoczesnej oraz pozostałe koła. Poprawka obniżająca próg tworzenia metropolii z dwóch do jednego miliona została odrzucona głosami większości rządzącej. W głosowaniu nad przyjęciem w całości projektu ustawy „za” głosowało 432 posłów, 1 był przeciw (Paweł Skutecki z klubu Kukiz'15), a 6 wstrzymało się od głosu (3 z nich należało do klubu PO, 2 – Kukiz'15 i 1 – PiS)²⁶⁶.

Tworzenie GZM

Poprzednikiem metropolii był założony w 2007 r. Górnośląski Związek Metropolitalny, którego podstawowymi obszarami działania były „inicjowanie działań o charakterze metropolitalnym, promocja inwestycyjna i kulturalna, polityka transportowa, w tym rowerowa, racjonalizacja kosztów funkcjonowania samorządów (np. hurtowy zakup energii), podnoszenie kompetencji pracowników samorządowych (m.in. poprzez cykliczne konferencje tematyczne, szkolenia, udział w projektach unijnych)”. Ponadto przed utworzeniem metropolii działał rozwijający się od roku 1991 Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego²⁶⁷.

Ważnym elementem tworzenia metropolii były podjęte między 27 kwietnia a 16 maja 2017 r. uchwały 41 rad miast i gmin tworzących GZM. Rada Miasta Jaworzna podjęła decyzję o rezygnacji z członkostwa w GZM, obawiając się utraty kontroli nad PKM Jaworzno. Komentując nieprzystąpienie Jaworzna do GZM, wspomniany wniosek stwierdzał, że „gmina Jaworzno znalazła się poza granicami przyszłego związku metropolitalnego – indywidualna decyzja Prezydenta Miasta Jaworzna”²⁶⁸.

Złożenie wniosku o utworzenie GZM poprzedziły konsultacje społeczne, w których wzięło udział zaledwie 12 tys. mieszkańców gmin, najwięcej – bo ponad tysiąc osób – w Chorzowie i Katowicach. Tylko w gminie Ożarówice wynik był względnie zrównoważony – spośród 135 uczestników

266 37. posiedzenie Sejmu VIII kadencji, 9 marca 2017 r., głosowanie nr 13, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nroposiedzenia=37&nrglosowania=13> [dostęp: 8.05.2023].

267 Wniosek o utworzenie związku metropolitalnego w województwie śląskim. Załącznik do uchwały nr XLII/799/17 Rady Miasta Katowice z dnia 29 maja 2017 r., <https://bip.katowice.eu/Lists/Dokumenty/Attachments/102446/sesja%20XLII-799-17.pdf> [dostęp: 8.05.2023] (dalej: Wniosek), s. 8.

268 Wniosek, s. 5.

konsultacji za przystąpieniem do GZM głosowało 76 mieszkańców gminy, a 55 było przeciwnych. Pytania dotyczyły kosztów, planowanych zysków, a także przyczyn niskiej frekwencji w trakcie konsultacji.

W załączniku nr 3 przedstawiono wyniki głosowań w radach miast i gmin jednostek przystępujących do GZM, obrazujące stosunek lokalnych elit do całego projektu. Można ocenić, że jest on bliski jednomyślności z pojawiającymi się sceptykami w gminach peryferyjnych całego obszaru metropolitalnego. Przykładowo w trakcie obrad Rady Gminy Gierałtowiec sprzeciw wobec przystąpienia do GZM wyraził sołtys sołectwa Paniówki Bogusław Myrka, wskazując na brak określonej procedury wystąpienia, zaś radny Paweł Hirsz proponował przystąpienie do GZM, gdy będą już znane efekty funkcjonowania tej instytucji. Radna Grażyna Malec krytykowała pośpiech decyzji i brak odpowiednich konsultacji, a radny Marek Błaszczuk podkreślał, że brak odpowiedzi na pytanie o możliwy wzrost stawek podatkowych²⁶⁹ (Protokół Gierałtowiec). Powyżej wymienieni radni należeli przy tym do komitetu wyborczego popierającego opozycyjnego wobec urzędującego wójta kandydata na ten urząd – Marka Błaszczyka, ponadto Paweł Hirsz był mieszkańcem sołectwa Paniówki.

W innej granicznej dla obszaru GZM gminie Kobiór, która dodatkowo jest jedyną gminą powiatu pszczyńskiego, która wstąpiła do związku metropolitalnego, rada podjęła decyzję po długiej debacie. Na początku zreferowano negatywną opinię połączonych komisji, które sześcioma głosami przeciw pięciu zaopiniowały akces do GZM negatywnie. Pytania radnych dotyczyły m.in. opinii sąsiednich gmin (wójt wskazał na te gminy, które zdecydowały się na akces, pomijając stanowisko gmin powiatu pszczyńskiego). Kluczowe znaczenie dla decyzji miały sprawy transportowe, w szczególności połączenia autobusowe z Tychami. W dyskusji wziął udział radny powiatu pszczyńskiego Stefan Ryt, który przekonywał, że rezygnacja z członkostwa w GZM będzie oznaczać, że Kobiór pozostanie „zakopaną polaną leśną” i straci szansę ścisłego związku z sąsiednią metropolią. Te sformułowania oburzyły radną Bronisławę Zarembę, która uznała, że walory przyrodnicze gminy są podstawą do chwały, a nie do wstydu. Protokół odnotował głos „przeciw” Józefa Mazurczyka (który w dyskusji podnosił jedynie, że brak pewności co do zysków, jakich spodziewa się gmina) i głosy wstrzymujące się radnych Krzysztofa Grolika, Witolda Spychały, Bogdana Szpaka i Bronisławy Zaremby. Warto

269 Protokół nr XXXII/2017 sesji Rady Gminy Gierałtowiec która odbyła się 4 maja 2017 r., <https://bip.gieraltowice.pl/4322/1914/protokol-nr-xxxii17-z-sesji-rady-gminy-gieraltowice-ktora-odbyla-sie-4-maja-2017-r.html> [dostęp: 8.05.2023].

dodać, że w pierwszym roku funkcjonowania GZM wnioski o przyłączenie do związku złożyło 13 kolejnych gmin (Orzesze, Ornontowice, Krupski Młyn, Miasteczko Śląskie, Toszek, Tworóg, Wielowieś, Kalety, Kochanowice, Lubliniec, Ciasna, Herby i Woźnik).

Wniosek o utworzenie związku metropolitalnego w województwie śląskim pod nazwą Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia został – zgodnie z ustawą – przyjęty uchwałą Rady Miasta Katowice 29 maja 2017 r. Sam skrót nawiązywał do wcześniejszego porozumienia miast pod nazwą Górnośląski Związek Metropolitalny, ale w odróżnieniu od pierwowzoru podkreślał też tożsamość miast i gmin Zagłębia.

W skład GZM weszły 22 z 23 gmin tworzących wytyczoną w dokumentach strategicznych i planistycznych województwa śląskiego (przyjęte w 2013 r. Strategia Rozwoju i w 2016 r. Plan Zagospodarowania Przestrzennego) Metropolię Górnośląską. Podstawą delimitacji metropolii był dokument przygotowany w 2012 r. przez Regionalne Centrum Analiz Strategicznych i Wydział Planowania i Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu Marszałkowskiego.

Istotnym zagadnieniem jest fakt podziału powiatów gliwickiego, mikołowskiego, pszczyńskiego i tarnogórskiego na część należącą i nienależącą do GZM. Jak wspomniano wcześniej – chęć przystąpienia do GZM złożyło 13 kolejnych gmin, przy czym w większości są to jednostki należące do wspomnianych wyżej powiatów: Toszek i Wielowieś (powiat gliwicki), Orzesze i Ornontowice (powiat mikołowski), Kalety, Krupski Młyn, Miasteczko Śląskie i Tworóg (powiat tarnogórski). Po ich przystąpieniu tylko Kobiór w powiecie pszczyńskim byłaby gminą, ze względu na którą granice GZM nie pokrywałyby się z granicami powiatów. Przynależność do GZM podzieliła także dwa związki komunalne – na terenie metropolii znalazło się 10 z 16 gmin Miejskiego Zarządu Komunikacji w Tychach oraz 5 z 10 gmin Międzygminnego Związku Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach²⁷⁰.

Aktywność GZM przejawiała się także we wsparciu pasażerskich przewozów kolejowych. W latach 2019–2021 Metropolia dofinansowała przewozy na trasach: Gliwice – Dąbrowa Górnicza Ząbkowice, Gliwice – Katowice, Katowice – Tarnowskie Góry, Katowice – Tychy Lodowisko, Katowice – Mikołów, Tychy Lodowisko – Sosnowiec, Tychy Lodowisko – Dąbrowa Górnicza Ząbkowice i Sosnowiec – Gliwice²⁷¹.

270 *Ibidem*.

271 Z. Anioł, *Analiza potencjału pasażerskiego dworców, stacji i przystanków kolejowych na terenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*, „Transport Miejski i Regionalny” 2021, nr 5, s. 15–21.

3.5. Propozycje tworzenia nowych metropolii, rozwiązania tymczasowe

Interesujące podsumowanie projektów przygotowanych między 2005 a 2017 r. przygotował J.H. Szlachetko. Wskazał on na zakres planowanych zadań metropolii. Na podstawie tego zestawienia możemy uznać, że wspólną cechą wszystkich projektów było powierzenie związkom metropolitalnym zadań z zakresu polityki rozwoju, metropolitalnego planowania przestrzennego i koordynacji lokalnych polityk przestrzennych. Prawie wszystkie projekty zawierają też zadania z zakresu promocji obszaru metropolitalnego oraz możliwość realizacji zadań powierzonych przez inne organy samorządowe i rząd. Większość zmierza do powierzenia związkom metropolitalnym zadań dotyczących transportu zbiorowego. Bardzo rzadkie są natomiast pomysły dostarczania wsparcia dla biedniejszych gmin, zarządzania kryzysowego, dróg publicznych, gospodarki energetycznej i gospodarki odpadami²⁷².

Autor ten wskazuje też na istotny rozwój stosowania metropolitalności²⁷³:

- między 2004 a 2014 r. była ona elementem polityki przestrzennej, obszar metropolitalny „z jednej strony miał być uwzględniony w krajowym, zaś z drugiej – w regionalnym planowaniu przestrzennym”;
- po 2014 r. „obszar metropolitalny zaczął pełnić funkcję w ramach polityki rozwojowej (z perspektywy Rzeczypospolitej Polskiej) i polityki spójności (z perspektywy Unii Europejskiej)”;
- wreszcie w latach 2015–2017 „obszar metropolitalny zaczął dodatkowo pełnić funkcję w zakresie polityki ustrojowej, stał się immanentnym elementem związku metropolitalnego”.

Po uchwaleniu ustawy o GZM i zniesieniu ustawy metropolitalnej z 2013 r., wniesiono do łaski marszałkowskiej kilka nowych projektów dotyczących Poznania, Wrocławia, Krakowa, Łodzi oraz obszarów metropolitalnych w województwach zachodniopomorskim i pomorskim²⁷⁴. Osobnym problemem stało się poszukiwanie rozwiązań dla obszaru aglomeracyjnego wokół stolicy. Sprawa metropolii warszawskiej pojawiła się przy tym także w kontekście wydzielenia obszaru metropolitalnego z województwa mazowieckiego i utworzenia nowej jednostki

272 J.H. Szlachetko, *op. cit.*, s. 302–303.

273 *Ibidem*, s. 306.

274 H. Izdebski, *op. cit.*, s. 8.

oraz sposobu wyłaniania prezydenta Warszawy. Oba pomysły miały wyraźny kontekst polityczny, związany z interesami rządzącego ugrupowania. W pierwszym chodziło o przejęcie kontroli nad województwem rządzonym przez koalicję PO-PSL, która większość zawdzięcza dobrym wynikom tej pierwszej partii w Warszawie. W drugim – o zwiększenie szans na wygraną w wyborach na prezydenta stolicy poprzez rozszerzenie grupy uprawnionych do głosowania o mieszkańców powiatów podwarszawskich, w których PiS może liczyć na wyższe poparcie niż w samym mieście.

Projekt został wycofany 28 kwietnia 2017 r., pod dokumentem w tej sprawie figuruje podpis J. Sasina. Jednocześnie 4 kwietnia tego roku do łaski marszałkowskiej wpłynął projekt ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy, podpisany przez posłów Platformy Obywatelskiej, reprezentowanych przez Andrzeja Halickiego. Referendum to miało być przeprowadzone w gminach powiatów wołomińskiego, mińskiego, otwockiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, grodzkiego, warszawskiego zachodniego i legionowskiego oraz w m.st. Warszawy (zachowaliśmy kolejność powiatów zastosowaną w projekcie ustawy). Rozszerzono w ten sposób o 30 listę jednostek w stosunku do gmin ujętych w projekcie posłów PiS²⁷⁵. Pytanie, które miano postawić głosującym, brzmiało: „Czy jest Pan/Pani za tym, żeby miasto stołeczne Warszawa, stało się metropolitarną jednostką samorządu terytorialnego obejmującą wskazane w projekcie ustawy gminy?”.

Projekty ustaw o Poznańskim Związku Metropolitalnym (14 grudnia 2016 r.) oraz Wrocławskim Związku Metropolitalnym (25 stycznia 2018 r.) wnieśli posłowie z klubu Nowoczesnej, upoważniając do reprezentowania ich posłankę Joannę Schmidt (Poznań) i posła Michała Jarosa (Wrocław). Jako *ratio legis* wskazali fakt, że wniesiony pod obrady Sejmu projekt ustawy o metropolii w województwie śląskim zapowiada zniesienie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych. Ustawa poznańska nie różniła się od śląskiej, gdy chodzi o zakres zadań publicznych nowo tworzonej metropolii. Dodatkowo przewidziano rolę centrum usług wspólnych dla

275 Do gmin tych należały: Baranów, Jaktorów, Podkowa Leśna i Żabia Wola z powiatu grodzkiego; Serock z powiatu legionowskiego; Ceglów, Dębe Wielkie, Dobre, Jakubów, Kałuszyn, Latowicz, Mińsk Mazowiecki, Mrozy, Siennica i Stanisławów z powiatu mińskiego; Celestynów, Kołbiel, Osieck i Sobienie-Jeziory z powiatu otwockiego; Prażmów i Tarczyn z powiatu piaseczyńskiego; Kampinos, Leszno z powiatu warszawskiego zachodniego; Dąbrówka, Jadów, Klembów, Poświętne, Radzymin, Strachówka i Thuszcz z powiatu wołomińskiego.

samorządów wchodzących w skład związku. Ustawa ta została odrzucona głosami większości sejmowej PiS w pierwszym czytaniu w dniu 9 marca 2017 r.²⁷⁶

W przypadku drugiego z projektów ustaw nie doszło do pierwszego czytania po tym, jak rząd 7 czerwca 2018 r. sformułował swoje negatywne stanowisko wobec tej ustawy. Stanowisko to uznawało, że „przyjęta przez Radę Ministrów Strategia Na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju zakłada, że rozwiązania prawne dla funkcjonowania kolejnych związków metropolitalnych pojawią się po 2020 r. Do tego czasu będą prowadzone prace mające na celu wypracowanie tych rozwiązań. W związku z faktem, że konurbacja śląska jest jednym z najlepiej rozwiniętych obszarów metropolitalnych, a także biorąc pod uwagę silną wolę współpracy zainteresowanych samorządów to na obszarze Górnego Śląska i Zagłębia w pierwszej kolejności wprowadzono rozwiązania dające instrumenty zarządzania najbardziej rozwiniętymi obszarami metropolitalnymi. Rozwiązania dla kolejnych, mniejszych obszarów funkcjonalnych ukształtowanych wokół miast – uwzględniające doświadczenia z wdrażania i obowiązywania ustawy – będą mogły pojawić się w przyszłości, po przeprowadzeniu stosownych analiz. Poselski projekt ustawy jest więc projektem przedwczesnym”²⁷⁷. Słowa te padały w sytuacji, w której kwestiom metropolitalnym poświęcono setki opracowań naukowych i eksperckich, w warunkach funkcjonujących porozumień metropolitalnych i wyraźnych zysków z tego typu współpracy, choćby tych, które legły u podstaw inicjatywy w sprawie ZIT.

Projekt ustawy o Krakowskim Zespole Metropolitalnym został wniesiony 18 września 2018 r. przez posłów z klubów opozycyjnych Koalicja Obywatelska i Polskie Stronnictwo Ludowe, a także posłankę klubu Kukiz'15 Agnieszkę Ścigaj. Projekt – podobny w koncepcji do pozostałych – został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Mimo iż decyzja ta zapadła 23 października 2018 r., a zatem na rok przed końcem kadencji – do pierwszego czytania jednak nie doszło²⁷⁸.

276 37. posiedzenie Sejmu VIII kadencji, 9 marca 2017 r., głosowanie nr 25, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrosiedzenia=37&nrglosowania=25> [dostęp: 8.05.2023].

277 Stanowisko Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy o Wrocławskim Związku Metropolitalnym (druk nr 2252), Warszawa, 7 czerwca 2018 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/E941616C57DD9F83C12582A9002A19F0/%24File/2252-s.pdf> [dostęp: 8.05.2023].

278 Informacja na stronie internetowej Sejmu RP, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2934> [dostęp: 8.05.2023].

Dnia 2 marca 2018 r. projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie zachodniopomorskim zgłosili posłowie Platformy Obywatelskiej. Skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym izby, podzielił los poprzedniego i nie stał się przedmiotem prac Sejmu²⁷⁹. Tryb postępowania przez większość parlamentarną nie pozostawiał wątpliwości. Rządzące Polską po 2015 r. Prawo i Sprawiedliwość nie chciało powołania kolejnych po GZM metropolii. Wszelkie procesy metropolizacji kraju musiały się toczyć poza naturalnym dla nich modelem ustrojowym.

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

Za istotny impuls praktyczny wzmacniający proces metropolizacji można uznać uchwalenie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020²⁸⁰. Jednak jak pisze J.H. Szlachetko, badania ewaluacyjne „pokazują, że udział jednostek samorządu terytorialnego w związkach z. i. t. ma charakter czysto pragmatyczny, zaś sama współpraca wynika jedynie z możliwości pozyskania dodatkowych środków publicznych na wykonywanie poszczególnych zadań”²⁸¹.

Same ZIT można traktować przede wszystkim jako pochodną opisanej wcześniej europeizacji procesu metropolizacji, zakładającą elastyczność tak w stosowaniu instrumentów, jak i kształtowaniu współpracy w obrębie miejskich obszarów funkcjonalnych. Odwołując się do wcześniejszych doświadczeń w kształtowaniu nowych jednostek terytorialnych, można wskazać np. na rolę rejonów w procesie dochodzenia do struktury podziału powiatowego. Zwłaszcza że w obu przypadkach struktury działania publicznego odwołują się do realiów systemu osadniczego.

Zaletą tego instrumentu było to, że obok 18 obszarów ZIT tworzonych obligatoryjnie umożliwiono tworzenie ich w innych ośrodkach. Co więcej, wytyczony na podstawie eksperckich rekomendacji P. Śleszyńskiego zakres poszczególnych obszarów konsultowano z czynnikami lokalnymi. W województwie lubelskim pod wpływem stanowiska regionu doszło do poszerzenia Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego

279 Informacja na stronie internetowej Sejmu RP, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2428> [dostęp: 8.05.2023].

280 T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 818 ze zm.

281 J.H. Szlachetko, *op. cit.*, s. 207.

o gminę miejsko-wiejską Nałęczów, a w przypadku łódzkiego o Ozorków, Głowno i siedem gmin wiejskich. Podstawę tej delimitacji stanowiły zapisy Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego i Regionalny Program Operacyjny (RPO). Podobnie rzecz się miała w województwie opolskim, gdzie MOF Aglomeracji Opolskiej został poszerzony o cztery gminy miejsko-wiejskie (Gogolin, Krapkowice, Ozimek i Zdziszowice) i 5 gmin wiejskich stanowiących strefę zewnętrzną AO²⁸². W wyniku stanowiska Podlaskiego Biura Planowania Przestrzennego w Białymstoku rozszerzono obszar o gminę miejsko-wiejską Łapy. Korekta pomorskiego Urzędu Marszałkowskiego dotyczyła rozszerzenia obszaru o 11 gmin, w tym Władysławowo, Jastarnię i Hel na północy oraz Tczew na południu. W województwie świętokrzyskim interwencja ograniczyła się do poszerzenia Kieleckiego OF o dwie gminy – Chmielnik i Strawczyn. Ciekawym przypadkiem był Krakowski OF – inaczej niż w pozostałych przypadkach obszar ZIT został ograniczony w stosunku do propozycji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. W jego skład weszło tylko 14 gmin zrzeszonych w Stowarzyszeniu Metropolia Krakowska, a pominięto 10 innych wskazanych przez MRR.

Jak pisze w odniesieniu do Bydgoszczy i Torunia autorka przywoływanej tu analizy, „w związku z dużą konkurencją obu miast wojewódzkich, dążących do rozłączności ich obszarów funkcjonalnych, delimitacja obszaru B-TOF objętego interwencją w ramach ZIT nastąpiła na podstawie wyników opracowania *Delimitacja dla Miejskich Obszarów Funkcjonalnych Bydgoszczy i Torunia*. Opracowanie eksperckie (2014) przygotowanego przez firmę Deloitte (...) na zlecenie Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego”²⁸³.

W dokonanej w czerwcu 2018 r. ewaluacji systemu realizacji instrumentu ZIT rozwiązania delimitacyjne uznano za niebudzące zastrzeżeń i akceptowane przez ekspertów i lokalnych interesariuszy. Autorzy wyliczyli jednocześnie dostrzeżone w trakcie procesu ogniska zapalne w obszarach funkcjonalnych Olsztyna, Opola i Zielonej Góry²⁸⁴. Nieco gorzej oceniono inne aspekty funkcjonowania ZIT: trwałość utworzonych w ten sposób partnerstw, które „można przypisać ok. połowie

282 D. Kociuba, *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce – teoria versus praktyka*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2017, nr 3, s. 60–63.

283 *Ibidem*, s. 60.

284 M. Wolański i in., *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020. Raport końcowy wersja II*, Warszawa 2018, s. 20.

związków ZIT”, głównie tych, w których współpraca funkcjonowała wcześniej, przed powstaniem struktur ZIT²⁸⁵.

Nie przesądzając perspektyw tej formy współpracy, warto dostrzec uwagę zespołu ewaluacyjnego wskazującego, że „najtrafniejsze tematyczne obszary wsparcia, to te, w których konieczne jest współdziałanie lub możliwy jest efekt synergii – dotyczy to zwłaszcza transportu publicznego, jakości środowiska naturalnego oraz ponadlokalnych usług publicznych”²⁸⁶. Autorzy ewaluacji wymieniają też dodatkowe obszary, takie jak „adaptacja do zmian klimatu – walka z miejskimi wyspami ciepła, racjonalne gospodarowanie wodami ze szczególnym uwzględnieniem retencji, ochrona bioróżnorodności – błękitna i zielona sfera w miastach, polityka antysmogowa”, a także optymalizacja usług zdrowotnych, socjalnych, turystycznych i kulturalnych²⁸⁷.

Z punktu widzenia interesującej nas roli ZIT w kształtowaniu współpracy aglomeracyjnej warto odnotować, że „wartością samą w sobie jest to, że niektóre MOF po raz pierwszy opracowały strategie rozwoju”²⁸⁸. Jednocześnie jednak trzeba dostrzec, że „zdiagnozowano niewielką rolę samorządów powiatowych w tworzeniu współpracy. Aktywność starostów zależała od indywidualnego zaangażowania w prace nad realizacją instrumentu ZIT. W opinii respondentów rola samorządu powiatowego w kształtowaniu partnerskich relacji i wdrażaniu jest niedookreślona. Dominuje podejście, że samorządy powiatowe korzystają z funkcjonowania instrumentu ZIT nie wykazując zaangażowania”²⁸⁹.

Istotna z punktu widzenia programowania współpracy może być uwaga zespołu ewaluacyjnego dotycząca relacji między strategiami na poszczególnych poziomach koordynacji. „Pozycja strategii ZIT w hierarchii dokumentów strategicznych jest ulokowana ponad strategiami lokalnymi, jednak w przypadku strategii ZIT pomijających odniesienia do strategii niższego rzędu nie jest to jednoznaczne. Brak wykazanych powiązań pomiędzy celami strategicznymi ZIT a celami strategicznymi poszczególnych partnerów ZIT może poddawać w wątpliwość spójność wizji rozwoju obszarów funkcjonalnych i sytuować strategię ZIT równolegle, a nie nadrzędnie względem strategii gminnych”²⁹⁰.

285 *Ibidem*, s. 38.

286 *Ibidem*, s. 89.

287 *Ibidem*, s. 109.

288 *Ibidem*, s. 79.

289 *Ibidem*, s. 131.

290 *Ibidem*, s. 74.

Inne formy metropolitalne

Wobec nierozstrzygnięcia kwestii wpisania metropolii w ład ustrojowy Trzeciej Rzeczypospolitej w XXI w. powstało wiele stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego działających na poziomie metropolitalnym. Są to (w kolejności powstawania)²⁹¹:

- 1) Stowarzyszenie Metropolia Warszawa (2000/2004), obejmujące 73 jednostki, w tym 5 powiatów (grodziski, miński, otwocki, pruszkowski, warszawski zachodni) i 1 miasto na prawach powiatu (Warszawa), wszystkie gminy z powiatów grodzkiego, legionowskiego, mińskiego, otwockiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego i wołomińskiego oraz większość z powiatu nowodworskiego i warszawskiego zachodniego;
- 2) Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (2005), obejmujące 7 gmin z powiatów goleniowskiego, gryfińskiego i stargardzkiego, wszystkie gminy powiatu polickiego, powiat policki, miasta na prawach powiatu Szczecin i Świnoujście oraz województwo zachodniopomorskie²⁹²;
- 3) Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot (2011), obejmujące 50 gmin i 8 powiatów (gdański, kartuski, lęborski, malborski, nowodworski, pucki, tczewski i wejherowski), wśród gmin obok 3 miast na prawach powiatu figurujących w nazwie stowarzyszenia znajdujemy wszystkie jednostki należące do powiatów gdańskiego, kartuskiego i nowodworskiego, większość gmin powiatu malborskiego, puckiego, tczewskiego i wejherowskiego oraz pojedyncze gminy z powiatów kościerskiego, lęborskiego i starogardzkiego²⁹³;
- 4) Stowarzyszenie Metropolia Poznań (2011), zrzeszające 22 gminy i powiat poznański. Zakres terytorialny obejmuje obok Poznania i wszystkich gmin powiatu poznańskiego także pojedyncze gminy z powiatów obornickiego, szamotulskiego, śremskiego i wągrowieckiego;
- 5) Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Aglomeracji Wrocławskiej (2013), obejmujące 21 gmin;

291 J.H. Szlachetko, *op. cit.*, s. 325.

292 Informacje ze strony stowarzyszenia – <http://som.szczecin.pl/czlonkowie/> [dostęp: 8.05.2023].

293 Informacje ze strony stowarzyszenia – <https://www.metropoliagdansk.pl/kim-jestesmy/czlonkowie-obszaru-metropolitalnego-gdansk-gdynia-sopot/> [dostęp: 8.05.2023].

- 6) Stowarzyszenie Metropolia Krakowska (2014), obejmujące 15 gmin – w tym większość jednostek należących do powiatu krakowskiego (bez Krzeszowic, Jerzmanowic-Przegini, Sułoszowej, Skąły, Iwanowic i Słomnik – czyli gmin nieposiadających bezpośredniej granicy z Krakowem) oraz Wieliczka, Biskupice i Niepołomice z powiatu wielickiego;
- 7) Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny (2014), obejmujące 26 gmin i 4 powiaty, w tym Brzeg spoza województwa dolnośląskiego, wszystkie gminy powiatu strzeleckiego;
- 8) Stowarzyszenie Metropolia Bydgoszcz (2016), obejmująca 19 gmin i 2 powiaty, powstała w ramach działań podjętych jeszcze w czasie obowiązywania ustawy o związkach metropolitalnych, z zamiarem ustanowienia takiej jednostki²⁹⁴; do związku należą Bydgoszcz i wszystkie gminy powiatów bydgoskiego i nakielskiego, powiaty bydgoski i nakielski oraz pojedyncze gminy z powiatów inowrocławskiego, świeckiego i żnińskiego.

Porozumienia takie – o czym wspomniano już przy okazji historii GZM – mogą mieć na względzie także działania w obrębie jednej z polityk publicznych, np. transportu zbiorowego, jak Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej, Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, albo gospodarki odpadami – Związek Międzygminny Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej²⁹⁵.

Warto wreszcie wspomnieć o procesach rozszerzania granic największych miast, które możemy potraktować jako próbę radzenia sobie z problemami aglomeracji w sposób odmienny od tego, jaki zawierają koncepcje związków metropolitalnych²⁹⁶. W 2002 r. do Warszawy włączona została gmina Wesola. Początkowo wraz z sąsiednim Sulejówkiem stała się częścią powiatu warszawskiego, a po jego likwidacji – jedną z dzielnic m.st. Warszawy. Mieszkańcy Sulejówka zdecydowali wówczas o powrocie do powiatu mińskiego²⁹⁷.

294 Informacja ze strony stowarzyszenia – <https://metropoliabydgoszcz.pl/p/3-geneza-powstania> [dostęp: 8.05.2023].

295 J.H. Szlachetko, *op. cit.*, s. 339–342.

296 Zob. G. Haber, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju jako wyzwanie dla polityki miejskiej na przykładzie realizacji projektu „Dużego Opola” w XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2017, Seria Organizacja i Zarządzanie, z. 106, s. 153–164; dane na podstawie komunikatów o zmianach w podziale terytorialnym za lata 2000–2021, dostępnych na stronie internetowej Banku Danych Lokalnych GUS – <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/metadane/teryt/zmiany> [dostęp: 8.05.2023].

297 S.M. Nelken, *op. cit.*; P. Rychlewska, *op. cit.*, s. 83–104.

Znaczącemu poszerzeniu uległo też terytorium Rzeszowa, do którego włączono kilka sąsiednich miejscowości: w 2006 r. Słocinę i Załęże (4,5 tys. mieszkańców), w 2007 r. część Przybyszówki (2 tys.), w 2008 r. drugą część tej miejscowości i Zwiężycę (5 tys.), w 2009 r. Białą (2 tys.), w 2010 r. miejscowość Budziwój i część Miłocina (5 tys.), w 2017 r. Bziankę (0,6 tys.), w 2019 r. dalszą część Miłocina (0,7 tys.) oraz wieś Matysówka (1,6 tys.), w 2021 r. Pogwizdów Nowy (1,2 tys.)²⁹⁸.

W 2015 r. do miasta Zielona Góra włączono gminę wiejską Zielona Góra z 19 tys. mieszkańców, a w 2017 r. Opole rozszerzyło swoje granice o części gmin Dąbrowa (1,5 tys. mieszkańców), Komprachcice (2 tys.), Prószków (0,7 tys.) i Dobrzeń Wielki (5 tys.). Mniejsze rozszerzenia dotknęły po reformie administracyjnej 1998 r. kilka innych miast na prawach powiatu: Białystok [2001 r. – 0,6 tys. mieszkańców; 2006 r. – 3 tys. mieszkańców (Dojlidy Górne i Zagórki)], Koszalin (2010 r. – 1 tys. mieszkańców), Ostrołęka (2007 r. – 0,5 tys. mieszkańców), Rybnik (2000 r. – 1,5 tys. mieszkańców).

298 R. Szmytkie, *Zmiany granic administracyjnych miast w Polsce w latach 1990–2017 i ich wpływ na wielkość zaludnienia*, „Konwersatorium Wiedzy o Mieście” 2019, t. 32, nr 4, s. 29.

Rozdział 4

Metropolie i duże miasta w systemie administracyjnym kraju

Fakt, że w pierwszym ćwierćwieczu Trzeciej Rzeczypospolitej nie powstały rozwiązania ustrojowe umożliwiające tworzenie struktur metropolitalnych, a w ostatnich latach stworzono rozwiązanie tylko dla jednej aglomeracji, nie oznacza, że metropolie w ogóle nie istnieją. Są zjawiskiem, na którego istnienie wskazują przywoływane badania geografów i ekonomistów. Są problemem, o którego rozwiązanie upominają się samorządowcy i prawnicy. Są wreszcie zjawiskiem dostrzegalnym z poziomu pytań, jakie stawiają nauki o polityce i administracji. Celem zawartych w niniejszym rozdziale analiz jest przedstawienie czynników metropolitalności powiązanych z modelem administracyjnym państwa i różnymi wymiarami policentryczności, a także rolę ośrodków metropolitalnych w funkcjonowaniu ich regionalnego i aglomeracyjnego otoczenia.

Po pierwsze, metropolie istnieją jako ważne centra polityczne, ośrodki koncentracji elit politycznych i akademickich, kulturalnych i gospodarczych. Po drugie, cechuje je pewna specyfika zachowań wyborczych, choć ich charakterystyka nie jest tak jednoznaczna, jak wskazują na to potoczne opinie wyrażane przez komentatorów politycznych. O tych dwóch aspektach wspomnimy w rozdziale 5. Po trzecie wreszcie, w systemie administracyjnym możemy postrzegać ośrodki tej rangi jako miejsca koncentracji instytucji sektora publicznego – świadczące usługi dla szerokiego, często ponadregionalnego kręgu odbiorców. Taką rolę odgrywają wyższe uczelnie, instytucje kultury, porty lotnicze itp., ale także finansowane przez państwo programy badawcze, wydarzenia artystyczne i sportowe, kongresy i festiwale.

Rozważania o roli metropolii w systemie politycznym i administracyjnym kraju należy uzupełnić o wątek rzadko podejmowany wprost – tzn. o istniejącą i możliwą rolę miast metropolitalnych (zarówno miast centralnych, jak i związków) w kształtowaniu i wykonywaniu polityk publicznych. Rola ta wiąże się zarówno ze skalą instytucji świadczących

usługi publiczne, skupionych w metropoliach, jak i z innowacjami społecznymi, jakie się w nich dokonują.

Zmiana roli poszczególnych miast wyraża się też w przyciąganiu nowych mieszkańców – często studentów, którzy po zakończeniu nauki znajdują pracę w metropolii. Kiedy wyszukujemy miasta z największym wzrostem liczby mieszkańców, to widzimy (tabela 9), że obok metropolii, których liczba mieszkańców „powinna” przyrosnąć, takich jak Warszawa, Kraków, Wrocław czy Gdańsk, mamy znacznie szybciej rosnące Rzeszów, Białystok czy Olsztyn – stolice regionów na najślabiej rozwiniętej „ścianie wschodniej”. Można postawić hipotezę, że są one beneficjentami dwóch zjawisk niemających nic wspólnego z ekonomicznymi teoriami rozwoju miast: uprzywilejowanego statusu administracyjnego i dużych środków z funduszy unijnych, co wiąże się także z brakiem innych dużych ośrodków, zdolnych do konkurencji w obrębie każdego z województw.

W tabeli 9 wskazano dwa aspekty zmiany liczby mieszkańców – ten dotyczący miasta głównego i drugi dla całej aglomeracji (przy zastosowaniu delimitacji OECD²⁹⁹). W drugiej kolumnie tabeli wskazano wyróżniony status administracyjny miasta – W18 to siedziba władz wojewódzkich po 1998 r., W49 – siedziba władz wojewódzkich w latach 1975–1998. Uzupełnieniem tych danych jest tabela 10 pokazująca zmianę liczby mieszkańców dużych miast niebędących miastem głównym dla aglomeracji.

Pośród 30 miast głównych aglomeracji ujętych w tabeli 10 tylko 9 ma dodatnie saldo liczby mieszkańców między spisami z 1988 i 2021 r. Są to Białystok, Gdańsk, Kraków, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Warszawa, Wrocław i Zielona Góra.

W przypadku Zielonej Góry wysoki wskaźnik wzrostu spowodowany jest włączeniem gminy wiejskiej Zielona Góra. Po uwzględnieniu łącznej liczby mieszkańców obu gmin w 1988 r. (124,7 tys.) wyniósłby – podobnie jak całej aglomeracji – 112% w skali badanego okresu. W przypadku Rzeszowa, do którego włączano tylko części gmin, podobne obliczenie jest bardzo trudne. Specyficznym przypadkiem jest aglomeracja opolska, w której mamy do czynienia z nieznacznym wzrostem liczby mieszkańców miasta centralnego – głównie za sprawą włączenia części ościennych gmin oraz spadku ludności całej aglomeracji, mniejszego niż w skali całego województwa, ale wyraźnego na tle innych miast wojewódzkich.

299 OECD, *List of municipalities included in the functional urban areas*, <https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/functional-urban-areas.htm> [dostęp: 8.05.2023].

Tabela 9. Zmiana liczby mieszkańców największych miast i ich aglomeracji w latach 1988–2021

Agglomeracja	Status adm.	Ludność miasta głównego			Ludność aglomeracji		
		1988	2021	1988=100	1988	2021	1988=100
Białostocka	W18	263,9	294,2	115	385,3	437,1	113
Bielska	W49	178,4	169,1	95	343,3	366,9	107
Bydgoska	W18	377,8	337,7	89	484,8	491,8	101
Częstochowska	W49	255,5	213,1	83	422,7	382,4	90
Elbląska	W49	124,1	115,2	93	158,0	149,0	95
Gdańska	W18	464,3	486,0	105	1029,6	1219,7	118
Gorzowska	W18	121,5	120,0	99	152,1	162,3	107
Kaliska	W49	105,7	95,9	91	211,1	205,7	97
Katowicka	W18	367,0	285,7	78	2886,0	2434,2	84
Kielecka	W18	210,7	186,9	89	385,1	391,0	102
Koszalińska	W49	106,5	105,8	99	152,5	159,2	104
Krakowska	W18	746,7	800,7	107	1287,5	1485,4	115
Legnicka	W49	103,0	94,9	92	133,7	127,6	95
Lubelska	W18	345,8	334,7	97	655,4	667,1	102
Łódzka	W18	854,3	670,6	79	1053,9	898,5	85
Olsztyńska	W18	158,9	170,2	107	227,3	262,5	115
Opolska	W18	126,4	127,4*	101	261,5	249,9	96
Płocka	W49	122,7	114,6	93	215,1	213,3	99
Poznańska	W18	588,0	546,9	93	870,4	1048,3	120
Radomska	W49	223,8	201,6	90	277,2	274,3	99
Rybnicka	–	140,3	133,8*	95	140,3	133,8	95
Rzeszowska	W18	148,6	195,9*	132	455,4	523,3	115
Szczecińska	W18	410,3	396,2	97	459,5	481,5	105
Tarnowska	W49	118,9	106,3	89	284,5	298,6	105
Toruńska	W18	199,5	198,3	99	291,9	325,1	111
Wałbrzyska	W49	141,0	104,4	74	206,1	158,3	77
Warszawska	W18	1656,5	1860,3	112	2761,6	3359,6	122
Włocławska	W49	119,9	104,7	87	186,5	170,0	91
Wrocławska	W18	639,0	672,9	105	813,5	958,1	118
Zielonogórska	W18	111,9	140,0*	125	188,3	210,9	112

* Gwiazdką oznaczono miasta, których granice uległy rozszerzeniu.

Źródło danych: Bank Danych Lokalnych GUS, Ludność gmin według Narodowego Spisu Powszechnego 1988 i 2021.

Znacznie ważniejsze dla nas są jednak dane aglomeracyjne, które niwelują znaczenie migracji w obrębie metropolii, związane

z rozlewaniem się miast i poszukiwaniem przez mieszkańców głównego miasta atrakcyjnych miejsc zamieszkania w jego otoczeniu. Największe wzrosty w wymiarze aglomeracyjnym obserwujemy na terenie metropolii warszawskiej (122), poznańskiej (120), wrocławskiej i gdańskiej (po 118) oraz krakowskiej i rzeszowskiej (po 115). Ten ostatni poziom osiągnął też obszar aglomeracyjny Olsztyna.

Widocznymi przykładami ośrodków, które tracą, zarówno gdy chodzi o miasto centralne, jak i o całą aglomerację, są Częstochowa, Elbląg, Kalisz, Katowice, Legnica, Łódź, Płock, Radom, Rybnik, Wałbrzych i Włocławek. Większość z tych miast doświadczyła po 1989 r. załamania swoich funkcji przemysłowych, część utraciła także – w wyniku reformy 1998 r. – funkcje administracyjne. Szczególnie istotnym problemem jest przykład Łodzi – jako obszaru szeroko uznawanego za metropolię i podlegającego systematycznej depopulacji.

Dane umieszczone w tabeli 10 pozwalają przede wszystkim na jeszcze lepsze dostrzeżenie zjawiska rozwoju niektórych metropolii – w tym warszawskiej (Piaseczno, Grodzisk Mazowiecki, Pruszków, Wołomin, Legionowo), poznańskiej (Swarzędz), krakowskiej (Wieliczka). Interesujące są też przypadki wzrostu w niektórych dawnych miastach wojewódzkich (Suwałki, Siedlce, Leszno, Biała Podlaska, Nowy Sącz, Łomża).

Tabela 10. Zmiana liczby mieszkańców większych miast niebędących centrami aglomeracji w latach 1988–2021

Miasto	Komentarz	Ludność miasta		
		1988	2021	1988=100
Piaseczno mw	m. powiatowe w aglomeracji warszawskiej	37,3	95,1	255
Swarzędz mw	gm. w aglomeracji poznańskiej	29,1	55,2	190
Grodzisk Maz. mw	m. powiatowe w aglomeracji warszawskiej	32,9	52,8	161
Wieliczka mw	m. powiatowe w aglomeracji krakowskiej	42,4	66,3	157
Rumia m	miasto w aglomeracji gdańskiej	36,2	51,9	143
Ełk m	m. powiatowe	49,3	60,4	123
Pruszków m	m. powiatowe w aglomeracji warszawskiej	53,4	65,3	122
Suwałki m	miasto na prawach powiatu W49	57,6	69,2	120
Pszczyna mw	m. powiatowe	46,7	52,8	113
Wołomin mw	m. powiatowe w aglomeracji warszawskiej	46,2	51,5	111

Miasto	Komentarz	Ludność miasta		
		1988	2021	1988=100
Siedlce m	miasto na prawach powiatu W49	68,9	75,4	111
Leszno m	miasto na prawach powiatu W49	56,6	61,8	109
Biała Podlaska m	miasto na prawach powiatu W49	50,8	55,4	109
Nowy Sącz m	miasto na prawach powiatu W49	75,2	81,3	108
Łomża m	miasto na prawach powiatu W49	56,7	60,8	107
Legionowo m	m. powiatowe w aglomeracji warszawskiej	50,1	53,2	106
Zamość m	miasto na prawach powiatu W49	59,1	60,1	102
Piła m	m. powiatowe W49	70,7	71,7	101
Bełchatów m	m. powiatowe	53,7	54,3	101
Mielec m	m. powiatowe	58,5	58,2	100
Tczew m	m. powiatowe	58,5	58,0	99
Stargard m	m. powiatowe	68,2	67,3	99
Ostrów Wielk. m	m. powiatowe	71,3	70,7	99
Gdynia m	miasto na prawach powiatu w aglomeracji gdańskiej	249,8	245,2	98
Gniezno m	m. powiatowe	69,2	65,5	95
Żory m	miasto na prawach powiatu	65,4	61,8	94
Chełm m	miasto na prawach powiatu W49	63,3	59,5	94
Nysa m	m. powiatowe	58,6	55,2	94
Zgierz	m. powiatowe w aglomeracji łódzkiej	58,7	55,1	94
Mysłowice m	miasto na prawach powiatu w aglomeracji katowickiej	78,1	72,6	93
Inowrocław m	m. powiatowe	75,1	69,6	93
Tarnowskie Góry	m. powiatowe	66,8	61,3	92
Jaworzno m	miasto na prawach powiatu w aglomeracji katowickiej	97,9	89,0	91
Grudziądz m	miasto na prawach powiatu	99,7	90,9	91
Głogów m	m. powiatowe	70,4	64,3	91
Tychy m	miasto na prawach powiatu w aglomeracji katowickiej	138,1	124,9	90
Słupsk m	miasto na prawach powiatu W49	98,4	87,6	89
Lubin m	m. powiatowe	78,7	70,0	89
Konin m	miasto na prawach powiatu W49	78,8	69,9	89
Świdnica m	m. powiatowe	62,2	54,8	88
Przemysł m	miasto na prawach powiatu W49	67,2	58,4	87
Tomaszów Maz. m	m. powiatowe	69,5	59,4	86
Piotrków Tryb. m	miasto na prawach powiatu W49	80,0	69,0	86

Miasto	Komentarz	Ludność miasta		
		1988	2021	1988=100
Dąbrowa Górnicza	miasto na prawach powiatu w aglomeracji katowickiej	136,6	116,9	86
Stalowa Wola m	m. powiatowe	67,9	57,6	85
Pabianice m	m. powiatowe	74,5	63,0	85
Ostrowiec Św. m	m. powiatowe	76,3	64,8	85
Będzin m	m. powiatowe w aglomeracji katowickiej	65,6	55,7	85
Jastrzębie-Zdrój m	miasto na prawach powiatu	101,7	85,1	84
Jelenia Góra m	miasto na prawach powiatu W49	93,2	77,3	83
Racibórz m	m. powiatowe	61,7	51,3	83
Siemianowice Śl. m	miasto na prawach powiatu w aglomeracji katowickiej	79,3	64,7	82
Gliwice m	miasto na prawach powiatu w aglomeracji katowickiej	213,7	174,0	81
Ruda Śląska m	miasto na prawach powiatu w aglomeracji katowickiej	167,9	133,8	80
Kędzierzyn-Koźle m	m. powiatowe	72,2	56,9	79
Piekary Śląskie m	miasto na prawach powiatu w aglomeracji katowickiej	68,3	53,0	78
Zabrze m	miasto na prawach powiatu w aglomeracji katowickiej	201,7	158,3	78
Chorzów m	miasto na prawach powiatu w aglomeracji katowickiej	134,7	104,2	77
Świętochłowice m	miasto na prawach powiatu w aglomeracji katowickiej	60,1	46,5	77
Sosnowiec m	miasto na prawach powiatu w aglomeracji katowickiej	258,6	193,7	75
Bytom m	miasto na prawach powiatu w aglomeracji katowickiej	210,0	153,3	73

Źródło danych: Bank Danych Lokalnych GUS, Ludność gmin według Narodowego Spisu Powszechnego 1988 i 2021.

Największe straty ludnościowe, przekraczające 10% ludności z 1988 r., obserwujemy w miastach Śląska i Zagłębia – także poza ramami Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii – w Kędzierzynie-Koźlu czy Raciborzu. Widoczne są jednak także w aglomeracji łódzkiej. Gdyby przyjąć zatem ową najprostszą miarę rozwoju metropolitalnego, jaką jest przyrost demograficzny, zaobserwowalibyśmy raczej zjawisko podziału na obszary szybkiego rozwoju (pięć największych miast z wyjątkiem Łodzi oraz dwie „potencjalne metropolie” wschodnie – Rzeszów

i Białystok), pola stagnacji lub wolnego przyrostu populacji oraz dwie niekwestionowane metropolie dotknięte procesami depopulacji.

Wydaje się zatem, że ściśle „rozwojowe” kryteria warto uzupełnić pytaniem o funkcje, jakie nawet tracące ludność ośrodki mają w przestrzeni kraju. Kluczem do tej opowieści jest idea państwa policentrycznego – takiego, w którym to sieć miast różnej wielkości tworzy rusztowanie dla całego sektora publicznego. W którym rozmieszczenie instytucji, a także do pewnego stopnia dystrybucja uwagi rządzących nie jest pochodną rankingów gospodarczej *prosperity*, lecz wynika ze świadomego stosowania konstytucyjnej zasady równości i sprawiedliwości społecznej.

4.1. Poziom policentryczności kraju

Policentryczność kraju należy zatem rozumieć nie tylko jako mierzalne zjawisko, ale także jako jedną z kluczowych przesłanek polityk publicznych. Kryterium kluczowym jest tu nie rywalizacja między konkurującymi ośrodkami miejskimi, ale możliwie szeroka dostępność usług publicznych wysokiej jakości. To w tym właśnie punkcie zagadnienie metropolitalne wiąże się ściśle z policentrycznym charakterem państwa. Co więcej, prezentowany tu przez nas sposób rozumienia metropolitalności jako pewnej specyficznej funkcji w systemie osadniczym, a nie jako przepustki do ekskluzywnego klubu miast globalnych, uzasadnia zainteresowanie właśnie tym pojęciem. Policentryczność traktujemy – za kluczowym dokumentem ESPON – jako system oparty na wielu miastach reprezentujących poszczególne kategorie, a nie na dominacji jednego ośrodka. Ponadto zakłada komplementarność funkcji i kooperatywność ośrodków sieci miejskiej³⁰⁰.

W tabeli 11 wskazano opracowane przez ekspertów ESPON analizy indeksu policentryczności dla wybranych krajów Unii Europejskiej wraz z ich częściami składowymi, takimi jak rozmiar i lokalizacja miast oraz poziom połączeń między nimi. Co niezwykle ważne, w badaniu tym Polska należała do grona państw o najwyższym poziomie policentryczności. W grupie tej była krajem największym – kolejne to Holandia, Dania, Irlandia i Słowenia. Analiza danych zawartych w tabeli 11 pozwala na ocenę, że dwa pierwsze – trudne do zmiany – wskaźniki są korzystniejsze niż trzeci, który może zostać poprawiony wskutek świadomej polityki władz publicznych.

300 ESPON 1.1.1. *Potentials for polycentric development in Europe*, Project Report, Nordregio/ESPO Monitoring Committee, Stockholm–Luxembourg 2004, s. 3.

Polskie atuty można łatwo zauważyć, analizując problemy krajów z najniższym indeksem policentryczności. Źródłem problemów Austrii, Finlandii, Hiszpanii i Szwecji jest nierównomierne rozmieszczenie ośrodków miejskich, będące w istotnym stopniu pochodną warunków naturalnych. W przypadku Portugalii kłopot jest pochodną całkowitej dominacji dwóch miast – Lizbony i Porto. My tymczasem dysponujemy gęstą siecią miast różnej wielkości, a problemem jest charakterystyczny dla wielu krajów postkomunistycznych (Bułgaria, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry) niski indeks połączeń (*connectivity*).

Tabela 11. Poziom policentryczności wybranych państw członkowskich UE

	Liczba MOF	Indeks rozmiaru	Indeks lokalizacji	Indeks połączeń	Indeks policentryczności
Austria	24	63,3	39,3	77,1	57,4
Belgia	21	86,6	60,5	67,1	70,3
Bułgaria	31	77,1	80,2	52,6	68,5
Czechy	25	79,2	51,7	63,5	63,6
Dania	35	71,6	90,9	59,3	72,5
Finlandia	35	73,9	32,1	50,6	49,1
Francja	211	66,4	77,3	60,9	67,6
Grecja	45	36,6	95,9	73,6	63,4
Hiszpania	105	81,6	30,7	62,3	53,6
Holandia	39	86,0	60,2	73,8	72,2
Irlandia	7	63,1	100,0	70,6	76,1
Litwa	8	76,5	83,5	18,5	48,9
Niemcy	186	86,4	56,1	75,2	71,2
Polska	48	84,1	83,1	58,7	74,0
Portugalia	44	49,0	55,8	73,3	58,3
Rumunia	59	78,3	80,9	46,6	66,3
Słowacja	27	83,5	77,0	41,6	64,2
Słowenia	6	76,0	91,6	72,0	79,1
Szwecja	47	80,4	37,3	69,0	58,9
Węgry	77	61,6	57,7	50,4	56,1
Włochy	253	87,5	52,0	65,0	66,3

Źródło: ESPON 1.1.1. *Potentials for polycentric development...*, s. 73.

Omawiane badanie z początków XXI w. przyznało przy tym status MEGA (*Metropolitan European Growth Area*) w Polsce ośmiu obszarom: Warszawie, Krakowowi, Łodzi, Wrocławowi, Poznaniowi i Szczecinowi, a także aglomeracjom trójmiejskiej i górnośląsko-zagłębiowskiej. Niższą

kategorię – ponadnarodowych lub narodowych MOF – przyznano Białemustokowi, Bielsku-Białej, Bydgoszczy, Częstochowie, Kielcom, Lublinowi, Olsztynowi, Opolu, Rzeszowowi, Toruniowi i Zielonej Górze³⁰¹.

Przeprowadzone przed 2 dekadami badanie wskazywało przy tym w przestrzeni europejskiej 2 światowe węzły – Londyn i Paryż, a wśród 17 MEGA pierwszej i 8 miast drugiej kategorii nie było żadnego z polskich miast. Warszawa znalazła się w grupie trzeciej, a pozostałe polskie miasta w czwartej. Ponadto w pobliżu Polski znalazły się dwa miasta z grupy pierwszej – Berlin i Wiedeń³⁰².

Ze względu na dość długi okres, jaki upłynął od badania, warto przyjrzeć się dokładniej innej klasyfikacji sporządzonej na potrzeby OECD i UE, opartej na danych sprzed kilku lat. W tabeli 12 wskazano na dwie największe kategorie miast (metodologię pokrótce omawiamy we wstępie niniejszej pracy). Czcionką pogrubioną zaznaczono stolice państw.

Tabela 12. Obszary metropolitalne i wielkie metropolie według klasyfikacji OECD 2019

Kraj członkowski UE	Duże obszary metropolitalne		Obszary metropolitalne	
	Liczba	Przykłady	Liczba	Przykłady
Austria	1	Wiedeń	4	Graz, Innsbruck, Linz, Salzburg
Belgia	1	Bruksela	4	Antwerpia, Charleroi, Gandawa, Liege
Czechy	1	Praga	3	Brno, Ostrawa, Pilzno
Dania	1	Kopenhaga	3	Aalborg, Aarhus, Odense
Estonia	–	–	1	Tallinn
Finlandia	–	–	3	Helsinki , Tampere, Turku
Francja	2	Lyon, Paryż	40	Aix-en-Provence, Amiens, Angers, Annecy, Avignon, Bayonne, Besancon, Bordeaux, Brest, Caen, Clermont-Ferrand, Dijon, Fort-de-France, Grenoble, Le Havre, Le Mans, Lens, Les Abymes, Lille, Limoges, Marsylia, Metz, Montpellier, Miluza, Nancy, Nantes, Nicea, Nimes, Orlean, Pau, Perpignan/Poitiers, Reims, Rennes, Rouen, Saint-Denis, Saint-Etienne, Strasbourg, Tulon, Tuluza, Tours

301 *Ibidem*, s. 10.

302 *Ibidem*, s. 25.

Kraj członkowski UE	Duże obszary metropolitalne		Obszary metropolitalne	
	Liczba	Przykłady	Liczba	Przykłady
Grecja	1	Ateny	1	Saloniki
Hiszpania	3	Barcelona, Madryt , Walencja	20	Alicante, Bilbao, Donostia-San Sebastian, Kordoba, La Coruna, Malaga, Marbella, Murcja, Oviedo, Palma de Mallorca, Pamplona, Santa Cruz de Tenerife, Santander, Saragossa, Sewilla, Valladolid, Vigo, Vitoria
Holandia	2	Amsterdam , Rotterdam	15	Alkmaar, Arnhem, Breda, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haga, Heerlen, Leeuwarden, Lejda, Nijmegen, s'Hertogenbosch, Tilburg, Utrecht, Zwolle
Irlandia	1	Dublin	1	Cork
Litwa	–	–	2	Kowno, Wilno
Luksemburg	–	–	1	Luksemburg
Łotwa	–	–	1	Ryga
Niemcy	8	Berlin , Dusseldorf, Frankfurt nad Menem, Hamburg, Kolonia, Monachium, Stuttgart, Zagłębie Ruhry	60	Akwizgran, Aschaffenburg, Augsburg, Bielefeld, Bocholt, Bonn, Brunzswik-Wolfsburg-Salzgitter, Brema, Bremerhaven, Darmstadt, Drezno, Duren, Erfurt, Flensburg, Fryburg Bryzgowijski, Getynga, Giessen, Gorlitz, Halle, Hanower, Heidelberg, Heilbronn, Hildesheim, Ingolstadt, Iserlohn, Kaisterslautern, Karlsruhe, Kassel, Kilonia, Koblencja, Konstancja, Lipsk, Lubeka, Magdeburg, Moguncja, Mannheim-Ludwigshafen, Monchengladbach, Munster, Neubrandenburg, Norymberga, Offenburg, Oldenburg, Osnabruck, Paderborn, Pforzheim, Ratyzbona, Reutlingen, Rosenheim, Rostock, Saarbrucken, Schweinfurt, Schwerin, Siegen, Trewir, Ulm, Wetzlar, Wiesbaden, Wuppertal, Wurzburg, Zwickau

Kraj członkowski UE	Duże obszary metropolitalne		Obszary metropolitalne	
	Liczba	Przykłady	Liczba	Przykłady
Polska	2	Katowice (GZM), Warszawa	20	Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Częstochowa, Gdańsk, Kielce, Kraków, Lublin, Łódź, Nowy Sącz, Olsztyn, Opole, Poznań, Radom, Rzeszów, Szczecin, Tarnów, Toruń, Wałbrzych, Wrocław
Portugalia	1	Lizbona	2	Coimbra, Porto
Słowacja	–	–	2	Bratysława , Koszyce
Słowenia	–	–	2	Lublana , Maribor
Szwecja	1	Sztokholm	3	Goteborg, Malmo, Uppsala
Węgry	1	Budapeszt	4	Debreczyn, Miskolc, Pecz, Szekesfehervar
Włochy	4	Mediolan, Neapol, Rzym , Turyn	18	Bari, Bergamo, Bolonia, Brescia, Cagliari, Catania, Florencja, Genua, Modena, Padwa, Palermo, Parma, Perugia, Prato, Reggio nell Emilia, Tarent, Wenecja, Werona
Razem	30		210	

Źródło: OECD, *Functional Urban Areas*, Version: May 2019.

Na terenie Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Malty i Rumunii można na podstawie danych Eurostatu uzupełnić tę listę o dalsze 2 duże obszary metropolitalne (Sofia w Bułgarii i Bukareszt w Rumunii) i 14 obszarów metropolitalnych (Burgas, Płowdiw i Warna w Bułgarii, Split i Zagrzeb w Chorwacji, Nikozja na Cyprze oraz Braszów, Gałac, Jasy, Kluż, Konstanca, Krajowa, Ploiesti i Timisoara w Rumunii). Łącznie zatem na terenie Unii Europejskiej znajdowałyby się 253 takie ośrodki.

Widzimy zatem wyraźnie, że Polska jest krajem z dość zrównoważoną siecią obszarów o statusie *metropolitan area* – ma ich więcej niż Włochy i tyle samo co Hiszpania. A zatem posiada sieć miejską, której zasadniczą strukturę warto chronić i rozwijać, nie rezygnując z umacniania metropolii, których pozycja w Europie była w początkach XXI stulecia bardzo słaba.

4.2. Pozycja ośrodków metropolitalnych w systemie administracyjnym kraju

Oczywistym faktem, dostrzegalnym łatwo choćby w zestawieniu z tabeli 12, jest metropolitalny charakter stolic. Znacznie ciekawsze z naszego punktu widzenia jest zjawisko metropolii niebędących stolicami. Wśród wskazanych przez OECD 30 wielkich metropolii mieszczących się na terenie państw członkowskich UE tylko 15 jest stolicami. Gdy dodamy do tego nieuwzględnione w tabeli 12 państwa nienależące do OECD (Bułgaria, Chorwacja, Rumunia), to liczba ta wzrośnie do 17 z 32. W grupie obszarów metropolitalnych (MA), do której należy 207 ośrodków, znajdują się wszystkie pozostałe stolice, ale też większość siedzib władz regionalnych. Większość, ale nie wszystkie. Co więcej, rdzeniem części obszarów metropolitalnych są miasta nieposiadające takiego statusu.

W literaturze dotyczącej decentralizacji, zwłaszcza w jej formach publicystycznych i perswazyjnych, często wskazuje się na przykłady państw, których ważne organy zostały umieszczone poza stolicami – wskazując przykłady ulokowania Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec w Karlsruhe czy Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej w Brnie. W Polsce ranga instytucji ulokowanych poza Warszawą jest znacznie niższa. Wśród najnowszych decyzji o takim charakterze wymienić można wskazanie siedziby Narodowego Centrum Nauki w Krakowie czy Polskiej Agencji Kosmicznej w Gdańsku³⁰³.

W niniejszym rozdziale będziemy zatem obserwowali także trzy inne wymiary metropolitalności: kwestie relacji między stolicą a innymi dużymi miastami wyrażone przede wszystkim w lokalizacji instytucji o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym, funkcje wojewódzkie i te wynikające ze statusu miasta na prawach powiatu, relacje z regionem, a także relacje z okolicznymi gminami i powiatami. Te wymiary miast i metropolii będą nas też skłaniać także do analizy kwestii roli metropolii jako centrów usług publicznych, adresowanych nie tylko do mieszkańców miast stanowiących ich rdzeń.

W literaturze przedmiotu mówi się o wyróżniających metropolie funkcjach centralnych wyższego rzędu o wymiarze co najmniej krajowym w sferze politycznej, religijnej, administracyjnej, kulturalnej, naukowej, edukacyjnej, turystycznej, gospodarczej, finansowej,

303 Szerzej na ten temat: K. Wałachowski i in., *Uwarunkowania delokalizacji centralnych urzędów w Polsce*, Kraków 2019.

komunikacyjnej i informacyjnej. W przypadku Krakowa niektórzy z badaczy uznają go np. za ośrodek bardziej znaczący od Warszawy w wymiarze dziedzictwa kulturowego i religii (ze względu na krakowskie sanktuaria i pamięć odnoszącą się do postaci Jana Pawła II), przy jednoczesnym stwierdzeniu, że „pod względem funkcji metropolitalnych Kraków niewiele ustępuje Warszawie”. Wyznacznikami takiego statusu ma być pozycja miasta w obszarze turystyki międzynarodowej, placówek dyplomatycznych, lokalizacji Narodowego Centrum Nauki i Międzynarodowego Centrum Kultury³⁰⁴.

Wychodząc od takiego spojrzenia na metropolie, przyjrzymy się rozmieszczeniu w nich przede wszystkim publicznych instytucji szkolnictwa wyższego i kultury, a następnie węzłów transportu zbiorowego, wreszcie funkcji administracyjnych. Wymiar religijny przestaje być czynnikiem istotnie różnicującym pozycje miast, choć dla porządku należy odnotować, że po reformie struktur diecezjalnych z 1993 r. 10 z 12 miast członkowskich UMP jest także siedzibą metropolii katolickiej, a 2 pozostałe stolicą diecezji.

Uczelnie wyższe

Kluczowy mechanizm rozwoju metropolitalnego w minionym stuleciu oparty był nie na wielkich inwestycjach przemysłowych i rozwoju ekonomicznym miast – na co pokazuje przykład Łodzi i Górnego Śląska – ale przede wszystkim na rozwoju funkcji administracyjnych i akademickich. W tabeli 13 przedstawiliśmy rozwój ośrodków akademickich mierzony liczbą uczelni i studentów. Pod uwagę wzięliśmy miasta, w których obecnie z nauki na studiach wyższych korzysta co najmniej 10 tys. osób. Porównaliśmy te dane ze skalą szkolnictwa wyższego tuż przed II wojną światową i pod koniec epoki PRL. Trzecia Rzeczpospolita była okresem ogromnego wzrostu liczby osób studiujących, ale jego beneficjentami stały się przede wszystkim te ośrodki, które zdobyły mocną pozycję właśnie w powojennym 45-leciu, w tym ośrodki nowe, takie jak Katowice, Łódź, Rzeszów czy Szczecin.

304 A. Noworól, *Diagnoza obszaru strategicznego „Kraków Metropolitalny” opracowana w procesie aktualizacji Strategii Rozwoju Krakowa*, <https://strategia.krakow.pl/zalacznik/399767> [dostęp: 8.05.2023], s. 4–5.

Tabela 13. Liczba uczelni i studentów (w tys.) w wybranych miastach

	1937/38	1960/61	1989/90	2021/22 ^a
Warszawa	11 20,3	14 44,4	15 66,5	64 (4) 225,2
Kraków	4 7,5	11 24,5	13 47,9	19 (4) 130,4
Wrocław	2 3,0	8 17,8	9 33,1	24 (3) 107,9
Poznań	3 5,7	8 17,5	9 33,6	22 (1) 104,7
Gdańsk	*	4 ^b 10,6	6 22,3	13 (2) 66,1
Łódź	1 0,5	7 12,4	6 21,8	18 (0) 65,3
Lublin	1 1,4	5 7,7	5 29,3	9 (0) 60,4
Katowice	1 0,2	3 ^c 4,5	5 23,3	11 (3) 52,0
Rzeszów	–	–	2 6,0	5 36,1
Szczecin	–	3 4,8	5 15,0	10 (2) 31,3
Toruń	–	1 2,4	1 8,7	4 (1) 27,4
Białystok	–	2 1,8	2 4,1	8 (3) 24,2
Bydgoszcz	–	1 0,3	4 9,3	7 (2) 23,4
Opole	–	1 1,8	2 7,9	3 (1) 19,3
Olsztyn	–	1 1,8	2 10,1	3 (2) 18,6
Kielce	–	–	2 8,3	8 (1) 18,0
Gliwice	–	1 7,8	1 7,8	1 (1) 18,0
Częstochowa	–	1 0,9	2 5,6	5 (0) 13,2
Gdynia	–	–	1 1,2	4 (1) 11,4

^a W nawiasach liczba filii wyższych uczelni.

^b Osobno liczone były ulokowane w Sopocie – Wyższa Szkoła Ekonomiczna (1,8 tys. studentów) i Państwowa Wyższa Szkoła Muzyczna (0,2 tys.).

^c Osobno liczona była Śląska Akademia Medyczna w Zabrze (2,3 tys. studentów).

Źródła: GUS, *Statystyka szkolnictwa 1937/38*, Warszawa 1939; GUS, *Statystyka szkolnictwa. Szkolnictwo wyższe 1960/61*, Warszawa 1962; GUS, *Szkolnictwo wyższe w roku akademickim 2021/22*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkolnictwo-wyzsze-w-roku-akademickim-20212022-wyniki-wstepne,8,8.html> [dostęp: 20.08.2022]; Statistischen Reichsamt, *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich*, Berlin 1938.

W tabeli 13 miasta członkowskie UMP zajmują pierwszych 13 miejsc, rozdzielone są tylko przez Toruń. Tylko cztery pierwsze – Warszawa, Kraków, Wrocław i Poznań – można uznać za liczące się przedwojenne ośrodki akademickie, a Lublin – za rozpoczynający za sprawą KUL swą akademicką karierę. Pozostałe miasta status ten nabyły dopiero po wojnie. Uzupełnieniem tych danych mogą być dane z tabeli 14 pokazujące skalę koncentracji szkolnictwa wyższego w miastach metropolitalnych – zarówno tych z pierwszej szóstki, jak i miast członkowskich UMP. Wyróżniony status akademicki można uznać – zwłaszcza w kontekście rozpatrywania wspólnej metropolii bydgosko-toruńskiej – za najwyraźniejszy symbol metropolitalnego statusu instytucjonalnego.

Tabela 14. Liczba studentów szkół wyższych w grupach metropolii i dużych miast

Grupa miast	Liczba uczelni	Liczba studentów	Odsetek studentów
Warszawa	64	225,2	18,5%
Sześć największych metropolii*	165	723,7	59,4%
Dwanaście metropolii UMP**	222	978,8	80,4%
Wszystkie FUA o statusie MA (OECD)	266	1104,6	90,7%
Wszystkie miasta na prawach powiatu	307	1168,7	95,9%

* Warszawa, Kraków, Wrocław, Łódź, Poznań oraz GZM.

** Wraz z miastami GZM i Trójmiasta.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, *Szkolnictwo wyższe w roku akademickim 2021/22*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkolnictwo-wyzsze-w-roku-akademickim-20212022-wyniki-wstepne,8,8.html> [dostęp: 20.08.2022].

Interesującą propozycję klasyfikacji ośrodków akademickich – inną niż oparta na parametryzacji jednostek – sporządził rządowy Polski Instytut Ekonomiczny (PIE), przedstawiając raport „Akademickość polskich miast”³⁰⁵. Wskazał on na wyjątkową pozycję Warszawy, za którą podążają – by użyć określenia autorów – dwie „grupy pościgowe”: pierwsza składająca się z Krakowa, Poznania i Wrocławia, druga z Białegostoku, Gdańska, Katowic, Lublina, Łodzi, Szczecina i Rzeszowa. Utrzymując czytelnika w metaforze wyścigu kolarskiego, autorzy wskazują też złożony z 26 miast „peleton”. Klasyfikacja ta jest jedną z możliwych i nie we wszystkich wskaźnikach przekonujących rankingów. Jednak fakt, że powstała na bliskim zapleczu rządu i jego ośrodka centralnego, wskazuje na to, że może stanowić jedną z przesłanek polityki państwa.

We wszystkich klasyfikacjach istotna jest jednak dość oczywista konstatacja pokazująca na znaczącą koncentrację szkolnictwa wyższego

305 K. Dębowska i in., *Akademickość polskich miast*, Warszawa 2019.

w największych ośrodkach miejskich. To różni współczesną Polskę od państw takich jak Wielka Brytania czy Niemcy, gdzie znaczące ośrodki akademickie lokowane są także poza metropoliami.

Instytucje kultury

Drugą grupą instytucji publicznych, których koncentracja tworzy warunki rozwoju metropolii, są placówki kultury. Tabela 15 przedstawia spis narodowych instytucji kultury leżących na terenie obszarów aglomeracyjnych największych polskich miast. Dość oczywista jest dominacja Warszawy, jako stolicy, i Krakowa, jako stolicy historycznej.

Tabela 15. Narodowe instytucje kultury

Miasto	Liczba	Instytucje
Warszawa	22	Filharmonia Narodowa, Centrum Sztuki Współczesnej Zamek Ujazdowski, Zamek Królewski w Warszawie, Muzeum Narodowe w Warszawie, Biblioteka Narodowa, Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, Zachęta – Narodowa Galeria Sztuki, Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie, Teatr Wielki – Opera Narodowa, Teatr Narodowy, Narodowy Instytut Fryderyka Chopina, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Instytut Teatralny im. Zbigniewa Raszewskiego, Instytut Książki, Muzeum Sztuki Nowoczesnej, Instytut Adama Mickiewicza, Narodowe Centrum Kultury, Muzeum Historii Polski, Polska Orkiestra Sinfonia Iuventus, Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku, Żydowski Instytut Historyczny, Narodowy Instytut Muzyki i Tańca, Muzeum Historii Żydów Polskich Polin, Instytut Europejskiej Sieci Pamięć i Solidarność, Polskie Wydawnictwo Muzyczne, Muzeum Jana Pawła II i Prymasa Wyszyńskiego, Państwowy Instytut Wydawniczy, Biuro Programu NIEPODLEGŁA, Filmoteka Narodowa – Instytut Audiowizualny, Narodowe Muzeum Techniki, Polska Opera Królewska, Narodowy Instytut Architektury i Urbanistyki, Narodowy Instytut Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą „Polonika”, Muzeum Łazienki Królewskie, Muzeum Getta Warszawskiego, Instytut Literatury, Wytwórnia Filmów Dokumentalnych i Fabularnych, Centrum Archiwistyki Społecznej, Instytut Dziedzictwa Myśli Narodowej im. Romana Dmowskiego i Ignacego Jana Paderewskiego, Narodowy Instytut Konserwacji Zabytków, Centrum Rozwoju Przemysłów Kreatywnych

Miasto	Liczba	Instytucje
GZM	1	Narodowa Orkiestra Symfoniczna Polskiego Radia z siedzibą w Katowicach
Trójmiasto	3	Narodowe Muzeum Morskie, Muzeum II Wojny Światowej, Instytut Dziedzictwa Solidarności
Kraków	6	Międzynarodowe Centrum Kultury, Narodowy Stary Teatr, Muzeum Żup Krakowskich Wieliczka, Zamek Królewski na Wawelu, Muzeum Narodowe w Krakowie, Muzeum Sztuki i Techniki Japońskiej MANGGHA
Łódź	2	Muzeum Sztuki, Muzeum Dzieci Polskich – ofiar totalitaryzmu
Wrocław	2	Centrum Technologii Audiowizualnych, Muzeum Narodowe we Wrocławiu
Poznań	1	Muzeum Narodowe w Poznaniu
Szczecin	0	–
Lublin	2	Państwowe Muzeum na Majdanku, Muzeum Narodowe w Lublinie
Rzeszów	2	Muzeum-Zamek w Łańcucie, Muzeum Polaków Ratujących Żydów podczas II wojny światowej im. Rodziny Ulmów w Markowej
Poza obszarami metropolitalnymi	8	Muzeum Zamkowe w Malborku, Centrum Rzeźby Polskiej w Orońsku, Państwowe Muzeum Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu, Muzeum Stutthof w Sztutowie, Dom Pracy Twórczej w Radziejowicach, Europejskie Centrum Muzyki Krzysztofa Pendereckiego w Lusławicach, Muzeum Piastów Śląskich w Brzegu, Studio Filmów Rysunkowych w Bielsku-Białej, Muzeum Narodowe w Kielcach, Muzeum „PAMIĘĆ I TOŻSAMOŚĆ” im. św. Jana Pawła II (w organizacji), Muzeum Ziemi Międzyrzeckiej (Międzyrzecz), Instytut Północny im. Wojciecha Kętrzyńskiego (Olsztyn), Instytut Śląski (Opole), Europejskie Centrum Filmowe CAMERIMAGE (Toruń), Muzeum Żołnierzy Wyklętych (Ostrołęka)

Źródło: Rejestr instytucji kultury, dla których organizatorem jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, <https://bip.mkidn.gov.pl/pages/rejestry-ewidencje-archiwa-wykazy/rejestry-fundacji-i-instytucji-kultury.php> [dostęp 31.08.2022].

Cechą szczególną metropolii jest występowanie na ich terenie licznych instytucji kultury prowadzonych lub współprowadzonych przez administrację z poziomu centralnego, regionalnego i lokalnego. Obok miejskich instytucji kultury, często spotykamy w nich także instytucje wojewódzkie i narodowe. Zaletą takiej konstrukcji jest pluralizm polityczny w zarządzaniu tymi instytucjami, wadą – utrudniona koordynacja działań, przede wszystkim o charakterze promocyjnym i popularyzatorskim. Omówione wyżej narodowe instytucje kultury bardzo często wtapiają się w krajobraz kulturalny miasta i świadczą usługi głównie dla mieszkańców ośrodka centralnego i jego aglomeracji.

Problemem jednak jest skupienie większości instytucji kultury nie tylko w głównym mieście aglomeracji, ale też bardzo często po prostu w jego obszarze śródmiejskim. Wyjątkiem w tym wymiarze jest policentryczna struktura GZM, choć kluczowa rola Katowic została bardzo wzmocniona przez lokalizację NOSPR i Muzeum Śląskiego. Jednak poza Katowicami istnieją Opera Śląska i Teatr Tańca i Ruchu Rozbark w Bytomiu, Gliwicki Teatr Miejski, Dom Muzyki i Tańca w Zabrzcu, Teatr Rozrywki w Chorzowie, Teatr Zagłębia w Sosnowcu, Pałac Kultury Zagłębia w Dąbrowie Górniczej czy Teatr Dzieci Zagłębia w Będzinie.

Kluczowe znaczenie dla pozycji danego ośrodka w realizacji polityki kulturalnej ma też dostępność niektórych form twórczości artystycznej, które z natury rzeczy nie mogą funkcjonować w każdym większym mieście – filharmonii i orkiestr symfonicznych, oper i teatrów muzycznych, teatrów dramatycznych czy kin studyjnych, oferujących filmy cieszące się mniejszą popularnością wśród szerokiej widowni.

Tabela 16. Filharmonie, opery i teatry oraz ich widownia w większych miastach w tys. (2019)

	Filharmonie, orkiestry symfoniczne	Opery	Teatry dramatyczne	Teatry muzyczne	Teatry lalkowe
Białystok	1 107,2		1 63,5	–	3 56,6
Bielsko-Biała	–	–	1 90,4	–	1 63,0
Bydgoszcz	1 59,4	1 82,2	1 25,8	–	–
Częstochowa	1 41,6	–	1 64,5	–	–
Elbląg	–	–	1 48,3	–	–
Gdańsk Trójmiasto	2 233,5	1 46,0	3 124,8	2 223,3	1 48,7
Gorzów	1 28,1	–	1 37,3	–	–
Jelenia Góra	1 20,7	–	1 25,1	–	1 22,9
Kalisz	1 10,9	–	1 40,1	–	–
Katowice GZM	4 202,4	1 57,7	5 229,7	2 113,5	1 15,6
Kielce	1 27,6	–	1 42,2	1 13,0	1 44,0
Koszalin	1 35,3	–	1 53,7	–	–

	Filharmonie, orkiestry symfoniczne	Opery	Teatry dramatyczne	Teatry muzyczne	Teatry lalkowe
Kraków	4 44,3	1 74,7	10 475,5	2 35,5	2 91,5
Legnica	–	–	1 11,7	–	–
Lublin	1 63,3	–	3 44,0	1 46,6	1 28,6
Łódź	1 33,3	1 87,1	5 178,2	1 94,8	3 74,3
Olsztyn	1 42,8	–	1 54,7	–	1 34,2
Opole	1 55,0	–	2 71,2	–	1 40,2
Płock	1 12,3	–	1 65,4	–	–
Poznań	2 46,9	1 92,1	3 110,2	2 84,7	2 47,3
Radom	1 12,5	–	1 68,9	–	–
Rzeszów	1 37,4	–	1 20,9	–	1 39,7
Słupsk	1 15,5	–	1 59,6	–	2 7,7
Szczecin	1 125,5	1 36,4	3 107,2	–	1 64,1
Tarnów	–	–	1 51,2	–	–
Toruń	1 25,3	–	1 14,1	–	1 49,8
Wałbrzych	1 15,0	–	1 11,2	–	1 20,5
Warszawa	3 107,5	3 262,3	15 2573,7	3 411,3	4 130,3
Wrocław	1 151,6	1 68,4	4 117,3	2 95,4	1 47,8
Zielona Góra	1 25,5	–	1 36,8	–	–

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, www.bdl.stat.gov.pl

Podobnie jak w przypadku uczelni wyróżnioną pozycję mają miasta z pełnym garniturem instytucji, których funkcjonowanie wymaga utrzymania znaczącego zespołu artystycznego: Warszawa, Kraków, Wrocław, Łódź, Poznań, Trójmiasto i Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Druga grupa, w której mamy do czynienia z co najmniej czterema z pięciu kategorii instytucji, obejmuje Białystok, Kielce, Lublin

i Szczecin. Znacznie liczniejszą grupę tworzą miasta z trzema typami instytucji. Należą do niej pozostałe miasta członkowskie UMP, a także liczne dawne miasta wojewódzkie.

Transport zbiorowy: lotniczy i kolejowy

Kolejna kategoria wyróżniająca metropolie – wymieniana często w rankingach i typologiach – to transport zbiorowy, głównie porty lotnicze, ale także, zwłaszcza w polskich realiach, węzły kolejowe. Pierwsze zestawienie, zawarte w tabeli 17, przedstawia dane dotyczące ruchu pasażerskiego na polskich lotniskach w latach 2019–2021, przy czym szczególnie istotne są dla nas dane z roku 2019, jako ostatniego przed pandemią COVID-19.

Tabela 17. Liczba obsłużonych pasażerów w ruchu krajowym i międzynarodowym (2019–2021)

Miasto	Port lotniczy	Pasażerowie w mln		
		2019	2020	2021
Warszawa	Lotnisko Chopina w Warszawie	18,8	5,5	7,4
	PL Warszawa-Modlin	3,1	0,9	1,5
Kraków	MPL im. Jana Pawła II Kraków-Balice	8,4	2,6	3,1
Trójmiasto	PL Gdańsk im. Lecha Wałęsy	5,4	1,7	2,1
GZM	MPL Katowice im. W. Korfańtego w Pyrzowicach	4,8	1,4	2,3
Wrocław	PL Wrocław	3,5	1,0	1,4
Poznań	PL Poznań-Ławica im. Henryka Wieniawskiego	2,4	0,7	1,0
Rzeszów	PL Rzeszów-Jasionka	0,8	0,2	0,3
Szczecin	PL Szczecin-Goleniów im. NSZZ „Solidarność”	0,6	0,2	0,2
Bydgoszcz	MPL im. Ignacego Jana Paderewskiego	0,4	0,1	0,1
Lublin	PL Lublin (Świdnik)	0,4	0,1	0,1
Łódź	PL Łódź im. Władysława Reymonta	0,2	0,1	0,1
Poza aglomeracjami	PL Olsztyn-Mazury (lotnisko Szymany)	0,1	0,1	0,0
	PL Warszawa-Radom im. Bohaterów Radomskiego Czerwca 1976	0,0	0,0	0,0
	PL Zielona Góra – Babimost	0,0	0,0	0,0

Źródło: Urząd Lotnictwa Cywilnego, <https://www.ulc.gov.pl/pl/regulacja-rynku/statystyki-i-analzy-rynku-transportu-lotniczego/3724-statystyki-wg-portow-lotniczych> [dostęp: 9.07.2022].

Oprócz oczywistej przewagi portów lotniczych Warszawy zestawienie liczby pasażerów obsługiwanych przez pozostałe lotniska pokazuje wyraźnie dwie grupy – pierwsza to lotniska odprawiające ponad

milion pasażerów – od największego w Balicach po lotnisko poznańskie. Druga grupa składa się z dwóch funkcjonalnych lotnisk regionalnych, położonych w miastach odległych od centrum kraju – pod Rzeszowem i pod Szczecinem, a także z kilku portów o niewielkim znaczeniu.

Drugi zespół danych dotyczy klasyfikacji dworców kolejowych.

Co ciekawe – według danych Urzędu Transportu Kolejowego z 2017 r. – 10 największych pasażerskich stacji kolejowych w Polsce mieści się na terenie 6 metropolii – 4 w Warszawie (Śródmieście – 19,4 mln, Wschodnia – 16,5 mln, Centralna – 15,1 mln i Zachodnia – 15 mln), 2 w Trójmieście (Gdynia Główna – 11,2 mln, Gdańsk Główny – 10,3 mln), i po 1 w Poznaniu (19,3 mln), Wrocławiu (19,0 mln), Krakowie (16 mln) i Katowicach (11,9 mln).

Z danych UTK z 2018 r. prezentujących dzienny ruch pasażerski wynika jeszcze wyższy poziom koncentracji tych przewozów w metropoliach. „Ponad 26% wsiadających i wysiadających pasażerów (158 mln) korzystało z 10 największych pod względem wymiany stacji pasażerskich. Na ten wynik zdecydowany wpływ ma wymiana pasażerska na stołecznych stacjach: Warszawa Śródmieście, Warszawa Wschodnia, Warszawa Centralna, Warszawa Zachodnia oraz Warszawa Wileńska. Dworce te obsłużyły łącznie ponad 73 mln podróżnych, co stanowi 46% pasażerów na 10 największych stacjach w Polsce”. W grupie miast, w których ulokowane są dworce z roczną wymianą pasażerską powyżej 10 mln osób, raport UTK za rok 2018 wymienia Wrocław (Główny – 21,2 mln), Poznań (Główny – 21,1 mln), Warszawę (Śródmieście – 17,5 mln; Wschodnia – 17,2 mln; Centralna – 15,5 mln; Zachodnia – 14,7 mln), Kraków (Główny – 15,0 mln), Gdynię (14,9 mln) i Katowice (13,2 mln)³⁰⁶.

Druga klasyfikacja – ważniejsza z naszego punktu widzenia – zaczerpnięta z raportu wydanego rok później obejmuje globalny ruch na stacjach i dworcach kolejowych w danym mieście. Tu w czołówce znajdują się Warszawa – 119,2 mln pasażerów, i Trójmiasto – 77,7 mln (Gdańsk – 43,8 mln, Gdynia – 24,5 mln, Sopot – 9,4 mln). Kolejne miasta i aglomeracje mają znacznie niższe wyniki: Wrocław – 30,1 mln; Poznań – 25,7 mln, i Kraków – 18,9 mln, a powyżej 10 mln pasażerów korzysta z dworców i przystanków Katowic (17,6 mln) i Łodzi (12,1 mln). Ostatnią grupę tworzą pozostałe badane miasta, w których liczba pasażerów waha się między 1,1 a 6,9 mln. Są to: Szczecin (6,9 mln), Bydgoszcz (5,8 mln), Opole (4,7 mln), Częstochowa (4,7 mln), Toruń

306 *Największe dworce kolejowe w Polsce w 2018 r.*, Urząd Transportu Kolejowego, Warszawa 2019, s. 16.

(4,0 mln), Olsztyn (3,5 mln), Rzeszów (3,2 mln), Białystok (2,7 mln), Tarnów (2,3 mln), Bielsko-Biała (2,3 mln), Kielce (2,2 mln), Lublin (2,0 mln) i Wałbrzych (1,2 mln). W raporcie nie podano liczby pasażerów dla Radomia. W grupie tej znalazły się też mniejsze ośrodki, m.in. takie jak Rumia (5,6 mln), Grodzisk Mazowiecki (5,1 mln), Siedlce (4,1 mln), Skierniewice (4,8 mln), Żyrardów (3,8 mln), Legnica i Gniezno (2,4 mln), Przemyśl (2,1 mln), Stargard (1,9 mln), Leszno (1,7 mln), Ostrów Wielkopolski, Brzeg i Łowicz (1,5 mln) Świnoujście, Piła i Iława (1,4 mln), Koszalin (1,3 mln) oraz Koluszki, Kołobrzeg, Skarżysko-Kamienna i Dęblin (1,2 mln), a większą liczbę odnotowały Wejherowo (7,4 mln) oraz Pruszków (7,0 mln)³⁰⁷.

Podsumowując, można stwierdzić, że wybrane kluczowe funkcje wyższego rzędu różnicują polskie metropolie i większe miasta według znanego nam już z różnych opracowań klucza. Różnica polega na tym, że w części miast wojewódzkich i w największych miastach na prawach powiatu obserwujemy podobne funkcje, a zatem możemy przypuszczać, że dla sporej grupy mieszkańców okolicznych powiatów spełniają one rolę podobną do metropolitalnej. Są ponadto najbliższymi dużymi i zróżnicowanymi rynkami pracy, miejscami, w których można znaleźć dobre szkoły średnie i placówki opieki zdrowotnej, czy wreszcie atrakcyjną ofertę sektora usług i czasu wolnego.

W tabeli 18 zestawiono omówione uprzednio funkcje metropolitalne największych miast – nie tylko metropolii. Potwierdzają one zasadność obserwacji wskazujących na duże dysproporcje między największymi ośrodkami (Warszawa, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, Kraków) a mniejszymi ośrodkami – zarówno tymi, które należą do Unii Metropolii Polskich i są wymieniane wśród istniejących lub potencjalnych ośrodków metropolitalnych (Białystok, Bydgoszcz, Lublin, Łódź, Rzeszów, Szczecin), jak i tymi, które, pełniąc podobne funkcje, znikają z pola widzenia autorów rozwiązań ustrojowych.

Osobną kwestią jest potencjał jedynej istniejącej metropolii: Górnośląsko-Zagłębiowskiej. Jeżeli przyjęto za wystarczający standard funkcjonalny reprezentowany przez Katowice i miasta tworzące rdzeń aglomeracji, to wydaje się absurdalne odmawianie odrębnych ustaw metropolitalnych Warszawie, Trójmiastu, Poznaniowi, Wrocławowi czy Krakowowi. Co więcej, warto się zastanowić nad propozycją rozwiązań także dla pozostałych dużych miast czy szerzej – miast na prawach powiatu.

307 *Wymiana pasażerska w 2019 r. Funkcjonowanie kolei w województwach*, Urząd Transportu Kolejowego, Warszawa 2020, s. 20–54.

Warto też prowadzić dyskusję, które funkcje dużych miast powinny być rozwijane za pomocą środków publicznych, jak gęsta powinna być sieć uczelni i instytucji kultury, jak odbudować transport publiczny i zbiorowy poza największymi aglomeracjami.

Tabela 18. Wybrane funkcje metropolitalne związane z funkcjonowaniem sektora publicznego

	Uczelnie	Instytucje kultury	Porty lotnicze	Dworce kolejowe
Białystok	**	***	–	*
Bielsko-Biała	–	*	–	*
Bydgoszcz	**	**	–	*
Częstochowa	*	*	–	*
Gdańsk	***	****	***	****
Katowice	****	****	**	**
Kielce	*	***	–	*
Kraków	****	****	***	****
Lublin	***	***	–	*
Łódź	***	****	–	**
Olsztyn	*	**	–	*
Opole	*	**	–	*
Poznań	****	****	**	****
Radom	–	*	–	*
Rzeszów	**	**	*	*
Szczecin	**	***	*	*
Tarnów	–	–	–	*
Toruń	**	**	–	*
Wałbrzych	–	**	–	*
Warszawa	****	****	****	****
Wrocław	****	****	**	****

Źródło: opracowanie własne.

4.3. Relacje między metropolią a jej otoczeniem

Jedną z ważnych tez w dyskusjach o metropoliach była opinia, że wraz ze wzmacnianiem się powiązań globalnych słabną nie tylko więzi z otaczającymi je regionami, ale także – jak relacjonują autorzy ważnego

opracowania poświęconego tym problemom – „że otoczenie regionalne staje się metropoliom funkcjonalnie niepotrzebne, gdyż nie oferuje zasobów potrzebnych do rozwoju metropolii”³⁰⁸. Model silnych powiązań z otoczeniem był typowy dla epoki przemysłowej, w której „region dostarczał zasobów prostych: niewykwalifikowanej siły roboczej w formie codziennych migracji wahadłowych, produktów żywnościowych, surowców dla zlokalizowanych w aglomeracji przedsiębiorstw produkcyjnych i budowlanych”. Jak jednak piszą cytowani autorzy, „w gospodarce informacyjnej związku między metropolią i regionem uległy relatywnemu osłabieniu. Rola zaplecza ograniczyła się do dostarczania prostej i wykwalifikowanej siły roboczej w formie tygodniowych migracji wahadłowych lub migracji stałych oraz zasobów środowiska – wody pitnej, przestrzeni rekreacyjnej, działek budowlanych, itd.”³⁰⁹

Zdaniem G. Gorzelaka i M. Smętkowskiego w krajach naszej części Europy otoczenie regionalne jest przede wszystkim zapleczem demograficznym oraz źródłem zaopatrzenia w towary o niskim stopniu przetworzenia. Takie wnioski są w jakimś stopniu pochodną postrzegania relacji metropolii z regionem przez pryzmat zjawisk ekonomicznych. Przyjęta tu perspektywa polityczno-administracyjna prowadzi do nieco innych wniosków. Metropolia korzysta z faktu, że jest dostarczycielem usług publicznych dla regionu, często finansowanych z budżetu państwa lub regionu – takich jak szkolnictwo wyższe, oferta instytucji kultury czy wyspecjalizowana administracja i służby o charakterze policyjnym. Status wojewódzki połączony z licznymi instytucjami akademickimi wyposaża miasto w szereg dobrze płatnych miejsc pracy, które nie obciążają ani lokalnego samorządu, ani działających w mieście firm. Rolę metropolii jako centrów usług publicznych i transportowych, działających w znacznej mierze dzięki potrzebom regionów, przedstawiliśmy w rozdziałach poprzednich.

Prezentowane tu stanowisko nie jest polemiczne wobec tych tez, ale przedstawia wizję komplementarną i w pewnym sensie instruktywną dla polityk publicznych. Epoka kształtowania ich przestrzennych aspektów głównie w kontekście zjawisk rynkowych wydaje się definitywnie zamknięta. Tezy o bezsensowności budowania autostrad na wschód od Wisły czy zasadności koncentrowania wzrostu w kilku największych aglomeracjach mają coraz mniej zwolenników.

Co więcej, ostatnie lata pokazują, że woluntaryzm i podporządkowanie kluczowych decyzji interesowi partii to złe przesłanki polityki

308 M. Smętkowski i in., *op. cit.*, s. 12.

309 *Ibidem*.

miejskiej państwa. Budowa elektrowni w Ostrołęce, założenie przeniesienia ruchu lotniczego z metropolii do jednego Centralnego Portu Komunikacyjnego, wzmacnianie pozycji Elbląga przez przekop Mierzei Wiślanej będą symbolami takiego właśnie podejścia. Podejścia, które nie interesuje się tworzeniem warunków rozwoju ośrodków prowincjonalnych, ale jedynie spektakularnymi symbolami zerwania z demonizowanym modelem polaryzacyjno-dyfuzyjnym.

Instytucje wojewódzkie i miejskie

Ważną grupą instytucji, o których należy tu wspomnieć, są instytucje związane ze statusem wojewódzkim części omawianych tu miast oraz z obejmującym wszystkie badane ośrodki statusem miasta na prawach powiatu. Po roku 1998 w miastach będących siedzibą wojewody i sejmiku województwa (a zatem w 14 ośrodkach, z wyjątkiem Bydgoszczy, Gorzowa Wielkopolskiego, Torunia i Zielonej Góry) utworzony został pełny garnitur instytucji wojewódzkich. Jego głównymi ogniwami są urzędy wojewódzkie i marszałkowskie, a także towarzyszące im organy służb, inspekcji i straży. Generalnie garnitur instytucji wojewódzkich obejmuje obok urzędu marszałkowskiego i wojewódzkiego wojewódzkie struktury administracji zespolonej:

- 1) inspekcję farmaceutyczną;
- 2) inspekcję handlową;
- 3) inspekcję jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych;
- 4) inspekcję ochrony roślin i nasiennictwa;
- 5) inspekcję transportu drogowego;
- 6) komendę wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej;
- 7) komendę wojewódzką Policji;
- 8) kuratorium oświaty;
- 9) Państwową Inspekcję Sanitarną;
- 10) wojewódzkiego konserwatora zabytków;
- 11) wojewódzkiego lekarza weterynarii.

Należy pamiętać też o tym, że struktury Straży Granicznej lokowane są poza miastami wojewódzkimi, a ich granice nie pokrywają się z podziałem administracyjnym. Podobnie administracja miar nie ma reprezentacji we wszystkich województwach – działa 10 okręgowych urzędów miar, których granice nie pokrywają się z granicami województw. Przykładowo OUM w Białymstoku obejmuje swym działaniem także północno-wschodnią część województwa mazowieckiego i wschodnią warmińsko-mazurskiego, OUM Gdańsk, oprócz

pomorskiego, jeszcze zachodnią część warmińsko-mazurskiego, a OUM Szczecin dodatkowo lubuskie. Nieregularnie rozmieszczone są też oddziały regionalne Agencji Mienia Wojskowego i innych struktur.

Warto przy tym stwierdzić, że co do zasady w dawnych miastach wojewódzkich umieszczono delegatury urzędów wojewódzkich, kuratorium oświaty, wojewódzkiego inspektoratu farmaceutycznego, wojewódzkiego inspektoratu inspekcji handlowej, wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków. Bardziej ograniczona jest lista delegatur wojewódzkich urzędów celno-skarbowych: poza miastami wojewódzkimi funkcjonują one w Białej Podlaskiej, Bielsku-Białej, Ciechanowie, Częstochowie, Elblągu, Gdyni, Kaliszu, Koszalinie, Krośnie, Legnicy, Lesznie, Łomży, Nowym Sączu, Pile, Piotrkowie Trybunalskim, Pruszkowie (woj. mazowieckie), Przemyślu, Radomiu, Rybniku, Rzepinie (woj. lubuskie), Siedlcach, Słupsku, Suwałkach, Wałbrzychu i Zamościu.

Podobnie wojewódzkie centra doradztwa rolniczego rzadko umieszczane są w miastach wojewódzkich. Te wyjątki to Olsztyn, Poznań, Warszawa i Wrocław. Wyjątkowe jest także województwo śląskie, gdzie ośrodek doradztwa umieszczono w Częstochowie. Jest w tym jakaś logika, ponieważ w tym mieście znajduje się także oddział regionalny KRUS dla województwa śląskiego. Pozostałe ośrodki znalazły się poza dużymi miastami – w Bartoszewicach (łódzkie), Barzkowicach (zachodniopomorskie), Boguchwale (podkarpackie), Brwinowie (mazowieckie), Kalsku (lubuskie), Karniowicach (małopolskie), Końskowoli (lubelskie), Lubaniu (pomorskie), Łosiowie (opolskie) Minikowie (kujawsko-pomorskie), Modliszewicach (świętokrzyskie) i Szepietowie (podlaskie).

Pewna nieregularność towarzyszy natomiast dyslokacji organów wymiaru sprawiedliwości – przede wszystkim hierarchii sądów powszechnych. Sądy apelacyjne mają swoje siedziby tylko w 11 miastach, wszystkich z wyjątkiem Bydgoszczy ośrodkach członkowskich Unii Metropolii Polskich. Z kolei sądy okręgowe mieszczą się w prawie wszystkich dawnych miastach wojewódzkich z wyjątkiem Białej Podlaskiej, Chełma, Ciechanowa, Leszna, Piły, Skierniewic i Wałbrzycha. To ostatnie miasto od dawna zastępuje na tej liście Świdnica. Ponadto poza dawnymi miastami wojewódzkimi ulokowano jeszcze sądy w Gliwicach i Rybniku.

Pozycja metropolii w zarządzaniu regionem

Kluczowe znaczenie dla niniejszej analizy miała hipoteza słabnącej roli elit metropolitalnych w zarządzaniu samorządami województw. Jednym z wymiarów dominacji metropolii – zarówno realnym, jak i symbolicznym – jest czas sprawowania urzędu przez marszałków z metropolii w poszczególnych kadencjach sejmików.

Tabela 19. Marszałkowie województw w latach 1998–2021 pochodzący ze stolic województw*

Województwo	Czas sprawowania urzędu w miesiącach					
	I (47)	II (48)	III (48)	IV (48)	V (48)	VI (37)
Dolnośląskie	36	27	15	38	0	0
Kujawsko-pomorskie	47	48	48	48	48	37
Lubelskie	0	0	14	43	0	0
Lubuskie	47	48	0	0	0	0
Łódzkie	22	16	(48)	(48)	(48)	0
Małopolskie	(47)	48	(48)	0	(36)	0
Mazowieckie	0	0	0	0	0	0
Opolskie	40	3	0	0	0	0
Podkarpackie	0	0	0	0	0	0
Podlaskie	0	0	45	48	0	37
Pomorskie	47	(48)	(48)	0	0	0
Śląskie	0	(48)	(48)	(48)	(48)	(37)
Świętokrzyskie	(34)	0	0	0	0	0
Warmińsko-mazurskie	47	48	0	0	0	0
Wielkopolskie	0	(13)	(48)	(48)	(48)	(37)
Zachodniopomorskie	13	48	16	48	48	37

* Czas sprawowania urzędu przez marszałków pochodzących ze stolicy w danej kadencji w miesiącach. W nagłówku w nawiasie czas pełnej kadencji w miesiącach.

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 19 możemy obserwować proces słabnięcia roli marszałków związanych z centralną dla danego regionu metropolią lub miastem wojewódzkim. O ile w pierwszej kadencji aż 10 województwami rządzili marszałkowie związani z miastem wojewódzkim, o tyle obecnie ma to miejsce tylko w 5 wypadkach. W województwach łódzkim, małopolskim i pomorskim marszałkami byli politycy, którzy karierę

robili w samorządach gmin należących do aglomeracji – Włodzimierz Fisiak w Konstancynie Łódzkiej, Marek Nawara w podkrakowskich Zielonkach, Jacek Krupa w Skawinie, Jan Kozłowski w Sopocie. W przypadku kujawsko-pomorskiego przez cały okres było dwóch marszałków [Waldemar Achramowicz (SLD) i Piotr Całbecki (PO)] związanych z Toruniem. W województwie lubuskim marszałkami byli Andrzej Bocheński (SLD, Zielona Góra), Ewa Polak – wcześniej niezwiązana z Zieloną Górą.

Ciekawa sytuacja ukształtowała się w województwie śląskim. W pierwszej kadencji marszałkiem został były burmistrz Cieszyna Jan Olbrycht, a potem już marszałek województwa zawsze był związany z aglomeracją katowicką, jednak nigdy z samą stolicą województwa: z Gliwicami (Janusz Moszyński), Jaworzniem (Wojciech Saługa i Bogusław Śmigielski), Siemianowicami Śląskimi (Adam Matusiewicz – na podstawie miejsca zamieszkania w wyborach sejmikowych 2010), Sosnowcem (Michał Czarski), Tychami (Jakub Chełstowski) i Zabrzem (Mirosław Sekuła).

Relacje z okolicznymi gminami i powiatami

Relacje z pobliskimi gminami określane są nie tylko przez porozumienia dotyczące spraw transportu zbiorowego, zagospodarowania odpadów czy sieci wodociągowo-kanalizacyjnych, ale także istotnymi wspólnymi problemami związanymi ze zjawiskiem *urban sprawl*. Istotnym elementem tych relacji są straty podatkowe związane z migracją zamożnych mieszkańców do sąsiednich miejscowości. Migracjom tym nie towarzyszy często zmiana sposobu korzystania z usług publicznych – przede wszystkim z obszarów takich jak oświata i opieka zdrowotna. Sposób, w jaki wielkie miasta bronią się przed konsekwencjami tych migracji, uderza jednocześnie w tych mieszkańców gmin podmiejskich, którzy w mieście centralnym wykonują niskopłatną, niewymagającą wysokich kwalifikacji pracę i są użytkownikami miejskiego transportu publicznego, dojeżdżającą z tych miejscowości do szkół średnich i wyższych młodzież, osoby starsze korzystające z opieki zdrowotnej czy oferty kulturalnej.

W czasie, jaki upłynął od upadku PRL, liczne miejscowości podmiejskie podwoiły lub potroiły liczbę swoich mieszkańców. Dotyczy to szczególnie gmin leżących bezpośrednio przy granicy metropolii.

Tabela 20. Wzrost liczby mieszkańców w latach 1988–2021 w gminach leżących na terenie aglomeracji

Aglomeracja	Wzrost liczby mieszkańców gminy o		
	ponad 250%*	ponad 200%	ponad 150%
Warszawska	Jabłonna (301%), Lesznówola (382%), Marki, Nadarzyn, Piaseczno, Wieliszew, Ząbki	Kobyłka, Łomianki, Stare Babice	Brwinów, Grodzisk Mazowiecki, Izabelin, Jaktorów, Michałowice, Nieporęt, Prażmów, Radzymin, Serock, Wiązowna, Żabia Wola
Krakowska	–	Liszki, Zielonki	Michałowice, Niepołomice, Wieliczka, Wielka Wieś
Wrocławska	Czernica (306%), Długołęka	Kobierzyce, Siechnice	Kąty Wrocławskie, Miękinia, Wisznia Mała, Żórawina
Łódzka	–	Nowosolna	–
Poznańska	Dopiewo (380%), Kleszczewo, Komorniki (353%), Rokietnica (341%), Suchy Las	Czerwonak, Kórnik, Tarnowo Podgórne	Luboń, Mosina, Pobiedziska, Swarzędz
Gdańska	Kolbudy, Kosakowo (446%), Pruszcz Gdański (gm. wiejska, 308%), Żukowo	Reda, Szemud, Wejherowo (gm. wiejska)	Kartuzy, Luzino, Pszczółki, Sierakowice, Stężyca, Puck, Starogard Gdański
Szczecińska	Dobra (533%), Kołbaskowo	Kobylanka	–
Bydgoska	Białe Błota, Osielsko (313%)	–	Nowa Wieś Wielka
Lubelska	–	Głusk, Wólka	Konopnica, Niemce
Białostocka	–	–	Juchnowiec Kościelny, Supraśl, Wasilków
Toruńska	Oborowo	–	Lubicz, Wielka Nieszawka, Zławieś Wielka
Kielecka	–	–	Miedziana Góra, Morawica
Olsztyńska	Stawiguda (307%)	–	Dywity, Jonkowo

* W nawiasach podano skalę wzrostu w gminach, w których przekroczył on 300%.

Źródło: Obszary metropolitalne na podstawie danych OECD, *List of municipalities included in the functional urban areas*, <https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/functional-urban-areas.htm> [dostęp: 8.05.2023]; dane o liczbie ludności na podstawie wyników Narodowych Spisów Powszechnych – Bank Danych Lokalnych, GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

Problemy współpracy z powiatami obwarzankowymi są udziałem dużej grupy miast na prawach powiatu, które często nie są metropoliami, ale które posiadają silnie powiązane ze sobą aglomeracje. Warto podkreślić, że sprawa nie dotyczy wszystkich 66 miast. Jeżeli przyjmiemy, że na terenie metropolii funkcjonuje dziś 26 miast, a kolejne 4 nie posiadają powiatów obwarzankowych (Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Świnoujście, Żory), to rzecz dotyczy 36 miast, w tym 6 obecnych i 28 dawnych ośrodków wojewódzkich. Ponadto dwa ośrodki – Grudziądz i Rybnik – posiadają powiaty obwarzankowe, natomiast statusu miast na prawach powiatu nie uzyskały jako dawne miasta wojewódzkie, ale z racji liczby mieszkańców. Z kolei trzy dawne miasta wojewódzkie – Ciechanów, Piła i Sieradz – nie są miastami na prawach powiatu, ale po prostu siedzibami władz powiatów ziemskich.

Istotną sprawą w tych relacjach są cztery kluczowe polityki miejskie: oświatowa, transportowa, ekologiczna i przestrzenna, a także kwestie podatkowe. Szkoły średnie w miastach na prawach powiatu są często miejscem nauki młodzieży z powiatu obwarzankowego, niekiedy nawet z dalszej okolicy³¹⁰, jeżeli poziom nauczania w sąsiednich powiatach jest niezadawalający i nie daje dobrych szans na wysoki wynik egzaminu maturalnego będącego przepustką na studia.

Druga istotna zależność dotyczy dojazdów do pracy i szkoły, a zatem konieczności takiego organizowania transportu zbiorowego, który łączy siły powiatu obwarzankowego i miasta na prawach powiatu. W przypadku wielu większych miast, jak pokazują badania GUS z 2016 r., zakres dojazdów jest szerszy niż powiat obwarzankowy i wymagałby dziś albo regulacji na poziomie wojewódzkim, albo stworzenia programów o charakterze subregionalnym.

Trzeci element to kwestie polityki ekologicznej, przede wszystkim reakcji na kryzys klimatyczny i walki ze smogiem. Jak pokazał przykład Krakowa, wymiana pieców tylko na terenie samego miasta jest niewystarczająca, o ile sąsiednie gminy nie podejmą podobnych działań. Szansą dla stolicy Małopolski było uruchomienie mechanizmów współpracy regionalnej, jednak u progu zimy 2022/2023 sejmik tego województwa odroczył o półtora roku wejście w życie przepisów

310 *Dojazdy uczniów do szkół zlokalizowanych w miastach wojewódzkich*, Prace eksperymentalne, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

wymuszających wprowadzenie zmian sposobu ogrzewania domów mieszkalnych³¹¹.

Ostatnim wskazanym obszarem potencjalnej współpracy jest obszar *urban sprawl* – przenoszenia się zamożniejszych mieszkańców wielkich miast do gmin sąsiednich, co z jednej strony powoduje niekorzystne procesy przestrzenne, a z drugiej narusza w istotny sposób interesy finansów publicznych w dużych gminach. Osoby spędzające na ich terenie większość dnia, korzystające z ich infrastruktury i usług publicznych, stając się mieszkańcami gmin ościennych, wskazują je jako miejsce opodatkowania, zatem pozbawiają duże miasta istotnego źródła dochodów, nie korzystając jednocześnie z usług na terenie nowego miejsca osiedlenia. Listę tę można jeszcze rozwinąć o kwestie niebędące źródłem konfliktów, ale skutkujące brakiem synergii – choćby w sprawach wspólnych strategii promocji danego obszaru czy polityki społecznej, kulturalnej lub mieszkaniowej.

Lokalną próbą zaradzenia tym problemom było dokonane w 2003 r. włączenie Wałbrzycha jako miasta na prawach powiatu do powiatu wałbrzyskiego. Inicjatywa miała tło polityczne związane z interesami lokalnych struktur Sojuszu Lewicy Demokratycznej, ale przyczyną niepowodzenia było stwierdzone przez wielu przedstawicieli lokalnej elity zahamowanie rozwoju miasta, zablokowanie możliwości korzystania ze środków unijnych, przeniesienie na poziom polityki miejskiej niestabilności politycznej w radzie powiatu. Choć wśród motywacji do połączenia były także względy czysto merytoryczne, pomysły na wzmocnienie słabej struktury powiatu obwarzankowego i zapewnienie koordynacji polityk lokalnych, to o niepowodzeniu przesądziły zarówno względy merytoryczne, jak i polityczno-personalne, a sprawa „odzyskania samodzielności” stała się jednym z wątków kampanii wyborczych³¹². Niepowodzenie tej próby pokazuje wadliwą ścieżkę rozwiązania problemu współpracy między miastami na prawach powiatu i ich powiatami obwarzankowymi i to mimo faktu, że Wałbrzych dominował pod względem liczby ludności nad resztą powiatu.

311 Uchwała Nr LIX/842/22 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26 września 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, <https://bip.malopolska.pl/umwm,a,2169168,u-chwala-nr-lix84222-sejmiku-województwa-malopolskiego-z-dnia-26-wrzesnia-2022-r-w-sprawie-zmiany-uch.html> [dostęp: 8.05.2023].

312 M. Chruściel, *Reforma generująca konflikty? Przypadek Wałbrzycha po 1998 r.*, [w:] *W cieniu statusu. Miasta Dolnego Śląska i Opolszczyzny po reformie administracji publicznej z 1998 r.*, red. A. Wołek, Kraków 2017, s. 245 i n.

Tabela 21. Proporcje ludności miast na prawach powiatu i powiatów je otaczających

Miasto	Prop.	Miasto	Prop.	Miasto	Prop.
Grudziądz	233	Skierniewice	124	Przemysł	80
Elbląg	207	Jelenia Góra	123	Chełm	79
Suwałki	200	Łomża	121	Piotrków	79
Wałbrzych	198	Kalisz	118	Zamość	59
Legnica	178	Leszno	107	Ostrołęka	58
Rybnik	174	Płock	106	Konin	55
Częstochowa	161	Bielsko-Biała	102	Tarnów	53
Koszalin	158	Siedlce	96	Biała Podlaska	52
Radom	137	Słupsk	90	Krosno	41
Włocławek	127	Tarnobrzeg	88	Nowy Sącz	38

Źródło danych: GUS (2022).

Osobnym problemem jest przecinanie się granic obszarów metropolitalnych z granicami powiatów. Na terenie aglomeracji metropolitalnych (MA według klasyfikacji OECD) leży 31 miast powiatowych (Sokółka w aglomeracji białostockiej, Kłobuck w częstochowskiej, Kartuzy i Wejherowo w gdańskiej, Bieruń, Mikołów i Będzin w katowickiej, Kazimierza Wielka, Miechów, Myślenice, Proszowice i Wieliczka w krakowskiej, Lubartów, Łęczna i Świdnik w lubelskiej, Zgierz i Pabianice w łódzkiej, Łańcut i Strzyżów w rzeszowskiej, Nisko w stalowowolskiej, Dąbrowa Tarnowska w tarnowskiej, Grodzisk Mazowiecki, Legionowo, Mińsk Mazowiecki, Nowy Dwór Mazowiecki, Otwock, Ożarów Mazowiecki, Piaseczno, Pruszków i Wołomin w warszawskiej oraz Trzebnica we wrocławskiej).

Policentryczność jest jedną z istotnych wartości polskiej sieci osadniczej, ukształtowaną nie tylko poprzez relacje ekonomiczne, ale także wskutek nakładania się wielu decyzji politycznych i administracyjnych. Są wśród nich nie tylko kolejne podziały administracyjne, z jakimi mieliśmy do czynienia w ostatnich 200 latach, ale także decyzje z czasów PRL, tworzące nowe ośrodki akademickie, kulturalne, wzmacniające dawne węzły komunikacyjne, prowadzące liczne inwestycje przemysłowe poza istniejącymi centrami gospodarczymi.

Część tych decyzji nie stworzyła trwałych podstaw rozwoju, skutkując po roku 1989 poważnymi lokalnymi kryzysami, tylko częściowo spowodowanymi przez przyjętą metodę transformacji. Jednak

dla wielu miast PRL-owska urbanizacja okazała się wykorzystaną szansą. Zwłaszcza wtedy, gdy tworzyła szersze niż przemysłowe podstawy rozwoju.

Współcześnie istotnym wzmocnieniem rangi miasta jest status wojewódzki, a także – choć w mniejszym stopniu – status miasta na prawach powiatu, otoczonego powiatem „obwarzankowym” nieposiadającym siedziby władz położonej na jego terytorium. Status ten mają w większości miasta, w których dostrzegamy także – w zmniejszonym stopniu – zjawiska kluczowe dla współczesnych metropolii: rozlewanie się miast, narastające problemy komunikacyjne, wymogi wspólnego z ościennymi gminami zarządzania rozwojem i sferą usług publicznych.

Rozdział 5

Polityczna rola i specyfika metropolii i dużych miast

Metropolie uchodzą – nie tylko w Polsce – za miasta, które wyraźnie różnią się nie tylko od swojego otoczenia, ale także od innych ośrodków miejskich. Wyróżniają je zamożność mieszkańców, odmienny styl życia, a także preferencje polityczne. W wielu krajach tezę tę potwierdzają zarówno silne animozje między centrum a prowincją, jak też odmienne wyniki wyborów parlamentarnych. W krajach naszego regionu taką odmienność wykazują zarówno Bratysława, jak i Praga, Budapeszt oraz Wiedeń. Nie zawsze jednak podobnie do stolic głosują inne miasta danego kraju. Nie wszędzie też – tak jak w trzech z wymienionych państw – mamy do czynienia z wyraźną przewagą ludnościową metropolii. Berlin, Madryt i Rzym oraz inne metropolie Niemiec, Hiszpanii, Włoch i Holandii to świetne przykłady, że nie istnieje jednolity wzór zachowań stolic i metropolii. To też przykłady krajów o wyższym niż wspomniane wyżej poziomie policentryczności.

Metropolie polskie są centrami życia politycznego w tym sensie, że są stolicami województw, siedzibami okręgów wyborczych, ośrodkami regionalnych struktur partyjnych. Nie jest to jednak status pełnowymiarowy – w mniejszym stopniu są bowiem ośrodkami medialnymi i centrami debaty publicznej. Choć funkcjonują w nich lokalne oddziały telewizji publicznej i spółki publicznego radia, to ich oddziaływanie jest mniejsze niż dużych stacji ogólnopolskiej. Prasa regionalna i lokalna słabnie, a wśród wpływowych pism opinii jedynie „Tygodnik Powszechny” ma redakcję poza stolicą. Dlatego też polityczną rolę metropolii wyznacza raczej siła ich elit parlamentarnych czy opisany w poprzednim rozdziale garnitur instytucji publicznych niż pomijalna kwestia ładu medialnego.

5.1. Reprezentacja metropolii w elicie parlamentarnej Trzeciej Rzeczypospolitej

Analizę politycznej roli metropolii rozpoczynamy od zbadania skali wpływów elit metropolitalnych w Trzeciej Rzeczypospolitej. Polem, na którym są one najbardziej widoczne i mierzalne, jest poziom obu izb parlamentu³¹³. Elita rządowa jest ściślej niż parlamentarna związana ze stolicą, ze względu zarówno na mechanizmy rekrutacji – z administracji czy kręgów eksperckich – jak i na łatwość pełnienia funkcji wymagających stałej dyspozycyjności. Widoczna jest też w niej silniejsza reprezentacja absolwentów warszawskich szkół wyższych – Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Handlowej czy Politechniki Warszawskiej. O ile w pierwszym ćwierćwieczu Trzeciej Rzeczypospolitej z uczelni warszawskich rekrutowało się 19,3% posłów i senatorów, o tyle wśród ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu aż 37,1% stanowili absolwenci i absolwentki warszawskich uczelni³¹⁴.

Aby uzyskać pełniejszy obraz reprezentacji poszczególnych ośrodków miejskich, podjęliśmy się zatem analizy składu obu izb parlamentu obejmującej lata 1989–2022. Analizę terytorialnych aspektów pochodzenia elity parlamentarnej można dokonać na trzech poziomach – wskazywanego przez posłanki i posłów miejsca urodzenia, miejsca zamieszkania oraz ośrodka akademickiego, w którym funkcjonowała ukończona uczelnia. Ten trzeci element, choć najmniej oczywisty, często określa istotne związki personalne opisujące elity polityczne.

W przypadku danych dotyczących miejsca urodzenia warto pamiętać, że młodszy członkowie elity politycznej wskazują najczęściej miejscowość, w której mieści się oddział położniczy, w którym przyszli na świat, zatem bardzo trudno jest wskazać na tej podstawie miejscowość, w której spędzili dzieciństwo. Przyjmijmy zatem podział na cztery grupy: urodzonych w 12 ośrodkach metropolitalnych należących do UMP (wraz z późniejszym podziałem na poszczególne ośrodki), urodzonych na terenie zespołów aglomeracyjnych tych ośrodków, następnie urodzonych w miastach na prawach powiatu lub okalających je powiatach „obwarzankowych” i wreszcie na terenie pozostałych powiatów. Dane w tabeli 22 podaliśmy jako odsetek ogólnej liczby posłów

313 Szerszy opis ewolucji elit Trzeciej Rzeczypospolitej, a także specyfiki elity parlamentarnej wobec pozostałych segmentów elit politycznych – rządowej i samorządowej – zawiera książka: R. Matyja, B. Sajduk, *Wybory 2014–2015 a przemiany elit politycznych Trzeciej Rzeczypospolitej*, Kraków–Rzeszów 2016.

314 *Ibidem*, s. 69.

i senatorów. W kolejnych – w liczbach bezwzględnych. W ostatniej kolumnie każdej z tabel podajemy średni wynik dla miasta lub danej kategorii miast.

Tabela 22. Odsetek posłów i senatorów według kadencji i miejsca urodzenia

Kadencja Sejmu Kadencja Senatu	SK 1	1 2	2 3	3 4	4 5	5 6	6 7	7 8	8 9	9 10	Śr.
Metropolie	19	24	19	21	19	23	21	23	26	26	22
Aglomeracje metropolii	28	34	30	32	32	36	35	36	37	37	34
Pozostałe miasta na prawach powiatu	11	13	11	15	11	15	13	14	16	16	14
Miasta na prawach powiatu z powiatami obwarzankowymi	19	19	18	21	17	21	18	19	20	20	19
Pozostałe powiaty	44	40	45	42	47	40	45	44	42	41	43
Zagranica	9	7	7	5	4	3	2	1	1	1	4

Źródło: dane dostępne na stronach internetowych Sejmu i Senatu www.sejm.gov.pl i www.senat.gov.pl.

Tym, co zwraca szczególną uwagę, jest fakt, że w końcówce badanego okresu – począwszy od 2011 r. – reprezentacja osób urodzonych na terenie metropolii jest wyższa od średniej. W przypadku aglomeracji prawidłowość ta dotyczy okresu po 2005 r. Mamy zatem do czynienia z nieznacznym wzrostem elit legitymujących się takim miejscem urodzenia. Podobne zjawisko, choć wyraźne w dwóch ostatnich kadencjach, dotyczy pozostałych miast na prawach powiatu i ich okolic. Spada natomiast poniżej średniej reprezentacja pozostałych powiatów. I to w okresie, w którym rządząca siła polityczna podkreśla swoje zainteresowanie reprezentowaniem interesów prowincji.

Warto pamiętać, że w przypadku pierwszych kadencji Sejmu i Senatu mieliśmy do czynienia z pokoleniem, którego spora część urodziła się na Kresach Wschodnich Drugiej Rzeczypospolitej. W miejscowościach położonych na terenie dzisiejszej Białorusi, Litwy i Ukrainy urodziło się aż 47 parlamentarzystów z lat 1989–1991 i tylko 2 z obecnej kadencji. Pozostali urodzeni za granicą pochodzą z Danii, Syrii, USA i Zimbabwe.

Tabela 23. Posłowie i senatorowie według kadencji i miejsca urodzenia na terenie metropolii UMP

Kadencja Sejmu Kadencja Senatu	SK 1	1 2	2 3	3 4	4 5	5 6	6 7	7 8	8 9	9 10	Śr.
Warszawa	41	53	46	49	38	34	39	39	50	49	44
Kraków	14	13	10	12	16	16	9	15	16	16	14
Poznań	16	14	13	11	8	10	7	10	10	11	11
Łódź	10	10	10	10	11	11	10	8	11	12	10
Wrocław	5	8	6	7	4	10	14	18	14	11	10
Gdańsk	6	8	7	7	9	10	11	9	12	11	9
Bydgoszcz	4	9	4	8	5	11	9	11	9	5	8
Katowice	3	7	5	6	8	8	9	10	6	6	7
Szczecin	-	4	6	3	7	9	7	8	11	9	6
Lublin	3	5	3	6	6	8	4	8	8	8	6
Rzeszów	2	1	-	1	2	2	4	4	7	5	3
Białystok	1	2	2	1	1	2	5	4	4	5	3

Źródło: dane dostępne na stronach internetowych Sejmu i Senatu www.sejm.gov.pl i www.senat.gov.pl.

Jak widzimy w powyższej tabeli, średnie wartości dla całego okresu 1989–2022 są niższe, niż wskazuje ranking ludności w przypadku metropolii położonych na ziemiach włączonych do Polski po 1945 r. (Wrocław, Szczecin). Jednak w ostatnich kadencjach reprezentacja ta jest już na poziomie odpowiadającym rankingowi ludności. Wyższe, niż wynika to z liczby mieszkańców, jest też miejsce Katowic, co może wiązać się z faktem, że liczba ludności tego miasta spada, a dodatkowo katowickie szpitale były miejscem narodzin osób, których rodzice mieszkali na terenie aglomeracji.

Podobnie jak w tabeli 22, widzimy też proces wzrostu reprezentacji osób urodzonych w metropoliach w ostatnich dwóch kadencjach. Dotyczy to 8 z 12 miast. To oczywiście odzwierciedla zmiany społeczne – przede wszystkim proces urbanizacji – w okresie powojennym, ale skutkuje także powolną zmianą perspektywy elit, a co za tym idzie większymi szansami dla projektów metropolitalnych. Mimo bowiem rosnącej roli spoistości partyjnej w głosowaniach parlament pozostaje nadal miejscem wywierania nieformalnego wpływu oraz kształtowania opinii i nastawień.

Nie mniej ciekawa jest tabela 24 pokazująca miejsca urodzenia w największych poza metropoliami UMP miastach. W tabeli tej widzimy, że aż 15 wymienionych wyżej miast miało średnią reprezentację

zbliżoną do najmniejszych ośrodków będących członkami UMP. Najwyższy poziom osiągnęły Częstochowa, Kielce i Radom. Dwa z tych miast nie cieszą się nawet statusem miasta wojewódzkiego. W całej 15 jest jeszcze 5 dalszych miast wojewódzkich oraz 7 niemających tego statusu, w tym ośrodki nieprzekraczające liczby 100 tys. mieszkańców, takie jak Nowy Sącz, Kalisz i Słupsk.

Tabela 24. Posłowie i senatorowie według kadencji i miejsca urodzenia na terenie wybranych miast na prawach powiatu

Miasto	SK 1	1 2	2 3	3 4	4 5	5 6	6 7	7 8	8 9	9 10	Śr.
Częstochowa	7	6	5	10	7	5	5	6	7	4	6
Kielce	6	7	4	6	2	4	5	6	6	7	5
Radom	8	3	3	4	2	4	5	6	6	7	5
Bielsko-Biała	2	2	5	7	3	3	4	3	5	4	4
Toruń	-	3	3	4	4	5	4	4	3	4	3
Wałbrzych	3	3	1	6	2	2	3	2	5	4	3
Rybnik	1	2	1	3	1	3	5	7	3	3	3
Gorzów Wlkp.	1	4	3	6	4	5	1	1	3	0	3
Nowy Sącz	3	4	3	3	4	1	2	1	3	4	3
Zielona Góra	1	2	2	2	1	4	2	3	5	5	3
Kalisz	1	3	2	3	5	4	3	3	2	1	3
Olsztyn	-	-	2	1	2	5	3	5	5	3	3
Opole	0	1	1	1	1	4	4	4	3	7	3
Płock	1	2	4	3	1	2	2	3	4	4	3
Słupsk	2	3	2	0	4	2	5	3	3	2	3
Tarnów	-	7	2	3	2	2	3	3	1	2	3

Źródło: dane dostępne na stronach internetowych Sejmu i Senatu www.sejm.gov.pl i www.senat.gov.pl.

Lista tych 15 miast zamyka właściwie krąg ośrodków z istotną reprezentacją parlamentarną. Średnią reprezentację większą niż dwóch parlamentarzystów miały jeszcze dwa miasta na prawach – Przemyśl i Piotrków Trybunalski. W zestawieniu wzięto pod uwagę tylko te ośrodki, które nie są częścią obszaru aglomeracyjnego – jak Gdynia czy miasta GZM.

Gdy przyjrzymy się danym dotyczącym obszarów aglomeracyjnych, zobaczymy wyraźną dominację Warszawy i metropolii śląsko-zagłębiowskiej. Co ciekawe, oprócz oczywistego „awansu” Trójmiasta w relacji do samego Gdańska, pozostałe metropolie nie różnią się istotnie pozycją rankingową ujętą w tabelach 23 i 25.

Tabela 25. Posłowie i senatorowie według kadencji i miejsca urodzenia na terenie największych aglomeracji

Kadencja Sejmu	SK	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Śr.
Kadencja Senatu	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Agl. warszawska	54	70	65	59	54	45	52	51	59	58	57
Górnośl.-Zagł. Metr.	25	30	27	33	42	39	39	41	34	32	34
Agl. trójmiejska	7	13	11	12	20	21	22	20	20	23	17
Agl. krakowska	15	14	11	14	18	21	17	20	19	19	17
Agl. łódzka	13	11	14	14	13	16	18	16	19	17	15
Agl. wrocławska	7	11	12	10	8	19	20	23	17	11	14
Agl. poznańska	18	14	16	12	9	11	8	11	15	12	13
Agl. lubelska	7	7	4	9	10	10	6	11	11	11	9
Agl. bydgoska	4	9	4	8	5	11	11	13	9	5	8
Agl. szczecińska	2	4	6	4	8	9	8	8	11	9	7
Agl. rzeszowska	3	2	-	2	4	4	7	7	9	7	5
Agl. białostocka	3	4	2	5	3	2	7	5	4	5	4

Źródło: dane dostępne na stronach internetowych Sejmu i Senatu: www.sejm.gov.pl, www.senat.gov.pl.

Widzimy też trend wyższej reprezentacji aglomeracji trójmiejskiej i krakowskiej po 2001 r., łódzkiej, szczecińskiej i wrocławskiej po 2005 r., a lubelskiej już od 1997 r. Położona także na wschodzie kraju aglomeracja rzeszowska jest silniej reprezentowana dopiero po 2005 r. Oznacza to, że uwidocznione w tabeli 23 trendy rosnącej reprezentacji osób urodzonych na terenie aglomeracji metropolitalnych nie dotyczą wszystkich ośrodków – wyraźnie pomijają obszar stołeczny i górnośląsko-zagłębiowski, a także poznański.

Dane dotyczące miejsca zamieszkania posłów ustalono na podstawie deklarowanego miejsca zamieszkania w chwili kandydowania – odnotowanego przez PKW. Tu posłużymy się procedurą wyodrębniającą – podobnie jak poprzednio – osoby mieszkające na terenie 12 metropolii, na terenie ich aglomeracji, w miastach na prawach powiatu i osobno w powiatach obwarzankowych oraz w pozostałych powiatach, a następnie sporządzimy krótką listę rankingową dla każdej z tych grup.

Tabela 26 pokazuje wyraźnie spadek reprezentacji osób mieszkających w metropoliach i znacznie słabszy – na terenach ich aglomeracji. W stosunku do Sejmu I kadencji średnia reprezentacja metropolii była aż o 9 punktów procentowych niższa. Co ciekawe, najniższy poziom przypada na lata rządów Platformy Obywatelskiej, a nie – jak wskazywałby polityczny stereotyp – PiS. Warto zwrócić też uwagę na fakt, że w początku lat 90. posłowie i senatorowie z terenów otaczających metropolię stanowili mniej więcej 1/5 reprezentacji całej aglomeracji, a w XXI w. – mniej

więcej 1/3. Ta zasadnicza zmiana łączy się z reformą ordynacji wyborczej – przede wszystkim zniesieniem listy krajowej oraz powiększeniem okręgów, co ułatwia dostanie się do Sejmu osobom z dalszych miejsc na liście, często reprezentujących mniejsze miejscowości.

Tabela 26. Odsetek posłów i senatorów według kadencji i miejsca zamieszkania

Kadencja Sejmu Kadencja Senatu	SK 1	1 2	2 3	3 4	4 5	5 6	6 7	7 8	8 9	9 10	Śr.
Metropolie	35	41	38	37	30	29	27	27	30	29	32
Aglomeracje metrop.	45	50	47	47	43	45	42	42	43	43	45
Pozostałe miasta na prawach powiatu	20	21	21	24	19	20	19	19	18	18	20
Miasta na prawach powiatu z powiatami obwarzankowymi	24	26	26	29	26	25	23	25	23	23	25
Pozostałe powiaty	31	24	27	24	31	30	35	33	34	34	30

Źródło: dane PKW, www.pkw.gov.pl oraz oficjalne publikacje PKW wyników wyborów lat 1989–1997.

Reprezentacja pozostałych miast na prawach powiatu nieznacznie spada, ale poza III kadencją Sejmu (1997–2001) nigdy nie odbiegała od poziomu 18–21%. Podobnie zresztą reprezentacja powiatów obwarzankowych, która, inaczej niż w przypadku terenów otaczających duże metropolie, nie uległa istotnym zmianom. Wyraźnie wzrosła natomiast po 2001 r. reprezentacja parlamentarna mniejszych powiatów.

Tabela 27. Posłowie i senatorowie według kadencji i miejsca zamieszkania – metropolie

Kadencja Sejmu Kadencja Senatu	SK 1	1 2	2 3	3 4	4 5	5 6	6 7	7 8	8 9	9 10	Śr.
Warszawa	87	98	96	89	64	52	46	49	59	56	70
Kraków	19	17	15	19	18	21	17	15	14	13	17
Wrocław	12	11	15	18	14	15	15	20	19	16	16
Łódź	14	14	12	14	14	16	15	15	13	15	14
Gdańsk	9	18	12	16	11	14	16	15	13	12	14
Poznań	13	18	14	11	12	12	11	10	10	13	12
Lublin	10	10	8	11	13	7	11	13	9	10	10
Katowice	10	12	15	10	10	11	8	10	6	5	10
Szczecin	7	10	7	12	8	12	10	6	11	10	9
Białystok	7	8	9	7	9	7	10	10	8	7	8
Bydgoszcz	6	8	10	10	8	8	6	9	9	6	8
Rzeszów	7	6	5	7	3	3	4	5	7	4	5

Źródło: dane PKW, www.pkw.gov.pl oraz oficjalne publikacje PKW wyników wyborów lat 1989–1997.

W tabeli 27 obserwujemy – tym razem na liczbach bezwzględnych – zmiany reprezentacji poszczególnych miast-metropolii. Widzimy, że za spadek przedstawiony w tabeli 22 odpowiada w znacznej mierze Warszawa, która z poziomu w okolicach 90 parlamentarzystów spadła w skrajnym przypadku VI kadencji (2007–2011) do połowy tej liczby. Co ciekawe, za rządów PiS lekko odrobiła tę stratę. Mniej wyraźnie spadła natomiast reprezentacja Krakowa, szczególnie po 2011 r., oraz Katowic – po 2015 r. Pozostałe miasta utrzymały się na stałym poziomie, niekiedy odnotowując wyniki powyżej średniej.

Ciekawa jest też czołówka najlepiej reprezentowanych miast na prawach powiatu – widoczna w tabeli 29. Poza spadkiem reprezentacji Włocławka – począwszy od 2007 r. – trudno wskazać tu jakieś trendy, natomiast interesujący jest ranking poszczególnych ośrodków. Czoło tabeli zajmują trzy miasta wojewódzkie, wyprzedzając – inaczej niż w rankingu miejsc urodzenia – Bielsko-Białą, Częstochowę i Radom. Jednak ta właśnie trójka miast ma wynik lepszy niż trzy pozostałe miasta wojewódzkie. Wyróżniliśmy też cztery miasta z wynikiem nieznacznie słabszym od najsłabszej metropolii UMP – reprezentowane średnio przez czterech parlamentarzystów Koszalin, Płock, Tarnów i Włocławek.

Tabela 28. Posłowie i senatorowie według kadencji i miejsca zamieszkania – inne miasta na prawach powiatu

Kadencja Sejmu Kadencja Senatu	SK 1	1 2	2 3	3 4	4 5	5 6	6 7	7 8	8 9	9 10	Śr.
Toruń	6	6	6	7	6	8	8	9	6	7	7
Olsztyn	8	9	6	7	7	7	5	7	4	8	7
Zielona Góra	5	6	7	8	6	7	5	7	6	7	6
Częstochowa	5	8	7	8	5	3	6	6	7	5	6
Radom	4	5	7	8	6	5	7	5	6	5	6
Bielsko-Biała	7	4	5	10	4	4	6	4	5	6	6
Kielce	8	7	5	5	5	5	5	4	5	5	5
Opole	5	4	5	6	6	7	5	5	5	5	5
Gorzów Wlkp.	5	6	3	7	4	6	4	3	5	2	5
Włocławek	6	7	5	5	4	4	3	2	2	2	4
Koszalin	3	5	5	4	4	5	4	3	4	3	4
Płock	3	2	5	3	3	3	6	4	4	3	4
Tarnów	3	8	4	3	3	3	3	3	2	3	4

Źródło: dane PKW, www.pkw.gov.pl oraz oficjalne publikacje PKW wyników wyborów lat 1989–1997.

W tabeli 29 można zaobserwować podobne trendy co w omówionej już wcześniej tabeli 27. Tyle tylko, że tym razem widoczny także jest spadek reprezentacji GZM z poziomu 39–41 na przełomie stuleci

do poziomu 32–34 w czasie rządów PiS. Spadki w tym okresie odnoszą się też do metropolii krakowskiej. Ale co ciekawe – nie dotyczą trójmiejskiej, choć miasta te są traktowane jako bastion polityczny PO.

Tabela 29. Posłowie i senatorowie według kadencji i miejsca zamieszkania – aglomeracje metropolitalne

Kadencja Sejmu Kadencja Senatu	SK 1	1 2	2 3	3 4	4 5	5 6	6 7	7 8	8 9	9 10	Śr.
Warszawska	101	115	113	104	86	66	65	70	75	80	88
Śląsko-zagłęb.	34	31	33	39	41	40	35	37	34	32	36
Trójmiejska	17	24	16	25	22	24	29	27	24	24	23
Krakowska	20	18	18	22	21	26	22	23	20	19	21
Wrocławska	15	14	19	19	15	20	20	23	22	16	18
Łódzka	13	14	12	14	15	19	20	20	19	17	16
Poznańska	14	19	18	14	16	17	16	17	13	15	16
Lubelska	11	12	8	11	16	13	15	17	11	15	13
Szczecińska	8	10	10	13	10	12	12	8	12	10	11
Bydgoska	7	9	10	10	10	10	9	10	10	6	9
Białostocka	9	8	9	7	10	10	11	11	8	7	9
Rzeszowska	9	7	5	7	6	6	7	8	9	6	7

Źródło: dane PKW, www.pkw.gov.pl oraz oficjalne publikacje PKW wyników wyborów lat 1989–1997.

Podsumowując dane dotyczące miejsc zamieszkania posłów i senatorów, musimy podkreślić słabnącą rolę największej metropolii, jaką jest Warszawa, i względnie stabilną pozostałych miast. Widoczne jest natomiast słabnięcie pozostałych miast na prawach powiatu kosztem powiatów „prowincjonalnych”, co generalnie może odpowiadać mniejszej roli ustrojowej i funkcjonalnej tych ośrodków w ostatnich dekadach.

Ostatnim elementem analizy jest pozycja poszczególnych ośrodków metropolitalnych jako miejsc ukończenia studiów członków elity parlamentarnej Trzeciej Rzeczypospolitej. Dane dotyczące ośrodków akademickich, w których posłanki i posłowie kończyli swoje studia, uporządkowaliśmy już tylko według największych ośrodków. Dzięki temu można się przyjrzeć zależności między tymi wynikami a danymi z tabeli 13 w poprzednim rozdziale. Uwagę zwraca dominacja Warszawy, co przekłada się na rzeczywiste wpływy stolicy w narzucaniu polityki i sposobu postrzegania przestrzeni politycznej kraju. Jest to potencjał znacznie większy od tego, na jaki wskazywałyby proporcje ludnościowe. Znacznie wyższa od rankingu ludności jest pozycja Lublina, znacznie niższa Łodzi, GZM i Trójmiasta.

Ten ostatni przypadek jest ciekawy, gdy zestawimy go z faktem, że wpływ polityków aglomeracji gdańskiej na politykę ogólnopolską jest od lat silniejszy niż innych ośrodków metropolitalnych.

Tabela 30. Odsetek posłów i senatorów będących absolwentami uczelni z wybranych miast

	1989–2022	2011–2015	2015–2019	2019–2022
Warszawa	19,2%	16,3%	17,6%	19,4%
Kraków	11,4%	12,1%	10,8%	12,1%
Poznań	8,8%	8,8%	7,9%	9,3%
Wrocław	7,9%	8,3%	9,3%	8,2%
Lublin	6,8%	7,6%	7,1%	6,4%
GZM	6,4%	7,3%	6,5%	7,1%
Trójmiasto	5,3%	5,1%	4,3%	5,1%
Łódź	4,5%	4,2%	4,8%	4,5%
Szczecin	2,3%	2,1%	3,3%	3,0%
Olsztyn	2,3%	2,7%	2,3%	3,0%
Toruń	2,0%	1,8%	2,0%	2,4%
Rzeszów	1,5%	1,7%	1,9%	1,3%
Białystok	1,5%	2,0%	2,0%	2,0%
Opole	1,3%	1,7%	1,9%	2,0%
Bydgoszcz	1,2%	2,3%	1,9%	1,7%
Kielce	0,9%	1,8%	1,4%	1,2%

Źródło: dane dostępne na stronach internetowych Sejmu i Senatu: www.sejm.gov.pl, www.senat.gov.pl.

W grupie tej pojawiły się miasta spoza UMP: Kielce, Olsztyn, Opole i Toruń. Tym razem wszystkie cztery to ośrodki wojewódzkie. Reprezentacja osób, które kończyły studia w ośrodkach takich jak Bielsko-Biała, Częstochowa i Radom, nie przekracza 1%.

5.2. Specyfika zachowań wyborczych mieszkańców największych miast

W powszechnym odczuciu – widocznym przede wszystkim w komentarzach politycznych – podział między terenami, na których przewagę ma Prawo i Sprawiedliwość, a tymi, w których lepiej wypadają partie opozycyjne, przebiega w ostatniej dekadzie (2011–2020) między wschodem a zachodem kraju, a także między metropoliami a prowincją. Nie tworzy to prostego wzoru, ale ułatwia proste wyjaśnienie różnic. Niniejszy

podrozdział służy weryfikacji tezy o odmiennym od reszty kraju profilu wyborczym metropolii oraz sprawdzeniu, na ile odmienność ta dotyczy ośrodków liczących powyżej 100 tys. mieszkańców (grupa ta została wyznaczona na podstawie danych z Narodowego Spisu Powszechnego 2021).

Co ciekawe, nawet w obszernych zarysach kryteriów delimitacji aglomeracji metropolitalnych nie pojawia się sugestia wykorzystania danych wyborczych, podobnie zresztą jak w sugerowanych obszarach badań nad zjawiskami metropolizacji³¹⁵. W analizach zawartych w dwóch następnych podrozdziałach zastosowano dość prosty sposób mierzenia odmienności i podobieństwa zachowań wyborczych w poszczególnych jednostkach podziału administracyjnego, szerzej zaprezentowany przy okazji badań dotyczących wewnętrznego zróżnicowania polskich miast prezydenckich³¹⁶.

Zastosowany poniżej indeks pokazuje skalę odmienności danego obwodu w skali miasta, gdzie X_{ig} to odsetek głosów na i-tą listę w gminie (g) oraz gdzie X_{iM} to odsetek głosów na i-tą listę w skali kraju (dla badania w podrozdziale 5.2) albo w mieście centralnym danej aglomeracji (podrozdział 5.3). Posługując się indeksem IO_g , możemy wskazać stopień odmienności każdej z gmin od wyniku dla całego kraju lub odmienności od miast-rdzienia aglomeracji.

$$IO_g = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |X_{ig} - X_{iM}|$$

Przyjęliśmy, podobnie jak w cytowanym badaniu, że o wysokim podobieństwie możemy mówić wtedy, gdy wartość indeksu jest mniejsza od 10, a o podobieństwie w ogóle – gdy mieści się między 10 a 20. Założenie to ma istotne znaczenie przede wszystkim w badaniu, którego wyniki prezentuje podrozdział 5.3.

Zachowania wyborcze w miastach członkowskich Unii Metropolii Polskich

By ocenić odmienność zachowań mieszkańców największych miast, wzięliśmy pod uwagę najbardziej angażujące mieszkańców omawianych

315 T. Markowski, T. Marszał, *op. cit.*

316 R. Matyja, *Zróżnicowanie przestrzenne zachowań wyborczych w miastach prezydenckich. Wybory sejmowe 2015*, „Acta Politica Polonica” 2016, nr 2, s. 5–19.

ośrodków wybory prezydenckie i parlamentarne. Aby uzyskać materiał nadający się do ogólnopolskich porównań, zrezygnowaliśmy z analizy wyników wyborów do Senatu i skupiliśmy się na tych wyborach do Sejmu, w których dominowały ogólnopolskie listy kandydatów (pominęliśmy zatem lata 1989 i 1991). Wyniki badania przedstawiliśmy, podobnie jak poprzednio, w 3 grupach miast – najpierw 12 miast członkowskich UMP, potem miast na prawach powiatu należących do GZM, a następnie pozostałych ośrodków liczących obecnie ponad 100 tys. mieszkańców. W wyborach prezydenckich posłużyliśmy się najpierw indeksem odmienności opracowanym przy zastosowaniu wspomnianej wyżej metodologii i odnoszącym się do wyników pierwszej tury, a następnie przedstawiliśmy wyniki drugiej tury, wskazując już tylko na wynik zwycięzcy w skali kraju i w poszczególnych ośrodkach.

Punkt wyjścia przypada na okres, w którym scena polityczna dopiero się kształtuje. Wybory 1990 r., w których najwyższe – przekraczające 5% poparcia – wyniki uzyskali odpowiednio: Lech Wałęsa, Stanisław Tymiński, Tadeusz Mazowiecki, Włodzimierz Cimoszewicz i Roman Bartoszcze, pokazują bardzo wysokie indeksy odmienności. Problem polega na tym, że nie sposób wskazać dominującego wymiaru owej odmienności metropolii. W przypadku Bydgoszczy, Katowic, Poznania, Szczecina i Wrocławia odmiennosc ma związek z dużo wyższym poparciem dla Tadeusza Mazowieckiego. W przypadku Gdańska, Lublina i Rzeszowa – z wyższym poparciem dla Lecha Wałęsy, a Krakowa i Warszawy – dla obu tych kandydatów. W Białymstoku poparcie znacznie wyższe od ogólnopolskiego uzyskał Włodzimierz Cimoszewicz, a w Łodzi – nieznacznie większe uzyskali trzej kandydaci: W. Cimoszewicz, T. Mazowiecki i L. Wałęsa. Co ciekawe, wbrew intuicjom niższe o 10 punktów procentowych poparcie dla populistycznego kandydata Stanisława Tymińskiego można zaobserwować jedynie w pięciu miastach: Białymstoku, Gdańsku, Krakowie, Poznaniu i Warszawie. W Bydgoszczy, Katowicach i Łodzi różnica między wynikiem krajowym a lokalnym wyniosła poniżej 5 punktów procentowych. Ponadto w czterech miastach – Bydgoszczy, Katowicach, Poznaniu i Szczecinie – poparcie dla Lecha Wałęsy było niższe od krajowego. Zauważmy też, że liderami odmienności nie są największe miasta, ale Kraków, Gdańsk i Poznań.

W kolejnych wyborach prezydenckich (1995) mieliśmy znacznie niższy poziom odmienności miast członkowskich UMP od reszty kraju, ale zróżnicowaniu uległy też przyczyny tej odmienności. Dwa z wymienionych miast – Bydgoszcz i Łódź – wsparły prezydencką kandydaturę Aleksandra Kwaśniewskiego w stopniu wyższym niż reszta kraju, ale ich odmiennosc była niższa niż 10 punktów. W pozostałych 10 miastach

wynik przyszłego prezydenta był niższy niż średnia krajowa. W dwóch przypadkach – Gdańsk i Kraków – aż o 13 punktów procentowych, a w kilku następnych o 5–10 punktów procentowych (Katowice, Lublin, Rzeszów, Warszawa i Wrocław). Jednocześnie miastami o najwyższym poziomie odmienności zostały już tylko Kraków i Gdańsk.

Tabela 31. Indeks odmienności dla pierwszej tury głosowań w wyborach prezydenckich 1990–2020

Miasto	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Warszawa	19,46	13,26	16,44	14,46	11,56	11,18	18,71
Kraków	24,06	18,54	21,55	15,28	9,97	5,52	11,68
Łódź	9,08	8,26	8,23	12,20	10,55	10,47	14,72
Wrocław	15,59	10,64	13,20	13,71	12,66	9,79	16,05
Poznań	20,29	10,87	10,37	20,51	18,85	17,03	22,14
Gdańsk	22,49	18,62	21,77	19,05	16,69	12,78	19,93
Szczecin	19,01	8,53	7,65	15,00	11,67	10,46	14,20
Lublin	13,85	8,78	12,18	10,75	6,46	5,17	4,01
Bydgoszcz	10,26	6,87	7,37	9,84	11,42	9,02	14,08
Białystok	17,93	9,71	12,35	9,38	4,59	4,68	10,27
Katowice	15,44	13,00	7,77	15,16	11,69	10,17	12,23
Rzeszów	14,09	14,19	16,30	15,43	5,89	6,01	4,88

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Także gdy chodzi o wyraźne preferencje mieszkańców największych miast wskazać możemy dwie grupy: tę, w której wynik wyższy o ponad 5 punktów procentowych uzyskał Lech Wałęsa (Kraków, Gdańsk, Rzeszów i Białystok), oraz tę, w której dobre wyniki (większe o co najmniej 3 punkty procentowe) zdobył Jacek Kuroń (Katowice, Kraków, Poznań, Szczecin, Warszawa i Wrocław). Lepsze o 3 punkty procentowe wyniki lokalne uzyskali też Janusz Korwin-Mikke w Gdańsku oraz Jan Olszewski – w Warszawie, Lublinie i Rzeszowie.

Rok 2000 to ostatnie wybory prezydenckie, w których znaczący był – określony tak przez Mirosławę Grabowską – „podział postkomunistyczny”³¹⁷. Tu znowu miastami o najwyższym poziomie odmienności są Gdańsk i Kraków (głównie za sprawą wyższego poparcia dla Andrzeja Olechowskiego). Wyraźnie wyższe wyniki notuje A. Olechowski także w Warszawie, Katowicach, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu. Co ciekawe, porównywalne przewagi A. Kwaśniewskiego spotykamy tylko w Bydgoszczy. W Białymstoku, Gdańsku, Lublinie i Rzeszowie mamy do czynienia

³¹⁷ M. Grabowska, *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Instytut Socjologii UW, Warszawa 2004.

z bardzo dobrymi wynikami Mariana Krzaklewskiego, lidera słabnącej i powoli schodzącej ze sceny Akcji Wyborczej Solidarność.

W wyborach prezydenckich 2005 r. po raz pierwszy widzimy nową kluczową oś – między kandydatami PO i PiS: Donaldem Tuskiem i Lechem Kaczyńskim. W 7 z 12 miast UMP D. Tusk zdobył w pierwszej turze wynik o co najmniej 10 punktów procentowych lepszy niż w skali kraju. Były to: Gdańsk, Katowice, Kraków, Poznań, Szczecin, Warszawa i Wrocław. W trzech kolejnych miastach lepszy wynik niż w skali kraju miał L. Kaczyński – w Rzeszowie (o 13 punktów procentowych), Lublinie i Białymstoku. W Bydgoszczy i Łodzi znacząco lepszy wynik miał z kolei Marek Borowski.

Kolejne wybory prezydenckie umacniają wielkomiejską popularność kandydatów PO i wysoki poziom odmienności większości miast od wyniku krajowego. Wyjątkiem są miasta z nadwyżką procentową dla kandydatów PiS – Rzeszów i Lublin. W nich też obserwujemy niewielki poziom odmienności od wyniku krajowego. Co ciekawe, choć w 2015 r. większość miast z wysokim poparciem dla prezydenckich kandydatów PO podtrzymała swoją orientację, znaczący był spadek odmienności Gdańska i Krakowa. Rok 2020 to mobilizacja elektoratu wielkomiejskiego przeciwko PiS – widoczna zarówno w pierwszej, jak i drugiej turze w miastach takich jak Warszawa i Gdańsk (realnie całe Trójmiasto), a dla całego okresu po 2005 r. – Poznań.

Tabela 32. Indeks odmienności dla drugiej tury głosowań w wyborach prezydenckich 1990–2020

Miasto	1990	1995	2005	2010	2015	2020
Warszawa	13,22	13,28*	13,7*	10,35	10,99*	18,68*
Kraków	17,45	19,84*	9,34*	7,07	4,13*	12,50*
Łódź	5,84	1,03	9,14*	10,88	12,55*	14,86*
Wrocław	12,89	9,31*	12,79*	11,54	10,39*	17,65*
Poznań	10,41	6,72*	20,76*	19,30	19,98*	22,97*
Gdańsk	16,22	19,80*	16,16*	14,79	14,49*	21,21*
Szczecin	3,09	3,28*	14,55*	11,53	12,31*	14,71*
Lublin	9,77	7,60*	2,04	3,26*	4,01	2,27*
Bydgoszcz	3,61	0,68	6,58*	12,22	12,59*	13,85*
Białystok	5,46	8,28*	3,95*	4,72	0,01*	3,23*
Katowice	8,13	9,58*	12,87*	10,75	10,79*	12,56*
Rzeszów	11,73	13,51*	2,77	1,90*	5,00	0,71*

* Gwiazdką oznaczono miasta, w którym odmiennosc wiąże się z wyższym poparciem dla przegranego kandydata.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Tabela 32 pokazuje nam już wyniki drugich tur głosowań. Nawet na tym bardzo uproszczonym poziomie rywalizacji nie możemy jednak stwierdzić istnienia jednego wzoru odmienności wyborczej polskich metropolii.

W przypadku 1990 r. warto zauważyć wysoką, liczącą ponad 15 punktów, odmienność w ośrodkach takich jak Gdańsk, Kraków – będącą oznaką poparcia dla L. Wałęsy i niechęci wobec S. Tymińskiego – i znacznie niższą, kilkupunktową w miastach takich jak Bydgoszcz, Białystok, Katowice, Lublin, Łódź i Szczecin. Sytuacja w 1995 r. jest pod wieloma względami podobna. L. Wałęsa odnotowuje wysokie nadwyżki poparcia w Gdańsku i Krakowie oraz nieco mniejsze w Rzeszowie i Warszawie. Traci natomiast w stosunku do średniej krajowej w Łodzi i Bydgoszczy.

Po 2005 r. wyniki w tabeli możemy odczytywać jako wskazanie poziomu liberalizmu lub – precyzyjniej ze względu na to, że mamy do czynienia z drugą turą wyborów – niechęci do PiS. Dziewięć miast to ośrodki sytuujące się w mniej lub bardziej wyraźnej opozycji do kandydatów partii Jarosława Kaczyńskiego, ale trzy wschodnie metropolie to ośrodki o podobnym do ogólnokrajowego wyniku tej rywalizacji.

W wyborach sejmowych lat 1993–2019 nie da się prowadzić podobnie jasnych obserwacji jak w przypadku drugiej tury wyborów prezydenckich. Widoczne są wysoki poziom odmienności miast w wyborach 1993 i 2001 r., a także obserwowane już poprzednio upodobnienie się trzech metropolii Polski wschodniej do reszty kraju. Po 2005 r. liderami odmienności są Poznań, Gdańsk i Warszawa, a z grona tego wypada silnie odmienny w pierwszym okresie Kraków. Na podobnym nieco niższym poziomie utrzymuje się odmienność Wrocławia, Szczecina i Bydgoszczy, a powoli wzrasta – Łódź.

W 1993 r. wysokie indeksy odmienności są pochodną dużego rozbięcia partyjnego i wyraźnie niższego wyniku PSL w badanych miastach (w skali kraju lista ta osiągnęła rekordowy poziom poparcia – 15,4% wyborców). Przyczyny odmienności poszczególnych miast nie układają się w żaden wzór: w Białymstoku poparcie wyższe od krajowego notuje przede wszystkim lista koalicji zbudowanej wokół ZChN, w Bydgoszczy i Łodzi – SLD, w Gdańsku – KLD, w Katowicach, Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu – UD, w Rzeszowie – NSZZ Solidarność, w Lublinie – SLD i PC. W Warszawie na różnicę złożyły się dobre wyniki UD, KLD, Unii Pracy i PC.

W 1997 r. na liście miast z wysokim wynikiem kontynuatorki UD – Unii Wolności – pozostały Katowice, Kraków, Poznań i Wrocław, a dołączyła do nich Warszawa. W Gdańsku, Białymstoku i Rzeszowie

triumfowała AWS z wynikiem o kilkanaście punktów wyższym od średniej krajowej, w Lublinie podobnie, ale z mniejszą przewagą; w Bydgoszczy i Łodzi lepsze wyniki miał przede wszystkim SLD. Te dwa miasta zachowują się podobnie w 2001 r., ale wówczas dołączy do nich także Szczecin.

Tabela 33. Indeks odmienności miast członków UMP w wyborach sejmowych 1993–2019

Miasto	1993	1997	2001	2005	2007	2011	2015	2019
Warszawa	24,91	12,76	21,90	18,37	13,04	11,72	16,06	20,47
Kraków	26,72	17,83	24,36	23,58	12,22	12,13	10,22	12,97
Łódź	18,83	15,05	14,03	12,84	12,29	13,69	14,88	18,80
Wrocław	20,04	11,20	16,20	17,44	16,69	16,04	15,04	18,47
Poznań	33,56	14,96	16,39	17,88	18,19	18,33	21,59	24,32
Gdańsk	25,94	18,90	29,28	22,39	18,23	18,02	18,43	22,80
Szczecin	18,73	12,24	12,20	16,32	13,67	14,19	14,25	16,48
Lublin	18,28	9,58	10,68	12,95	6,18	12,02	5,53	6,12
Bydgoszcz	21,46	10,54	13,34	13,94	14,00	11,94	13,34	14,99
Białystok	19,17	14,32	14,51	12,28	8,17	7,41	4,76	6,80
Katowice	22,58	15,24	20,55	18,05	12,65	16,05	14,00	15,45
Rzeszów	16,65	13,62	12,10	14,74	3,73	8,87	8,25	3,72

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Poznań i Wrocław staną się miastami z dużą nadwyżką poparcia dla PO, Kraków, Warszawa i Gdańsk – dla PO i PiS. W Warszawie PiS będzie miało nadwyżkę większą niż PO, a w Gdańsku odwrotnie. Trzy metropolie wschodnie odnotują wyższe poparcie dla PiS i Ligi Polskich Rodzin. W Katowicach wyższemu poparciu dla PO towarzyszyć będzie podobne dla Akcji Wyborczej Solidarność Prawicy.

W przełomowych wyborach 2005 r. w większości miast odnotowano wyraźnie wyższy od krajowego wynik Platformy Obywatelskiej. Tak było w Warszawie, Wrocławiu, Poznaniu, Gdańsku i Szczecinie. W Krakowie PO zdobyła sporo więcej głosów niż w skali kraju, ale jeszcze lepszy pod tym względem wynik osiągnęła lista PiS. Prawo i Sprawiedliwość miało znacznie lepszy od krajowego wynik w Rzeszowie, a nieco lepszy – podobnie jak LPR – w Lublinie. W Białymstoku bardzo dobre wyniki odnotowały listy SLD i PiS, a w Łodzi SLD i Partii Demokratycznej (za sprawą kandydującego w tym okręgu urzędującego premiera Marka Belki). Wyraźnie lepszy wynik SLD osiągnął natomiast w Bydgoszczy. Bydgoszcz i Łódź utrzymają jeszcze – aż do wyborów 2019 r. – równowagę między wyższym poparciem PO i list lewicy.

Co ciekawe, w wyborach 2015 r. za różnicę odpowiadają nieco inne czynniki. W Warszawie i Krakowie jest to wyższy wynik Nowoczesnej i PO, we Wrocławiu podobnie, ale w odwrotnej kolejności, w Poznaniu, Gdańsku, Szczecinie, Bydgoszczy, Katowicach i Łodzi – głównie PO. Cztery lata później sprawa się nieco uprościła. W większości miast występowała różnica dzięki niskiemu wynikowi PiS i wyższym niż w skali kraju wynikom KO i SLD. Nawet w Lublinie, Białymstoku i Rzeszowie wynik PiS był nieznacznie niższy od krajowego, a w dwóch pierwszych miastach KO miała kilka punktów procentowych więcej niż w skali kraju.

Przedstawione powyżej wyniki pozwalają na wnioski wskazujące na powolne upodabnianie się zachowania 9 z 12 omawianych metropolii (odmienność jako skutek wyższego poparcia dla PO, w kilku ośrodkach wzmocniona pod koniec badanego okresu) i wyraźnie odmienną ewolucję 3 metropolii wschodnich, bliskich zachowaniom ogólnopolskim. Trudno jednak powiedzieć, że jest to zjawisko, które będzie trwałe i wykroczy poza sprzyjającą wielkomiejskiej mobilizacji epokę rządów PiS.

Miasta GZM

Kolejną grupą, której specyfikę warto zbadać, są duże miasta należące do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Uznaliśmy, że badaniu poddamy wszystkie miasta na prawach powiatu, które wchodzą w skład GZM.

Tabela 34. Indeks odmienności miast GZM dla pierwszej tury głosowań w wyborach prezydenckich 1990–2020

Miasto	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Katowice	15,44	13,00	7,76	15,16	11,69	10,17	12,23
Sosnowiec	22,12	22,75	20,07	12,89	13,26	9,89	10,08
Gliwice	17,50	11,01	8,48	16,12	13,86	11,82	12,03
Zabrze	17,85	8,40	10,99	12,36	10,46	10,85	7,34
Bytom	17,21	10,16	9,82	11,77	8,75	9,46	5,70
Ruda Śląska	17,07	14,13	8,32	9,39	2,06	6,54	4,05
Tychy	14,30	9,78	6,43	10,76	6,69	5,44	5,93
Dąbrowa Górnicza	21,33	23,60	21,08	12,55	13,29	9,82	9,71
Chorzów	14,51	12,37	9,80	18,00	14,00	13,34	11,40
Mysłowice	13,25	8,73	7,18	9,01	2,84	4,84	2,37
Siemianowice Śląskie	13,53	10,08	10,33	15,28	12,72	12,15	9,44
Piekary Śląskie	14,64	21,87	8,38	12,17	3,82	4,24	4,02
Świętochłowice	15,17	11,50	9,76	14,21	9,84	9,54	5,11

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Podobnie jak w przypadku miast członkowskich Unii Metropolii, w pierwszym kroku poddaliśmy analizie wyniki wyborów prezydenckich z lat 1990–2020.

Podobnie jak w przypadku metropolii, różnice zachowań wyborczych miast odnotowane w latach 1990–2020 miały różne przyczyny. Co ciekawe – inaczej niż w przypadku metropolii z dużym poparciem dla PO – poziom odmienności miast GZM od wyniku ogólnopolskiego nie wzrastał, ale raczej malał. Widoczne jest to w szczególności na przykładzie Bytomia, Rudy Śląskiej czy Zabrze oraz w zmniejszającej się liczbie ośrodków o wyższym poziomie odmienności (powyżej 10 punktów). O ile w 1990 r. dotyczyło to wszystkich 13 ośrodków, to w 2000 już tylko 4. W 2005 r. wyższą odmiennosc wykazało ponownie aż 11 miast, a w 2020 – tylko 4.

Warto zwrócić uwagę na dwa miasta Zagłębia – Dąbrowę Górniczą i Sosnowiec, które w pierwszych trzech wyborach cechował wysoki, przekraczający 20 punktów, poziom odmienności. Było to związane przede wszystkim z wyższym poziomem poparcia dla A. Kwaśniewskiego, a w 1990 r. – dla S. Tymińskiego.

Choć w pierwszych wyborach odmiennie zachowania wyborcze mieszkańców aż sześciu miast (Bytomia, Chorzowa, Gliwic, Katowic, Siemianowic Śląskich i Świętochłowic) spowodowane były wyższym niż w skali kraju poparciem dla T. Mazowieckiego, to wyższe poparcie dla kolejnego kandydata jego formacji (UD/UW) J. Kuronia obserwujemy jako główną cechę odmienności jedynie w Gliwicach, a jako wyższe poparcie połączone z lepszym wynikiem L. Wałęsy – jeszcze w Bytomiu, Chorzowie i Siemianowicach. Pięć lat później tylko w Gliwicach można było zaobserwować wyższy od krajowego poziom poparcia dla A. Olechowskiego, co sprawia, że możemy uznać to miasto za liberalny biegun metropolii, podobnie jak miasta Zagłębia – za lewicowy.

Błędem byłoby jednak myślenie, że miasta położone pomiędzy Gliwicami a Zagłębiem lokują się na osi liberalizm – lewica. W części ośrodków Górnego Śląska w pierwszych wyborach lepsze od krajowych wyniki mieli wspólnie T. Mazowiecki i S. Tymiński (Piekary Śl., Ruda Śl., Tychy), a w Mysłowicach – sam S. Tymiński. W kolejnych wyborach w Katowicach, Piekarach Śląskich, Rudzie Śląskiej i Świętochłowicach wyraźnie lepszy od krajowego wynik odnotował L. Wałęsa. Pięć lat później wahadło wychyliło się w przeciwną stronę i w większości miast GZM lepsze od krajowych wyniki miał A. Kwaśniewski. Wyjątkiem były stanowiące prawicowy biegun metropolii Piekary Śląskie.

Po zmianie sceny politycznej dość trwałym zjawiskiem były lepsze od krajowych wyniki kandydatów liberalnych – Donalda Tuska, Bronisława Komorowskiego i Rafała Trzaskowskiego. Istotną różnicę

stanowiły oba miasta Zagłębia, gdzie odmienność spowodowana była wyższym poparciem dla Marka Borowskiego (2005) i Grzegorza Napieralskiego (2010), a dopiero w dwóch ostatnich kampaniach dla kandydatów PO. Odmiennie zachowali się także wyborcy z Piekar, którzy w 2005 i 2010 r. udzielili nieco większego poparcia obu kandydatom z drugiej tury. W ostatnich wyborach prezydenckich w Piekarach Śląskich i Rudzie Śląskiej odnotować można wynik R. Trzaskowskiego niższy od poziomu krajowego, a nieznacznie (poniżej 3 punktów procentowych) wyższy w Bytomiu, Mysłowicach i Świętochłowicach. Cechą charakterystyczną zachowania mieszkańców większości miast GZM w 2015 r. był wyższy od ogólnopolskiego poziom poparcia dla kandydatury Pawła Kukiza – najwyższy w Rudzie Śląskiej i Zabrze.

Tabela 35. Indeks odmienności miast GZM dla drugiej tury głosowań w wyborach prezydenckich 1990–2020

Miasto	1990	1995	2005	2010	2015	2020
Katowice	8,13	9,58*	12,87*	10,75	10,79*	12,56
Sosnowiec	16,76*	19,15	8,36*	10,72	9,96*	10,19*
Gliwice	6,37	5,04*	15,02*	13,72	11,42*	12,19*
Zabrze	0,73*	0,49	10,70*	9,88	7,77*	6,21*
Bytom	2,72	5,27*	9,86*	8,05	6,44*	5,15*
Ruda Śląska	2,98	10,74*	1,04*	0,99*	0,16*	0,11*
Tychy	4,68	7,21*	7,22*	6,25	2,71*	5,38*
Dąbrowa Górnicza	18,54*	21,91	8,11*	11,19	9,12*	9,68*
Chorzów	7,04	7,70*	16,94*	14,28	13,02*	11,27*
Mysłowice	2,20	6,09*	1,73*	0,34	0,98*	1,41*
Siemanowice Śląskie	4,29	5,68*	13,66*	12,83	12,46*	9,65*
Piekary Śląskie	5,45	18,54*	0,59*	0,41*	0,57*	1,57*
Świętochłowice	4,80	7,17*	12,18*	8,64	7,35*	4,23*

* Gwiazdką oznaczono miasta, w którym odmienność wiąże się z wyższym poparciem dla przegranego kandydata.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Indeks odmienności dla drugiej tury dla lat 1990–2000 pokazuje siłę podziału postkomunistycznego, a dla lat 2005–2020 wyższy poziom poparcia dla kandydata liberalnego. W pierwszym okresie wyrazista jest zatem specyfika bieguna lewicowego (Dąbrowa Górnicza i Sosnowiec) oraz prawicowego czy precyzyjniej mówiąc: antyeseldowskiego (Piekary Śląskie).

Gdy analizujemy specyfikę miast GZM w ostatnich czterech elekcjach prezydenckich, widzimy proces odmienny niż w większości miast

członkowskich UMP – odmienność ta niemal w każdym ośrodku spada. Utrzymuje się na wysokim poziomie tylko w miastach Zagłębia (Dąbrowie Górniczej i Sosnowcu) oraz w największych ośrodkach – Gliwicach i Katowicach, a także w sąsiadującym z Katowicami Chorzowie. Niższa odmienność wiąże się zwykle z wyższym niż w pozostałych miastach poparciem dla PiS.

W ostatniej z tabel prezentujących poziom odmienności miast GZM ujęto wyniki wyborów do Sejmu RP z lat 1993–2019. Wysoki poziom indeksu w 1993 r. związany jest z dużą liczbą rywalizujących ze sobą list. Potem indeks wyraźnie spada, a miastami z wysokim poziomem odmienności pozostają, podobnie jak poprzednio, dwa ośrodki położone na terenie Zagłębia oraz Piekary Śląskie.

Tabela 36. Indeks odmienności miast GZM dla wyborów sejmowych 1993–2019

Miasto	1993	1997	2001	2005	2007	2011	2015	2019
Katowice	22,58	15,24	20,55	18,05	12,65	16,05	14,00	15,45
Sosnowiec	27,97	26,05	24,36	20,23	14,99	17,29	14,50	17,73
Gliwice	21,43	16,62	13,71	16,11	12,45	15,59	14,72	15,89
Zabrze	21,49	16,62	15,51	12,72	11,30	13,44	14,79	10,92
Bytom	21,92	11,82	13,71	12,79	8,31	12,25	11,18	7,65
Ruda Śląska	22,73	11,40	20,74	17,85	9,34	9,17	7,78	6,94
Tychy	20,23	8,69	18,00	15,48	7,30	12,88	8,94	8,95
Dąbrowa Górna	27,84	26,18	26,86	21,13	14,55	15,20	14,22	14,03
Chorzów	21,66	14,27	21,71	17,16	15,82	17,24	16,71	15,52
Mysłowice	17,23	11,26	19,89	14,91	7,98	10,08	8,89	6,36
Siemianowice Śl.	20,52	13,98	20,74	17,66	12,87	17,26	14,86	13,72
Piekary Śląskie	2564	20,17	24,08	29,86	11,74	10,52	8,08	12,96
Świętochłowice	20,22	13,65	22,17	14,89	12,43	14,76	12,39	9,77

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Podobnie jak w przypadku wyborów prezydenckich, Sosnowiec i Dąbrowa Górnicza były w latach 1993–2005 miejscami o znacząco wyższym niż w skali kraju poparciem dla SLD (w 2005 r. w Dąbrowie – także SdPL, listy utworzonej przez secesjonistów z SLD). W 2007 r. w Sosnowcu znacznie wyższy od krajowego wynik uzyskała lista Lewica i Demokraci, a w Dąbrowie listy LiD i PO. Nawet w trudnych dla SLD i lewicy wyborach lat 2011–2019 Sosnowiec i Dąbrowa zachowały swoją specyfikę wyborczą, ta ostatnia z pewnymi elementami wyróżniającymi się (wyższe poparcie dla Ruchu Palikota w 2011 r. i silniejsza pozycja PO). Jednak w wyborach 2019 r. w obu miastach nadwyżka PO nad wynikiem krajowym była dwukrotnie wyższa od osiągniętej przez listę SLD.

Biegun liberalny, którym w wyborach prezydenckich były przede wszystkim Gliwice, w wyborach sejmowych bywał nieco szerszy. W 1993 r. objął także Chorzów i Katowice, a po 2005 r. rozszerzył się na Bytom, Chorzów, Katowice, Rudę Śląską, Siemianowice Śląskie, Świętochłowice i Zabrze. W wyborach 2007 r. w Rudzie Śląskiej podobną nadwyżkę odnotowały listy PO i PiS.

Prawicowym biegunem GZM pozostawały przez cały okres Trzeciej Rzeczypospolitej Piekary Śląskie. W 1993 r. nadwyżkę poparcia na podobnym poziomie odnotowały tam KPN, Ruch Autonomii Śląska, UD i KKW Ojczyzna. W 1997 r. wyraźnie lepszy wynik miało tam AWS, a cztery lata później AWSP i PiS. Ta ostatnia partia zdobywała w Piekarach Śląskich wysokie przewagi do końca badanego okresu. Ruch Autonomii Śląska zebrał też większy odsetek głosów w 1993 r. w Świętochłowicach (w parze z KPN), Mysłowicach (z KPN i BBWR). Ciekawym elementem tych wyborów było też wysokie poparcie dla listy KPN – w Siemianowicach i Tychach tylko dla tej partii, w Bytomiu w parze z UD, a w Rudzie Śląskiej z BBWR.

Momentem zmiany zachowań wyborczych na Górnym Śląsku był rok 2001. W wielu miastach pojawiło się po raz pierwszy wyższe poparcie dla PO, zwykle jednak połączone z innym ugrupowaniem – w Chorzowie i Katowicach była to lista AWSP, w Siemianowicach Śląskich – SLD, a w Świętochłowicach – AWSP i SLD-UP jednocześnie. Wysoki poziom odmienności Tychów spowodowany był wyższym niż w skali kraju odsetkiem głosujących na AWSP, SLD-UP i PiS, a w Mysłowicach i Rudzie Śląskiej na SLD-UP i AWSP. Ciekawą odmiennoscą wykazywało Zabrze jako jedyne miasto górnośląskie mające w latach 90. wyższy wynik poparcia dla SLD (w 1993 i 1997 r. – także dla UD/UW).

Wybory lat 2011–2019 to podział miast GZM na cztery grupy: tę z wyraźnie wyższym od krajowego poparciem dla PO, tę podobną do reszty kraju, dwa miasta Zagłębia ciężące coraz bardziej ku pierwszej grupie oraz coraz mocniej wyróżniające się poparciem dla PiS Piekary.

Cztery lata później – w zwycięskich dla PiS wyborach sejmowych 2015 r. – partia ta wypadła lepiej niż w skali kraju w Piekarach Śląskich. W Rudzie Śląskiej, Tychach, Mysłowicach i Piekarach Śląskich słabość w stosunku do średniej krajowej obserwujemy w większym stopniu w przypadku PSL. W pozostałych miastach wyraźnie słabsze wyniki od krajowych ma głównie PiS. Pozytywne różnice w porównaniu z wynikiem krajowym widzimy w przypadku listy Platformy Obywatelskiej w Katowicach, Chorzowie, Siemianowicach oraz w mniejszym stopniu w Mysłowicach i Tychach. W Gliwicach i Zabrzu te przewagi są w równym stopniu udziałem PO i Nowoczesnej. W Bytomiu, Rudzie Śląskiej

wyraźnie lepszy od średniej krajowej był przede wszystkim wynik list Kukiz'15, a w Dąbrowie Górniczej i Sosnowcu – Zjednoczonej Lewicy.

W ostatnich wyborach sejmowych przeprowadzonych jesienią 2019 r. nie doszło do zaskakujących zmian. W Piekarach PiS miało tylko nieznacznie lepszy wynik niż w skali całego kraju, a za większą niż wcześniej różnicę odpowiadało znacznie wyższe poparcie dla KO, a także znacznie niższe (o około 5 punktów procentowych) dla PSL i SLD. Podobnie jak poprzednio, wyższy od krajowego wynik uzyskała PO w większości miast GZM, w Zagłębiu wysokie różnice odnotowała lista SLD, a w Bytomiu – listy SLD i Bezpartyjnych Samorządowców. Podobnie jak poprzednio, wyraźnie większe niż PiS straty w relacji do wyniku krajowego odnotowała lista PSL w Mysłowicach, Rudzie Śląskiej, Świętochłowicach i Tychach.

Na tej podstawie można powiedzieć, że w miastach GZM widzimy cztery istotne grupy ośrodków: pierwsza – o zachowaniach podobnych do metropolii krajowych, składa się – z Katowic i Gliwic; druga – o utrzymującej się przewadze list liberalnych, ale słabnącym wskaźniku różnicy z resztą kraju – tworzą Bytom, Chorzów, Siemianowice, Świętochłowice, Tychy i Zabrze; trzecią grupę tworzą miasta Zagłębia – z wysoką różnicą poparcia dla list lewicy; a czwartą – z najmniejszymi stratami PiS (czasami z nieznacznie lepszym wynikiem) – Piekary Śląskie, Ruda Śląska, a w mniejszym stopniu – Mysłowice.

Pozostałe miasta powyżej 100 tys. mieszkańców

Ostatnią badaną grupę, porównywaną przede wszystkim z mniejszymi miastami-członkami Unii Metropolii Polskich, jest grupa wszystkich miast na prawach powiatu liczących powyżej 100 tys. mieszkańców. Liczy ona 17 miast, w tym 6 obecnych ośrodków wojewódzkich – Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn, Opole, Toruń i Zieloną Górę, 9 dawnych ośrodków wojewódzkich oraz Gdynię i Rybnik.

Odmienności w tej grupie miast spowodowane były najczęściej wyższym poziomem poparcia dla T. Mazowieckiego w Bielsku-Białej, Gorzowie Wielkopolskim, Koszalinie, Opolu, Toruniu i Zielonej Górze. Ponadto ponad 10-punktowe odmienności spowodowało wyższe poparcie dla S. Tymińskiego w Płocku, L. Wałęsy w Radomiu, a W. Cimoszewicza we Włocławku. Równoczesne wyższe poparcie dla T. Mazowieckiego i L. Wałęsy odnotowano w Gdyni i Tarnowie, a dla T. Mazowieckiego i S. Tymińskiego – w Rybniku. W Wałbrzychu za odmienność odpowiadały wyższe wyniki S. Tymińskiego oraz – w mniejszym stopniu – W. Cimoszewicza

i T. Mazowieckiego. Wyższe od krajowego poparcie dla L. Wałęsy odnotowano w Bielsku-Białej, Gdyni, Rybniku i Tarnowie.

Tabela 37. Indeks odmienności większych miast na prawach powiatu dla pierwszej tury głosowań w wyborach prezydenckich 1990–2020

Miasto	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Gdynia	20,74	15,27	17,60	18,56	17,58	14,41	20,16
Częstochowa	6,94	7,48	7,23	9,67	7,60	5,28	6,90
Radom	17,09	9,55	7,86	9,69	8,80	4,58	4,63
Toruń	11,41	7,45	6,18	10,17	9,67	8,11	13,73
Kielce	5,80	13,59	9,72	8,64	2,79	7,14	4,77
Olsztyn	9,40	12,02	7,46	15,03	12,08	10,28	14,14
Bielsko-Biała	15,66	15,49	10,81	11,82	8,90	4,98	7,31
Zielona Góra	18,48	13,43	8,70	17,67	15,85	12,91	18,82
Rybnik	20,53	14,13	7,02	8,44	4,28	4,66	2,32
Opole	21,75	8,21	10,09	21,63	18,43	17,70	18,01
Gorzów Wlkp.	11,75	11,67	7,55	9,23	11,73	8,86	13,53
Elbląg	6,15	8,06	7,77	10,57	9,15	8,94	8,67
Płock	12,84	14,77	9,86	6,90	2,42	1,78	4,73
Wałbrzych	16,19	20,75	17,34	13,37	15,02	10,65	12,78
Włocławek	11,05	21,00	14,86	8,39	13,81	11,71	12,25
Tarnów	19,21	10,36	14,80	12,47	3,82	4,56	2,63
Koszalin	13,45	16,88	9,54	14,52	15,70	13,94	15,97

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W wyborach 1995 r. mamy już do czynienia z wyraźnym zaznaczeniem się przewag elektoratu postkomunistycznego wspierającego A. Kwaśniewskiego w Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach, Koszalinie, Płocku, Wałbrzychu, Włocławku i Zielonej Górze. Wyższe wyniki A. Kwaśniewskiego i J. Kuronia dostrzec można w Olsztynie. Jeszcze wyraźniej różnice w tej grupie miast pokazują wyniki drugiej tury zamieszczone w kolejnej tabeli. Na jednym biegunie są Włocławek, Wałbrzych i Płock, gdzie A. Kwaśniewski zdobył znacznie lepsze wyniki niż w skali kraju. Na drugim Tarnów, Gdynia, Bielsko-Biała i Rybnik, gdzie stracił kilkanaście punktów procentowych. W sumie na 17 ośrodków tej kategorii aż 11 poparło A. Kwaśniewskiego w skali większej niż reszta kraju. W 2000 r. A. Kwaśniewski niemal we wszystkich miastach tej grupy uzyskał lepszy od średniej krajowej wynik. Wyjątkiem były Gdynia, Tarnów i Bielsko-Biała (dobre wyniki A. Olechowskiego, w tym ostatnim mieście także M. Krzaklewskiego).

Począwszy od 2005 r., Radom pozostaje miastem z wyraźną przewagą wyników kandydatów PiS w stosunku do ich poparcia w skali kraju. W kolejnych trzech elekcjach lista miast, w których podstawowym czynnikiem wpływającym na indeks odmienności jest wyższy poziom poparcia dla prezydenckich kandydatów PO, nie zmienia się. Należą do nich Elbląg, Gdynia, Gorzów Wielkopolski, Koszalin, Olsztyn, Opole, Toruń, Wałbrzych, Włocławek i Zielona Góra. Co ciekawe, w Opolu wysoki poziom odmienności w 2015 r. ukształtował nie tylko wysoki poziom poparcia dla B. Komorowskiego, ale także o blisko 9 punktów procentowych wyższe od krajowego poparcie dla P. Kukiza.

Pozostałe siedem miast ma stosunkowo niskie indeksy odmienności. W 2015 r. o odmienności Kielc decyduje o ponad 5 punktów procentowych wyższe poparcie dla kandydującego z poparciem PSL w wyborach prezydenckich marszałka województwa świętokrzyskiego Adama Jarubasa. Oś podziału przebiega tu między województwami Polski zachodniej i północnej a województwami południowymi i położonymi w centrum (mazowieckie, małopolskie, śląskie, świętokrzyskie). Względy takie jak wielkość ośrodka czy jego ekonomiczny rozwój nie odgrywają tu istotnej roli. Dopiero przy analizie pokazującej wzorce głosowania w stosunku do otoczenia regionalnego i powiatowego dostrzeglibyśmy „miejski charakter” zachowań wyborczych. Dla przykładu warto przeanalizować choćby skalę poparcia dla Andrzeja Dudy w pierwszych turach wygranych przez niego wyborów prezydenckich 2015 i 2020 r. Poparcie, jakie uzyskał na terenie miasta Kielce, wyniosło 31,2 oraz 40,3%, podczas gdy w powiecie kieleckim odpowiednio – 43,2 i 61,4%, a w województwie świętokrzyskim – 38,1 i 56,0%. Zjawisku temu przyjrzymy się szczegółowo w następnym podrozdziale.

Pewne dodatkowe informacje możemy też uzyskać, analizując wyniki drugich tur wyborów. Przede wszystkim – zaobserwowaną już na poziomie miast członkowskich UMP – zmianę grupy miast o wysokim poziomie odmienności. W wyborach z lat 90. należą do niej Bielsko-Biała i Tarnów, podobnie jak w przypadku wielkich miast – Kraków. Sytuacja ta ulega zmianie od 2005 r., gdy w grupie o najwyższym poziomie odmienności pojawią się Opole, Wałbrzych, Koszalin i Olsztyn. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że z wyjątkiem kilku miast (Bielsko-Biała, Częstochowa, Gdynia, Gorzów Wielkopolski, Płock, Zielona Góra) w 2020 r. nie wystąpiła na szerszą skalę mobilizacja elektoratu antypisowskiego. W Wałbrzychu i Elblągu obserwujemy nawet tendencję przeciwną.

Tabela 38. Indeks odmienności większych miast na prawach powiatu w drugiej turze głosowań w wyborach prezydenckich 1990–2020

Miasto	1990	1995	2005	2010	2015	2020
Gdynia	15,52	15,40*	17,18*	18,35	17,26*	21,09*
Częstochowa	6,25	0,92	6,85*	7,06	5,26*	6,66*
Radom	10,79	5,76	5,66	7,92*	3,20	4,38
Toruń	6,18	2,79*	7,39*	10,37	10,02*	14,14*
Kielce	4,36	6,53	3,77*	1,99	1,87*	3,37*
Olsztyn	0,75	4,22	13,88*	13,94	11,26*	15,11*
Bielsko-Biała	12,50	14,56*	7,06*	8,03	5,62*	7,19*
Zielona Góra	2,03	6,50	17,69*	18,40	16,20*	19,96*
Rybnik	1,06*	11,50*	3,46*	1,29	0,60	0,76
Opole	8,90	4,30*	20,92*	20,75	18,11*	19,03*
Gorzów Wlkp.	0,90	6,76	8,49*	13,07	10,79*	14,16*
Elbląg	5,13	1,40	10,51*	9,69	10,73*	8,40*
Płock	8,79*	10,21	0,07	0,58	0,52	2,89*
Wałbrzych	8,60*	16,59	11,80*	15,03	13,81*	11,39*
Włocławek	8,85*	17,75	6,97*	13,04	11,55*	11,48*
Tarnów	16,19	17,23*	1,32	0,54*	3,98	0,30
Koszalin	0,68*	9,38	13,96*	17,92	14,88*	15,78*

* Gwiazdką oznaczono miasta, w którym odmienność wiąże się z wyższym poparciem dla przegranego kandydata.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Tabela 39. Indeks odmienności większych miast na prawach powiatu w wyborach sejmowych 1993–2019

Miasto	1993	1997	2001	2005	2007	2011	2015	2019
Gdynia	24,82	16,37	23,45	20,06	16,97	16,21	18,80	21,75
Częstochowa	18,72	8,57	12,55	12,64	9,18	9,72	9,07	11,66
Radom	17,69	9,99	6,24	9,39	8,88	9,79	7,01	5,94
Toruń	20,95	11,88	14,31	13,37	12,77	10,27	13,87	16,08
Kielce	13,93	12,30	14,28	12,09	8,08	5,62	5,29	6,85
Olsztyn	17,27	12,78	12,25	17,43	14,48	12,67	11,04	13,47
Bielsko-Biała	22,91	15,00	13,16	16,98	7,25	9,81	7,24	8,60
Zielona Góra	18,28	15,26	15,74	17,70	15,93	14,58	17,05	18,42
Rybnik	23,95	8,82	12,77	16,03	8,39	9,66	6,45	6,24
Opole	25,97	19,43	18,51	22,54	21,21	20,08	18,92	19,08
Gorzów Wlkp.	16,85	12,98	12,81	16,59	11,78	12,22	12,78	15,05
Elbląg	15,20	9,80	14,56	13,63	12,46	12,02	11,04	11,81
Płock	14,05	11,82	14,29	9,90	4,60	3,40	3,77	5,68
Wałbrzych	23,73	22,73	21,15	14,68	14,98	17,62	19,91	17,54
Włocławek	23,88	19,46	23,38	15,66	12,47	13,21	13,33	13,50
Tarnów	21,75	16,68	14,48	13,18	6,38	8,18	5,42	7,24
Koszalin	23,14	19,35	18,35	17,37	16,41	18,11	17,19	16,75

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W 1993 r. największa grupa miast tej kategorii to takie, w których odmienność polegała na wyższym poparciu dla list SLD. Do grupy tej należały Gorzów Wielkopolski, Kielce, Koszalin, Olsztyn, Płock, Wałbrzych i Włocławek. Wyższe poparcie dla SLD współwystępowało też z wyższym wynikiem KPN (Częstochowa), UP (Elbląg), BBWR (Radom), UD (Toruń) oraz UD i mniejszości niemieckiej (Opole). Wyższe poparcie dla UD odnotowano w Tarnowie, a dla UD i BBWR – w Bielsku-Białej. Ponadto Gdynia swą odmienność zawdzięczała w większości lepszemu wynikowi KLD, a Rybnik – Ruchu Autonomii Śląska.

Lista miast, w których o odmienności przesądzało wyższe poparcie dla SLD, jest dłuższa, w stosunku do roku 1993 rozszerzona o Częstochowę i Elbląg. W przypadku Olsztyna wyższemu poparciu dla SLD towarzyszył też lepszy wynik Unii Wolności. Sama UW odnotowała wyraźnie lepsze od średniej krajowej wyniki w Opolu, Rybniku i Toruniu, a w połączeniu z dobrym wynikiem AWS w Bielsku-Białej, z podobnie wyższym poparciem dla UPR w Radomiu. Wyraźnie wyższe od krajowego poparcie dla AWS odnotowano w Gdyni i Tarnowie.

W 2001 r. w większości omawianych tu miast – takich jak Częstochowa, Elbląg, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn, Płock, Wałbrzych, Włocławek i Zielona Góra – wyraźnie lepsze od krajowych wyniki osiągnął SLD. W Koszalinie do dobrego wyniku SLD należy dodać nadwyżkę poparcia dla UW. Jedynie w Radomiu lepszy wynik uzyskało PiS, a w Gdyni – Platforma Obywatelska. W Toruniu odmienność była pochodną wyższego poparcia dla trzech list – Ligi Polskich Rodzin, Unii Wolności i SLD. Podobnie w Tarnowie – dla PiS, PO i LPR, a w Bielsku-Białej dla AWSP i LPR. Wysoki poziom odmienności Opola jest pochodną wyższego wyniku aż czterech list – SLD, UW, PO i mniejszości niemieckiej.

Rok 2005 otwiera okres rywalizacji na osi PiS – PO. Nie zawsze jednak skutkuje natychmiastową polaryzacją miast na tej osi. Obie partie odnotowują nadwyżkę głosów w Bielsku-Białej i Częstochowie. W kolejnych wyborach w tych miastach taką nadwyżkę zachowa jedynie PO, w Częstochowie z dodatkiem LiD. Przewagę poparcia dla PiS widzimy w Rybniku, Radomiu i Tarnowie. W dwóch ostatnich miastach utrzyma się także w 2007 r. Miastem z wyższym poparciem dla PO pozostanie Gdynia, a dołączą do niej Opole i Olsztyn, a w 2007 r. – Koszalin. To ostatnie miasto będzie jeszcze w 2005 r. wyjątkowym obszarem nadwyżek dla SLD i Samoobrony. Lewica zachowa swoje wpływy w Gorzowie i Płocku (w 2005 r. wspólnie z PiS), we Włocławku i Kielcach (samodzielnie). W Wałbrzychu w 2005 r. nadwyżkę poparcia odnotuje Socjaldemokracja Polska, a dwa lata później – PO i LiD. Podobną nadwyżkę poparcia dla

list PO i Lewicy widzimy w Elblągu, Toruniu (w 2005 r. dla PO i Demokratów) i Zielonej Górze.

W wyborach sejmowych 2011 r. istotnym czynnikiem różnicującym pozostałe większe miasta było – podobnie jak w przypadku GZM i miast metropolitalnych – to, która z list miała największą negatywną różnicę między wynikiem lokalnym a krajowym. Porównywalne straty PSL i PiS obserwujemy w Częstochowie, Elblągu, Gdyni, Gorzowie Wielkopolskim, Toruniu i Włocławku. Straty, które możemy przypisać przede wszystkim PSL, odnotowujemy w Bielsku-Białej, Rybniku i Tarnowie, z kolei przede wszystkim PiS – w Koszalinie, Olsztynie, Opolu, Wałbrzychu i Zielonej Górze. Płock jest z kolei miastem, w którym wyniki wszystkich ugrupowań są bardzo podobne do krajowych, a największa różnica wynosi 1,37 punktu procentowego.

W niemal wszystkich miastach tej grupy największe pozytywne różnice odnotowuje PO, a w Częstochowie obie listy lewicy (RP, SLD), we Włocławku SLD jest samodzielnym liderem. W Tarnowie i Radomiu wynik znacznie lepszy od krajowego zdobyło w wyborach 2011 r. PiS. W Kielcach z kolei lepszy od ogólnopolskiego wynik odnotowuje SLD, a wyraźnie gorszy – PO.

W wyborach sejmowych 2015 r. niewiele się zmienia, gdy chodzi o mapę różnic między wynikiem krajowym a lokalnym. Największy poziom różnic obserwujemy ponownie w Gdyni, Koszalinie, Opolu, Wałbrzychu i Zielonej Górze. Najniższy – powiązany często z niewielką różnicą wyniku PiS w relacji do wyniku krajowego – w Płocku, Rybniku, Tarnowie i Kielcach. Nie różni się niemal zupełnie grupa miast, w których gorszy od krajowego wynik uzyskuje głównie PSL (Bielsko-Biała, Radom, Rybnik, z grupy tej wypadł Tarnów). Podobnie jak cztery lata wcześniej w większości miast lepszy od krajowego wynik ma Platforma Obywatelska, przy czym w Bielsku-Białej i Zielonej Górze dużą nadwyżkę nad wynikiem krajowym odnotowuje Nowoczesna, a w Częstochowie, Kielcach, Włocławku i Płocku – Zjednoczona Lewica. W Opolu z kolei – inaczej niż w wyborach 2011 i 2019 r. – widzimy sporą nadwyżkę poparcia dla listy mniejszości niemieckiej i w mniejszym stopniu dla PO. W Radomiu i Tarnowie poparcie dla PiS było ponownie wyższe niż w skali kraju, w Płocku i Rybniku podobne do średniej.

Cztery lata później nie zaszły istotne zmiany. W wyborach 2019 r. w większości miast odnotowano niższe od krajowego poparcie dla PiS, ale wyjątkami nie były wyłącznie Radom i Tarnów, ale także Rybnik. Podobnie jak w poprzednich wyborach, w większości miast odnotowano znacznie wyższy od krajowego poziom poparcia dla KO, ale w Częstochowie i Włocławku największe pozytywne różnice dotyczyły list SLD,

a w Zielonej Górze w równym stopniu KO i SLD. W Płocku największą przewagę w stosunku do wyniku krajowego odnotowało PSL.

Co ciekawe, w miastach tej grupy nie dostrzegamy ani właściwego dużym metropoliom trendu coraz silniejszego wyróżniania się na tle reszty kraju (tak zachowują się tylko Toruń i Gdynia), ani odnotowanego w wielu miastach GZM trendu upodabniania się do pozostałych ośrodków (podobnie zachowuje się – co nie powinno dziwić ze względu na bliskość geograficzną i ekonomiczną – Rybnik oraz sprzyjający PiS Radom).

5.3. Zróźnicowanie wewnętrzne obszarów metropolitalnych w Polsce

W niniejszym podrozdziale badamy przede wszystkim podobieństwo zachowań wyborczych mieszkańców gmin i obwodów leżących na terenie aglomeracji do zachowań mieszkańców ośrodka centralnego. Dla klarowności wyводу użyjemy tu podobnego wskaźnika jak w przypadku analizy zróźnicowania wewnętrznego zachowań mieszkańców miast. Inaczej niż w poprzednim podrozdziale, analizie poddamy tylko wybory sejmowe w 2015 i 2019 r. oraz wybory prezydenckie w 2015 i 2020 r. Poziom odmienności jest badany w sposób identyczny z poprzednim, przy czym punktem odniesienia dla wskaźnika nie jest wynik w skali kraju, lecz w mieście centralnym, a w przypadku aglomeracji górnośląsko-zagłębiowskiej – w miastach jej rdzenia.

Agglomeracja warszawska³¹⁸

Już w obrębie pierwszej badanej aglomeracji widzimy (tabela 40) stosunkowo niewielki wpływ zachowań mieszkańców stolicy na postawy obserwowane w gminach ościennych. Co ciekawe, w badanych powiatach garwolińskim, ostrowskim, pułtuskim i wyszkowskim żadna z gmin nie osiągnęła współczynnika podobieństwa poniżej 20 punktów, a zatem w ogóle nie ma tam gmin podobnych w zachowaniach wyborczych do stolicy. W powiatach grójeckim, płońskim, węgrowskim

318 W badaniu pod uwagę wzięto gminy znajdujące się na terenie powiatów garwolińskiego, grodzkiego, grójeckiego, legionowskiego, mińskiego, nowodworskiego, ostrowskiego, otwockiego, piaseczyńskiego, płońskiego, pruszkowskiego, pułtuskiego, sochaczewskiego, warszawskiego zachodniego, węgrowskiego, wołomińskiego, wyszkowskiego i żyrardowskiego.

i żyrdardowskim poniżej tego progu mieściło się tylko miasto powiatowe. W tabelach 40–47 i 49–50 przedstawiliśmy zatem tylko te powiaty, w których więcej niż jedna gmina wykazała podobieństwo (indeks poniżej 20 punktów) do zachowań mieszkańców miasta centralnego dla aglomeracji. Takich gmin było po sześć w powiecie pruszkowskim i warszawskim zachodnim, po pięć w powiatach legionowskim i piaseczyńskim, po cztery w powiatach grodziskim i wołomińskim, trzy w powiecie otwockim, po dwa w powiatach mińskim i nowodworskim. Najwyższy poziom podobieństwa odnotowano tylko w gminach powiatów grodziskiego (3), legionowskiego (1), piaseczyńskiego (3), pruszkowskiego (2) i warszawskiego zachodniego (2).

Tabela 40. Poziom odmienności zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji warszawskiej

Powiat	Gminy bardzo podobne 0–10 punktów	Gminy podobne 10–20 punktów
Grodziski	Milanówek, Podkowa Leśna	Grodzisk Mazowiecki, Jaktorów, Żabia Wola
Legionowski	Jabłonna	Legionowo, Nieporęt, Serock, Wieliszew
Miński	–	Mińsk Mazowiecki (m), Sulejówek
Nowodworski	–	Nowy Dwór Mazowiecki, Czosnów
Otwocki	–	Józefów, Otwock, Wiązowna
Piaseczyński	Konstancin-Jeziorna, Lesznowola, Piaseczno	Góra Kalwaria, Prażmów
Pruszkowski	Brwinów, Michałowice	Nadarzyn, Piastów, Pruszków, Raszyn
Warszawski zachodni	Łomianki, Stare Babice	Błonie, Izabelin, Leszno, Ożarów
Wołomiński	–	Kobyłka, Marki, Ząbki, Zielonka

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W tabeli 40 i kolejnych literami (m) i (w) oznaczyliśmy gminy miejskie i wiejskie, wtedy gdy istnieją dwie gminy o tej samej nazwie – miejska i obwarzankowa wiejska. Bardzo często wyższy poziom podobieństwa do miast centralnych mają właśnie gminy miejskie, pozbawione „obciążenia” odmiennymi głosami otaczających je obszarów wiejskich. Dlatego też na użytek analiz szczegółowych można by się posługiwać raczej analizą na poziomie obwodów czy przynajmniej sołectw, co w naszym przypadku utrudniłoby jednak analizę i dodatkowo skomplikowało obraz.

Najważniejszą obserwacją poczynioną w odniesieniu do aglomeracji warszawskiej jest fakt, że tylko część gmin o wysokim wskaźniku podobieństwa graniczy z Warszawą. Takiej granicy nie mają Brwinów, Milanówek i Podkowa Leśna, stanowiące od przynajmniej stulecia miejsce osiedlania się warszawskich elit i będące przykładem *urban sprawl* sięgającego okresu międzywojennego. Gminy graniczne to z kolei Jabłonna, Konstancin-Jeziorna, Lesznowola, Łomianki, Michałowice, Piaseczno, Stare Babice. Dopiero jednak w przypadku połączonych kategorii gmin bardzo podobnych i podobnych wokół stolicy powstaje zwarty pas gmin ją okalający.

Warto też dodać, że niektóre obwody wykazują jeszcze wyższy poziom podobieństwa niż całe gminy. Są one położone na terenie podwarszawskich miejscowości takich jak Izabelin, Konstancin-Jeziorna, Łomianki, Piaseczno czy Zalesie Górne. W przypadku niektórych obwodów (Nowa Iwiczna w gminie Lesznowola; Komorów w gminie Michałowice) możemy nawet mówić raczej o podobieństwie do warszawskiego Wilanowa, stanowiącego obszar o najniższym poparciu dla PiS, a najwyższym dla PO i Nowoczesnej, a cztery lata później dla list Koalicji Obywatelskiej, a także dla B. Komorowskiego i R. Trzaskowskiego w wyborach prezydenckich.

Aglomeracja górnośląsko-zagłębiowska

Przedmiotem badania dotyczącego podobieństwa zachowań w obrębie GZM i na jej obrzeżach są miasta na prawach powiatu wchodzące w skład GZM, miasto Jaworzno oraz gminy składające się na powiaty będziński, bieruńsko-łędziński, gliwicki, lubliniecki, mikołowski, pszczyński i tarnogórski. Inaczej niż w przypadku Warszawy punktem odniesienia jest tu łączny wynik wyborów na obszarze 13 miast na prawach powiatu należących do GZM. Co ciekawe, wszystkie te gminy zachowały najwyższy poziom podobieństwa do wspólnego wyniku, choć w wyborach sejmowych wyniki Dąbrowy Górniczej i Sosnowca przekraczały ten poziom ze względu na wysokie poparcie dla list lewicy, a w Piekarach Śląskich – na listę PiS. Jednak średni wynik czterech badanych elekcji nie wykroczył poza 10 punktów. Dotyczy to także nie-należącego do GZM, ale leżącego na terenie aglomeracji Jaworzna. Skala podobieństwa – inaczej niż w aglomeracji warszawskiej – była widoczna we wszystkich badanych powiatach, choć na terenie bieruńsko-łędzińskiego (graniczącego z Jaworzniem, Katowicami, Mysłowicami i Tychami) oraz pszczyńskiego (graniczącego z Tychami) nie znaleziono gmin o wysokim poziomie podobieństwa.

Tabela 41. Poziom odmienności zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji górnośląsko-zagłębiowskiej

Powiat	Gminy bardzo podobne 0–10 punktów	Gminy podobne 10–20 punktów
Będziński	Będzin, Bobrowniki, Czeladź, Mierzęcice, Psary, Sławków, Wojkowice	Siewierz
Bieruńsko-lędziński	–	Bieruń, Chełm Śląski, Imielin
Gliwicki	Knurów, Pilichowice, Pyskowice, Sośniowice	Gierałtowice, Rudziniec, Toszek, Wielowieś
Lubliniecki	Lubliniec	Boronów, Ciasna, Herby, Pawonków
Mikołowski	Łaziska Górne, Mikołów	Orzesze, Wryy
Pszczynski	–	Goczałkowice-Zdrój, Kobiór, Pszczyna
Tarnogórski	Świerklaniec, Tarnowskie Góry, Zbrostawice	Kalety, Krupski Młyn, Miasteczko Śląskie, Ożarowice, Radzionków, Tworóg
Zawierciański	Poręba, Łazy Zawiercie	Kroczyce, Ogrodzieniec, Włodowice

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Inaczej niż na terenie aglomeracji warszawskiej, w obszarze oddziaływania GZM mamy do czynienia z dużą liczbą miejscowości o bardzo zbliżonym do rdzenia aglomeracji wyniku. Gminy najbardziej podobne leżą zwykle w bezpośredniej bliskości któregoś z miast na prawach powiatu. Wyjątek stanowią Lubliniec, Łaziska Górne, Poręba i Zawiercie. To większe podobieństwo miast GZM do ich otoczenia może wiązać się z tym, że wynik całej aglomeracji jest bardziej podobny do krajowego niż w przypadku stolicy. Ponadto, ze względu na odmienną gęstość głosowania w poszczególnych miastach, jest w pewnym stopniu uśredniony. Warto zwrócić uwagę, że wysoki poziom podobieństwa występuje zarówno w mniejszych miejscowościach Zagłębia Dąbrowskiego (powiat będziński), jak i na śląskich obrzeżach metropolii (powiaty gliwicki i tarnogórski).

Aglomeracja trójmiejska

Analizę dla tego obszaru rozpoczniemy od stwierdzenia, że inaczej niż w przypadku GZM, tu badaliśmy odmienną od Gdańska, a nie od całego Trójmiasta. Gdy zauważymy jednak, że wskaźnik odmienności między Gdańskiem a Gdynią wynosi jedynie 2,51 punktu, a w przypadku Sopotu

– 4,49, to uznamy, że nie ma to istotnego wpływu na wynik badania. Zakres terytorialny analizy podobieństwa objął – oprócz trzech wymienionych wyżej miast na prawach powiatu – powiaty gdański, kartuski, nowodworski, pucki i wejherowski. Analizując wyniki, sprawdziliśmy też, czy na efekt końcowy nie wpłynął fakt, że wobec organizowania wyborów prezydenckich w 2015 i 2020 r. w okresie wakacyjnym wypoczynkowy charakter niektórych gmin nie uległ zmianie w stosunku do jesiennych wyborów parlamentarnych. Tylko w przypadku gminy Sztutowo wyniki w wyborach prezydenckich mieściły się w przedziale 0–10 punktów, a w parlamentarnych 10–20. W pozostałych przypadkach przynajmniej jedno wybory parlamentarne dały wynik w przedziale 0–10.

Tabela 42. Poziom odmienności zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji trójmiejskiej

Powiat	Gminy bardzo podobne 0–10 punktów	Gminy podobne 10–20 punktów
Gdański	Kolbudy, Pruszcz Gdański (m), Pruszcz Gdański (w)	Cedry Wielkie, Przywidz, Pszczółki, Trąbki Wielkie
Kartuski	Żukowo	Kartuzy
Nowodworski	Krynica Morska, Sztutowo	Nowy Dwór Gdański, Stegna
Pucki	Hel, Kosakowo, Puck (m), Władysławowo	Jastarnia, Krokowa, Puck (w)
Wejherowski	Reda, Rumia, Wejherowo (m)	Choczewo, Gniewino, Szemud, Wejherowo (w)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Podobieństwo w ramach tej aglomeracji jest wyższe niż w przypadku warszawskiej i rozciąga się daleko poza obszar sąsiednich gmin, obejmując pas nadmorski po Władysławowo i Hel, a także tereny na południe i wschód od Gdańska. Nie rozszerza się natomiast na Kaszuby. Bardzo podobne są zachowania wyborcze w graniczącej z Gdańskiem gminie Żukowo, a podobne – tylko w powiatowych Kartuzach.

Aglomeracja krakowska

Analizę dla tego obszaru przeprowadzono na poziomie gmin i obwodów wyborczych znajdujących się na terenie m. Krakowa oraz powiatów bocheńskiego, chrzanowskiego, krakowskiego, miechowskiego, myślenickiego, olkuskiego, proszowickiego, wadowickiego i wielickiego. Taki obszar obejmuje najdalsze zasięgi delimitacyjne obszaru

metropolitalnego Krakowa, ale co ciekawe – właśnie poza wąskim kręgiem mamy do czynienia z przypadkami podobieństwa, być może związanymi przede wszystkim z wyższym poziomem urbanizacji.

Kraków ma w swym otoczeniu relatywnie mało gmin głoszących podobnie jak on sam. Co więcej, ich główna grupa leży na terenie silniej zurbanizowanych i uprzemysłowionych powiatów chrzanowskiego i olkuskiego, których orientacja nie musi być tłumaczona przez więzi z centrum metropolii. Poza tymi dwoma powiatami gminami o podobnych do Krakowa (różnica poniżej 10 punktów) preferencjach wyborczych są Wadowice i Wieliczka oraz na terenie powiatu krakowskiego Krzeszowice, Wielka Wieś, Zabierzów i Zielonki.

Odwrotną sytuację – wysokiej odmienności o skali powyżej 20 punktów różnicy – odnotowujemy w leżących na terenie powiatu krakowskiego gminach Liszki, Słomniki, Sułoszowa (tu nawet powyżej 30), wszystkich z wyjątkiem stolic jednostek gminach powiatu bocheńskiego i proszowickiego, wszystkich z wyjątkiem Dobczyc i Myślenic gminach powiatu myślenickiego. W przypadku powiatu miechowskiego – Miechów jest jedyną gminą z wynikiem poniżej 30 punktów, podobnie jak Proszowice w proszowickim. W powiecie myślenickim są cztery gminy z wynikiem między 20 a 30 punktów: Dobczyce, Myślenice, Siepraw i Sułkowice. Co ciekawe, wszystkie gminy powiatu wadowickiego mieściły się między 10 a 20 punktów różnicy z Krakowem.

Tabela 43. Poziom odmienności zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji krakowskiej

Powiat	Gminy bardzo podobne 0–10 punktów	Gminy podobne 10–20 punktów
Chrzanowski	Chrzanów, Trzebinia	Alwernia, Babice, Libiąż
Krakowski	Zabierzów, Zielonki	Kocmyrzów-Luborzyca, Krzeszowice, Michałowice, Mogilany, Skawina, Świątniki Górne, Wielka Wieś
Olkuski	Bukowno	Bolesław, Klucze, Olkusz
Wadowicki	–	Andrychów, Kalwaria Zebrzydowska, Wadowice
Wielicki	–	Kłaj, Niepołomice, Wieliczka

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Trzeba uznać, że przyczyną podobieństwa ośrodków takich jak Chrzanów, Trzebinia czy Bukowno nie jest bliskość Krakowa, ale ich miejski charakter. Warto też dodać inny kontekst – Kraków okazał się miastem wyraźnych, jak na miasto tej skali, różnic (wyraźniejszych niż we Wrocławiu, Łodzi, Poznaniu czy Gdańsku) i wiele obszarów

o wysokim poziomie odmienności znajduje się już na obrzeżach miasta, przede wszystkim na włączonych do jego obszaru terenach wiejskich³¹⁹.

Aglomeracja łódzka

Obszar powiązany z aglomeracją łódzką objął, obok ośrodka centralnego, powiaty brzeziński, łódzki wschodni, pabianicki i zgierski. Nawet na tak wąskim obszarze tylko Nowosolna, Aleksandrów Łódzki i cztery gminy miejskie odnotowały istotne podobieństwo. Te gminy to w dwóch przypadkach duże miasta powiatowe – Pabianice i Zgierz, w dwóch przypadkach mniejsze – Głowno i Konstantynów Łódzki. Widzimy zatem bardzo niewielki zasięg oddziaływania miasta na otoczenie, jeżeli dostrzeżemy, że podobieństwo głosowania miast powiatowych jest regułą w przypadku większości aglomeracji.

Tabela 44. Poziom odmienności zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji łódzkiej

Powiat	Gminy bardzo podobne 0–10 punktów	Gminy podobne 10–20 punktów
Brzeziński	–	Brzeziny (m)
Łódzki Wschodni	Nowosolna	Andrespol, Koluszki, Tuszyn
Pabianicki	Konstantynów Łódzki (m), Pabianice (m)	Dobroń, Ksawerów, Lutomiersk, Pabianice (w)
Zgierski	Aleksandrów Łódzki, Głowno (m), Zgierz (m)	Ozorków (m), Parzęczew, Stryków, Zgierz (w)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Aglomeracja łódzka wydaje się wyjątkowa także ze względu na niewielką grupę gmin w drugiej grupie podobieństwa (10–20 punktów), najniższą wśród wszystkich metropolii ujętych w tabeli 48. Gdy zestawimy to ze zjawiskiem kryzysu demograficznego Łodzi i metropolii, dostrzegamy potrzebę badania i opisywania tego obszaru w sposób odmienny niż w przypadku pozostałych jednostek.

Aglomeracja poznańska

W przypadku aglomeracji poznańskiej – jak widzimy w tabeli 45 – z wysokim poziomem podobieństwa mamy do czynienia wyłącznie

319 Szerzej na temat wewnętrznego zróżnicowania największych polskich miast: R. Matyja, *Zróżnicowanie przestrzenne...*, s. 5–19.

w obwarzankowym powiecie poznańskim (tylko trzy gminy mają niższy poziom podobieństwa) i w przypadku miast powiatowych. Mimo to aglomeracja poznańska to obszar o wysokiej skali oddziaływania miasta centralnego, zwłaszcza gdy weźmiemy pod uwagę jego mniejszy niż w przypadku Warszawy czy miast GZM rozmiar.

Tabela 45. Poziom odmienności zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji poznańskiej

Powiat	Gminy bardzo podobne 0–10 punktów	Gminy podobne 10–20 punktów
Kościański	Kościan (m)	Czempiń, Kościan (w)
Poznański	Czerwonak, Dopiewo, Kleszczewo, Komorniki, Kórnik, Luboń, Mosina, Murowana Goślina, Pobiedziska, Puszczykowo, Rokietnica, Suchy Las, Swarzędz, Tarnowo Pogórne	Buk, Kostrzyn, Stęszew
Szamotulski	Szamotuły	Kaźmierz, Obrzycko (m), Obrzycko (w), Ostroróg, Pniewy, Wronki
Śremski	–	Brodnica, Śrem
Wągrowiecki	–	Skoki, Wągrowiec (m)
Wrzesiński	–	Nekla, Września

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Ciekawą cechą aglomeracji poznańskiej jest pokrywanie się wielu delimitacji – obejmujących głównie powiat obwarzankowy – z zarysowanym tu obszarem wysokiego podobieństwa zachowań wyborczych, w zasadzie bez rozróżnienia na gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. Drugą obserwacją to fakt, że tylko w powiecie szamotulskim widzimy sporą grupę gmin o pewnym stopniu podobieństwa. Pozostałe powiaty ościenne cechuje raczej wyrazista odmiennosc.

Aglomeracja wrocławska

Poziom podobieństwa gmin należących do aglomeracji wrocławskiej (tabela 46) jest stosunkowo niewielki – zwłaszcza gdy porównujemy ją do innych obszarów aglomeracyjnych zachodniej części kraju. Poza pięcioma gminami powiatu wrocławskiego i dwiema innymi pobliskimi gminami wyższy poziom podobieństwa spotykamy tylko w większych miastach powiatowych, co upodabnia Wrocław do metropolii położonych we wschodniej części kraju.

Tabela 46. Poziom odmienności zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji wrocławskiej

Powiat	Gminy bardzo podobne 0–10 punktów	Gminy podobne 10–20 punktów
Oleśnicki	Oleśnica (m)	Bierutów, Dobroszyce, Dziadowa Kłoda, Międzybórz, Oleśnica (w), Syców, Twardogóra
Oławski	Oława (m)	Jelcz-Laskowice, Oława (w)
Strzeliński	–	Strzelin
Średzki	Miękinia	Malczyce, Środa Śląska
Trzebnicki	Oborniki Śląskie	Trzebnica, Wisznia Mała, Zawonia, Żmigród
Wrocławski	Czernica, Długołęka, Kobierzyce, Siechnice, Żórawina	Kąty Wrocławskie, Mietków, Sobótka

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Cechą istotną aglomeracji wrocławskiej jest duża liczba gmin o niższym poziomie podobieństwa (10–20 punktów), zwłaszcza w powiatach oleśnickim, olawskim i trzebnickim, która pokazuje pewien potencjał powiązań miasta z otoczeniem.

Aglomeracja szczecińska

W przypadku aglomeracji szczecińskiej widoczne jest duże podobieństwo zachowań wyborczych mieszkańców Szczecina i stolic otaczających miasto powiatów: Goleniowa, Gryfina, Polic i Stargardu. Ponadto podobnie głosują jedynie gminy ościenne – Kołbaskowo i Nowe Warpno.

Tabela 47. Poziom odmienności zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji szczecińskiej

Powiat	Gminy bardzo podobne 0–10 punktów	Gminy podobne 10–20 punktów
Goleniowski	Goleniów, Stepnica	Maszewo, Nowogard, Osina, Przybiernów
Gryfiński	Gryfino	Banie, Cedynia, Chojna, Mieszkowice, Moryń, Stare Czarnowo, Trzczińsko-Zdrój, Widuchowa
Policki	Kołbaskowo, Nowe Warpno, Police	Dobra (Szczecińska)
Pyrzycki	–	Lipiany, Pyrzyce
Stargardzki	Kobylanka, Stargard (m)	Chociwel, Dobrzany, Dolice, Ińsko, Stara Dąbrowa, Stargard (w)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Aglomeracja szczecińska, mimo bliskości granicy i zatoki ograniczającej oddziaływanie miasta w kierunku zachodnim i północnym, ma – podobnie jak inne obszary funkcjonalne miast na nowych ziemiach polskich – liczne gminy podobne wyborczo do Szczecina. Co ciekawe, podobieństwo wykazują nie tylko gminy ościenne, ale także liczne gminy w powiatach goleniowskim, gryfińskim i stargardzkim.

Powyższe obserwacje można uporządkować, analizując liczbę gmin o profilach wyborczych podobnych do miasta centralnego w poszczególnych aglomeracjach (tabela 48). Widzimy wyraźnie, że wielkość miasta centralnego nie ma decydującego znaczenia dla skali tego podobieństwa. Istotniejsze są związane z długim trwaniem specyficzne preferencje elektoratu wiejskiego i małomiasteczkowego. Istotne są też ścieżki, po których rozwija się *urban sprawl*, z którym wiąże się także wyższy poziom zamożności mieszkańców.

Tabela 48. Poziom odmienności zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji największych miast

Aglomeracja	Liczba gmin bardzo podobnych	Liczba gmin podobnych	Łącznie
Warszawska	10	28	38
Górnośląsko-zagłębiowska	20	26	46
Trójmiejska	13	14	27
Krakowska	5	18	23
Łódzka	6	13	19
Wrocławska	9	18	27
Poznańska	16	17	33
Szczecińska	8	21	29

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Aglomeracje pozostałych miast wojewódzkich

W przedostatniej części badania przyjrzelśmy się zachowaniom wyborczym mieszkańców gmin położonych wokół mniejszych miast wojewódzkich: Białegostoku, Bydgoszczy, Gorzowa Wielkopolskiego, Kielc, Lublina, Olsztyna, Opola, Rzeszowa, Torunia i Zielonej Góry. Liczne gminy głoszące podobnie do miasta wojewódzkiego występują tylko w otoczeniu Bydgoszczy, Gorzowa Wielkopolskiego, Olsztyna, Torunia i Zielonej Góry. W przypadku Lublina mamy do czynienia z kilkoma głoszącymi podobnie gminami miejskimi, co więcej – będącymi siedzibami władz powiatowych. Jednak sporo wsi wokół tego miasta głosuje podobnie do Lublina.

Tabela 49. Poziom odmienności zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji pozostałych miast wojewódzkich

Miasto	Gminy bardzo podobne 0–10 punktów	Gminy podobne 10–20 punktów
Białystok	3 gminy: Michałowo, Supraśl i Wasilków (białostocki)	9 gmin: Choroszcz, Czarna Białostocka, Dobrzyniewo Duże, Juchnowiec Kościelny, Turośń Kościelna (białostocki), Mońki (moniecki), Krynki, Sokółka i Szudziałowo (sokólski)
Bydgoszcz	10 gmin: Białe Błota, Dobrcz, Koronowo, Nowa Wieś Wielka, Osielsko, Sicienko, Solec Kujawski (bydgoski), Nakło nad Notecią, Szubin (nakielski), Barcin (żniński)	9 gmin: Dąbrowa Chełmińska (bydgoski), Kcynia, Mrocza, Sadki (nakielski), Gąsawa, Janowiec, Łabiszyn, Rogowo, Żnin (żniński)
Gorzów Wielkopolski	6 gmin: Kostrzyn nad Odrą, Bogdaniec, Deszczno, Kłodawa, Lubiszyn, Santok (gorzowski)	1 gmina: Witnica (gorzowski)
Kielce	–	6 gmin: Chęciny, Masłów, Miedziana Góra, Morawica, Sitkówka-Nowiny, Zagnańsk (kielecki)
Lublin	3 gminy: Krasnystaw (m) (krasnostawski), Lubartów (m) (lubartowski), Świdnik (świdnicki)	11 gmin: Krasnystaw (w) (krasnostawski), Kraśnik (kraśnicki), Lubartów (w) (lubartowski), Głusk, Jastków, Konopnica, Niemce, Wólka (lubelski), Łęczna, Spiczyn (łęczyński), Mełgiew (świdnicki)
Olsztyn	7 gmin: Barczewo, Dywity, Gietrzwałd, Jonkowo, Olsztynek, Purda, Stawiguda (olsztyński)	5 gmin: Biskupiec, Dobrze Miasto, Jeziorany, Świątki (olsztyński)
Opole	–	16 gmin: Brzeg (brzeski), Gogolin, Krapkowice, Zdzeszowice (krapkowicki), Chrzastowice, Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Łubniany, Murów, Ozimek, Popielów, Prószków, Tarnów Opolski, Tułowice, Turawa (opolski), Strzelce Opolskie (strzelecki)
Rzeszów	–	7 gmin: Łańcut (łańcucki), Przeworsk (m), Sieniawa (przeworski), Boguchwała, Głogów Małopolski, Krasne, Trzebownisko (rzeszowski), Strzyżów (strzyżowski)

Miasto	Gminy bardzo podobne 0–10 punktów	Gminy podobne 10–20 punktów
Toruń	4 gminy: Chełmża (m), Łysomice, Wielka Nieszawka, Zławieś Wielka	6 gmin: Golub-Dobrzyń (golubsko-dobrzyński), Chełmża (w), Czernikowo, Lubicz, Łubianka, Oborowo (toruński)
Zielona Góra	9 gmin: Gubin (m), Krosno Odrzańskie (krośnieński), Babimost, Czerwieńsk, Nowogród Bobrzański, Sulechów, Świdnica, Zabór (zielonogórski)	6 gmin: Bobrowice, Bytnica, Gubin (w) (krośnieński), Bojadła, Kargowa, Trzebiechów (zielonogórski)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Co równie ciekawe – gmin głosujących bardzo podobnie do siedziby województwa nie znaleźliśmy w otoczeniu Kielc, Opola i Rzeszowa. W przypadku Kielc – w sąsiednich powiatach tylko miasta powiatowe, w przypadku Rzeszowa podobieństwo wykazały jedynie sąsiednie miasta powiatowe (Łańcut, Przeworsk i Strzyżów) oraz cztery gminy graniczące z Rzeszowem – miejsko-wiejska Głogów Małopolski oraz wiejskie Boguchwała, Krasne i Trzebowno. W przypadku aglomeracji toruńskiej – obok gminy miejskiej Chełmża są to trzy z czterech gmin graniczących z Toruniem. Czwarta gmina graniczna Lubicz ma współczynnik odmienności nieznacznie tylko przekraczający graniczną wartość 10 punktów (10,32).

Aglomeracje miast powyżej 100 tys. mieszkańców

Ostatnią analizowaną grupą są miasta na prawach powiatu liczące powyżej 100 tys. mieszkańców oraz ich powiaty obwarzankowe. W badaniu wzięte zostało pod uwagę 10 miast, których nie omówiono powyżej. Dziewięć z nich to duże miasta, które w 1999 r. utraciły status ośrodków wojewódzkich. Dziesiąte to będący rdzeniem aglomeracji przemysłowej położonej na południu województwa śląskiego Rybnik.

W tabeli 50 widzimy, że w pięciu przypadkach na terenie powiatów obwarzankowych i sąsiednich znajdują się liczne gminy o bardzo podobnych zachowaniach wyborczych. Zjawisko to zachodzi przede wszystkim wokół dużych ośrodków przemysłowych południowej Polski (Bielsko-Biała, Częstochowa, Rybnik, Wałbrzych) oraz wokół Koszalina. Nie mamy z nim niemal do czynienia w otoczeniu Płocka, Radomia, Tarnowa i Włocławka. W przypadku Radomia i Tarnowa żadna z okolicznych gmin nie głosowała w sposób bardzo podobny, a tylko kilka w sposób podobny. Oznacza to prawdopodobnie, że ze względu

na silnie zurbanizowaną i uprzemysłowioną strukturę aglomeracji położonych na terenie województwa śląskiego i w okręgu wałbrzyskim mamy do czynienia z wyjątkiem od reguły mówiącej, iż miasta będące rdzeniem aglomeracji głosują odmiennie od ich otoczenia.

Tabela 50. Poziom odmienności zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji pozostałych miast na prawach powiatu (miasta ponad 100 tys. mieszkańców)

Miasto	Gminy bardzo podobne 0–10 punktów	Gminy podobne 10–20 punktów
Bielsko-Biała	7 gmin: Bestwina, Czechowice-Dziedzice, Jasienica, Jaworze, Kozy, Wilkowice (bielski), Żywiec (żywiecki)	Buczkowice, Porąbka, Szczyrk, Wilamowice (bielski) Lipowa, Łodygowice, Świnna (żywiecki)
Częstochowa	5 gmin: Blachownia, Kamienica Polska, Olsztyn, Poczesna (częstochowski), Kłobuck (kłobucki)	Janów, Kłomnice, Kruszyna, Mstów, Rędziny, Starcza (częstochowski), Panki, Popów, Przystajń, Wręczyca Wielka
Elbląg	3 gminy: Elbląg (w), Gronowo Elbląskie, Pasłęk (elbląski)	Godkowo, Markusy, Milejewo, Młynary, Rychliki, Tolkmicko (elbląski)
Koszalin	9 gmin: Białogard (m) (białogardzki), Kołobrzeg (m), Kołobrzeg (w), Ustronie Morskie (kołobrzesci), Biesiekierz, Manowo, Mielno, Sianów, Świeszyno (koszaliński)	Białogard (w), Karlino, Tychowo (białogardzki), Dynowo, Gościno, Rymań, Siemyśl (kołobrzesci), Bobolice, Polanów (koszaliński)
Płock	2 gminy: Słupno (płocki), Sierpc (m) (sierpecki)	Łąck, Radzanowo, Stara Biała, Wyszogród (płocki)
Radom	–	Gózd, Jedlnia-Letnisko, Kowala, Pionki, Wierzbica
Rybnik	14 gmin: Racibórz, Kuźnia Raciborska, Nędza (raciborski), Czerwionka-Leszczyny, Gaszowice, Jejkowice, Lyski (rybnicki), Gorzyce, Pszów, Radlin, Rydułtowy, Wodzisław Śląski (wodzisławski), Jastrzębie-Zdrój, Żory	Kornowac, Krzanowice, Krzyżanowice, Pietrowice Wielkie, Rudnik (raciborski), Świerklany (rybnicki), Godów, Lubomia, Markłowice (wodzisławski)
Tarnów	–	Tarnów (w), Wierzchosławice, Wojnicz (tarnowski)
Wałbrzych	6 gmin: Boguszów-Gorce, Głuszyca, Jedlina-Zdrój, Mieroszów, Stare Bogaczowice, Szczawno-Zdrój (wałbrzyski)	Czarny Bór i Walim (wałbrzyski)
Włocławek	1 gmina: Fabianki (włocławski)	Brześć Kujawski, Chocień, Kowal (m), Włocławek (w) (włocławski)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Ta ostatnia grupa potwierdza obserwację poczynioną już wcześniej: zakres oddziaływania miast centralnych – zarówno tych o statusie metropolitalnych, jak i mniejszych – jest stosunkowo niewielki i często węższy lub znacznie węższy od delimitowanych pod kątem innych kryteriów obszarów funkcjonalnych. Istotnym wyzwaniem jest wyjaśnienie przypadków miast o szerokim kręgu oddziaływania i tych o najniższym. Nie można wskazać jako istotnego czynnika wielkości danego ośrodka. Pierwszym elementem wydaje się być położenie geograficzne i jego historyczny kontekst oraz poziom uprzemysłowienia miasta i jego otoczenia. Ten pierwszy sprawia, że szerszy zakres podobieństwa gmin sąsiednich występuje na nowych ziemiach, włączonych do Polski po 1945 r. (Koszalin, Olsztyn, Wałbrzych, Zielona Góra) oraz w miastach dawnego zaboru pruskiego (Bydgoszcz, Poznań). Ponadto można też dostrzec, że w niektórych przypadkach (wschodnie sąsiedztwo GZM, Rybnik, Częstochowa) pewną rolę odgrywa wysoki poziom uprzemysłowienia w okresie PRL.

Przeciwny biegun stanowią miasta o niewielkim poziomie podobieństwa do otoczenia – zarówno większe metropolie (Kraków, Łódź), jak i ośrodki mniejsze (Białystok, Kielce, Lublin, Płock, Radom, Rzeszów, Tarnów, Włocławek), znajdujące się na terenie dawnych zaborów rosyjskiego i austriackiego. Specyfika Opola – które można uznać za bardzo podobne do wyżej wymienionych – wiąże się przede wszystkim z dużym odsetkiem mniejszości niemieckiej w gminach otaczających miasto.

Podsumowanie

Nauki polityczne w Polsce wydają się słabo poinformowane o mechanizmach sprawczości na poziomie lokalnym, obserwując przede wszystkim realia rządzenia na poziomie centralnym, a także – coraz częściej – rywalizację wyborczą na poziomie lokalnym. Stąd procesy metropolizacyjne z natury rzeczy bywają dostrzegane przede wszystkim jako przyczyna odmiennych zachowań wyborczych lub – w niewielkim stopniu – obszar agendy ustawodawczej. Znaczenie tego pierwszego zjawiska jest przeceniane za sprawą różnorodności zachowań nawet na poziomie miast członkowskich Unii Metropolii Polskich. Drugie zjawisko pojawia się raczej w kontekście sporów między PiS a PO, szczególnie po roku 2015.

Niniejsza praca była próbą wypełnienia luki badawczej i przyjrzenia się kwestii metropolii i metropolizacji z kilku perspektyw. Po pierwsze, jako odpowiedzi na powszechne trendy kształtujące w duchu globalnej gospodarki realia wielkich aglomeracji miejskich. Trendu wpływającego na politykę zarówno z poziomu kształtowania polityk publicznych, jak i integracji działań jednostek samorządu terytorialnego. Był on widoczny znakomicie na przykładzie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, na terenie której integracja polityki transportowej jako wspólnej polityki gmin pojawiła się krótko po zmianie ustrojowej 1989 i 1990 r., zresztą na bazie istniejących pod koniec PRL rozwiązań. Z podobnymi procesami mamy do czynienia w metropolii trójmiejskiej i warszawskiej. W metropolii krakowskiej istotny był spór wokół zasadności wspólnej polityki antysmogowej, rozstrzygnięty – niestety – na poziomie regionalnym.

Brak mechanizmów koordynacji i współpracy metropolitalnej skłonił – jak pokazaliśmy – lokalne elity do tworzenia stowarzyszeń, wykorzystania formuły ZIT czy angażowania się w kolejne projekty regulacji ustawowej. Poza ewidentnym sukcesem elit górnośląskich i zagłębiowskich, wszystkie pozostałe ośrodki metropolitalne mogą jednak mówić

o porażce. Zwłaszcza że przyjęte w 1998 r. rozwiązania regionalne nie spełniły wielu nadziei. Jednak nawet te ułomne więzi i formy współpracy są czynnikiem tworzącym wzory współpracy i silne powiązania na poziomie projektowanych metropolii. Dlatego też mechanizmy praktycznej współpracy na poziomie polityk publicznych – takie jak choćby Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – należy uznać za pozytywny impuls do tworzenia związków aglomeracyjnych, nie tylko zresztą metropolitalnych, ale także budowanych wokół większych miast na prawach powiatu.

Tworzenie wspólnych ram i rozwiązań ustrojowych dla 12 ośrodków znajdujących się na czele wszystkich klasyfikacji metropolitalnych oraz dla dużych miast wytwarzających znaczących rozmiarów aglomeracje może być istotnym czynnikiem ułatwiającym ich forsowanie na poziomie parlamentarnym. Osłabi też dystynkcję symboliczną, która sprzyja okazywaniu wyższości kilku największych metropolii – przede wszystkim Warszawy – nad resztą kraju. Dystynkcja ta przybiera niekiedy niewinną formę podkreślania zamożności, kosmopolityzmu czy globalnego charakteru stolicy, w gorszych jednak przypadkach mniej lub bardziej ostentacyjnej pogardy, przypisywania mieszkańcom prowincji niższych kwalifikacji, frustracji związanych z niższym poziomem życia i gorszymi perspektywami zawodowymi czy też nadmiernego przywiązania do tradycyjnych wartości.

Wzmacnianie tej dystynkcji utrudnia realizację pragmatycznie motywowanych programów polityki metropolitalnej, wzmacnia konflikt centrum – peryferie i polaryzację polityczną społeczeństwa. Dostrzeżliśmy też, że polaryzacja ta w połączeniu z silnym konfliktem symbolicznym utrudnia realizację porozumień aglomeracyjnych. Dzieje się to zwłaszcza tam, gdzie liberalna większość w mieście nie przekłada się na liberalną większość w całej aglomeracji. Na poziomie obywatelskiej identyfikacji można dostrzec, iż nieliberalne większości w gminach ościennych z obawą patrzą na dominację potencjalnej metropolii przez polityków z liberalnego rdzenia. Ci ostatni – tak jak to miało miejsce w przypadku projektu aglomeracji warszawskiej – obawiają się instrumentalnego traktowania związków metropolitalnych jako okazji do „wysadzenia ich z siodła”.

Staraliśmy się pokazać, że problemy zaufania i tożsamości obywatelskiej w obrębie metropolii oraz reprezentatywności i sprawczości ich władz mają charakter uniwersalny i są wyzwaniem, przed którym staje większość państw europejskich. Przyjęty w GZM, a wcześniej zapisany w ustawie o związkach metropolitalnych, wzór równowagi między centrum a gminami aglomeracji osłabia poczucie demokratycznego

wpływu i redukuje aspekty tożsamościowe do poziomu wspólnych urzędów publicznych – przede wszystkim transportu aglomeracyjnego.

Wydaje się, że w tej sytuacji możliwe jest połączenie dwóch trybów tworzenia związków metropolitalnych i aglomeracyjnych. Po pierwsze, poprzez ustawę określającą ramy współpracy między miastami-rdzemiami a gminami należącymi do aglomeracji. Po drugie zaś, przez ustawy adresowane do pojedynczych metropolii i różnicujące rozwiązania w sposób dopasowany do ich sytuacji i preferencji lokalnych elit. Specyfika GZM, ze słabnącym demograficznie ośrodkiem centralnym, nie dominującym politycznie nad otoczeniem, dobrze pokazuje, że wspólna ustawa metropolitalna napotkałaby ograniczenia stosowania nie tylko tu, ale także w aglomeracji trójmiejskiej.

Osobną kwestią jest też regulacja relacji między związkami metropolitalnymi a powiatami. W przypadku Poznania i Wrocławia aglomeracje w znacznym stopniu pokrywają się z terytorium powiatów obwarzankowych. W przypadku Warszawy i Łodzi mamy do czynienia z silnymi ośrodkami powiatowymi (Pabianicami i Zgierzem w pierwszym, a Legionowem, Otwockiem i Pruszkowem w drugim), które są ośrodkami usług publicznych i władzy lokalnej, których znaczenia nie warto pomijać, redukując ich status formalny do poziomu „zwykłych gmin”. Zasadne może być zatem inne docelowe uregulowanie rozwiązań ustrojowych na obszarze aglomeracji poznańskiej i wrocławskiej (oraz podobnej do nich z tego punktu widzenia białostockiej), a inne – dla warszawskiej i łódzkiej (i podobnych krakowskiej, lubelskiej i szczecińskiej).

Innym problemem jest realność projektu związku metropolitalnego Bydgoszczy i Torunia – łatwego z oddalonej perspektywy analizującej wskaźniki ekonomiczne i demograficzne czy powiązania komunikacyjne, trudnego politycznie i tożsamościowo. Być może warto rozważyć zaproponowany przez J.H. Szlachetkę model dwóch powiązanych ze sobą obligatoryjnie metropolii. Kwestią niedługiego czasu będą być może także rozwiązania dla Rzeszowa. To znacznie mniejsze od pozostałych ośrodków metropolitalnych miasto za kadencji prezydenta Tadeusza Ferencza obrało drogę radzenia sobie z problemami aglomeracyjnymi poprzez włączanie do swoich granic kolejnych wsi. Skutkuje to wyraźnym przyrostem terytorium i mniejszym – liczby mieszkańców, ale nie tworzy efektywnych metod zarządzania procesami o typowo metropolitalnym charakterze, związanym z planowaniem przestrzennym, kwestiami połączeń drogowych i synchronizacją transportu zbiorowego.

Problemy innych miast wielkości Rzeszowa, niebędących członkami UMP, a niekiedy nieposiadających nawet statusu miasta wojewódzkiego, mogłaby z kolei rozstrzygnąć ustawa określająca wspólne

ramy i regulująca trzy elementy: rangę miasta w systemie osadniczym i administracyjnym kraju (bez konieczności tworzenia nowych województw dla potwierdzenia wyróżnionego statusu), relacje z powiatem obwarzankowym oraz zakres odpowiedzialności w tworzeniu systemu transportu zbiorowego. Ten ostatni bowiem w przypadku wielu miast na prawach powiatu powinien nie tylko obejmować powiat obwarzankowy, ale także zapewniać komunikację w wymiarze subregionalnym.

To poszerzenie grupy miast podlegających ustrojowej kategoryzacji nie powinno usunąć perspektywy – zarysowanej wyraźnie w badaniach i propozycjach eksperckich dwóch ostatnich dekad – miejsca poszczególnych ośrodków w przestrzeni ponadnarodowej (nie tylko unijnej). Polemiczne stanowisko wobec części z nich dotyczy jedynie warstwy wyrazistych i stygmatyzujących prowincję dystynkcji oraz ograniczania zakresu interwencji ustawodawczej do kilku największych miast. Polityka państwa powinna jednak określić narzędzia wzmocnienia pozycji międzynarodowej kilku ośrodków metropolitalnych z największym potencjałem ekonomicznym, akademickim czy kulturalnym – a zatem Krakowa, Wrocławia, Trójmiasta i Poznania, a także – w pewnym powiązaniu z Warszawą – Łodzi. Rola ta nie powinna być opisana jako ekskluzywna, nie wyklucza bowiem znaczenia Rzeszowa i Lublina w obszarze relacji z Ukrainą czy Szczecina – z Niemcami. Nie powinna być też łączona z mającymi znaczenie przede wszystkim wewnętrzne i koncentrującymi się na koordynacji polityk publicznych rozwiązaniami metropolitalno-aglomeracyjnymi, a raczej z programem dystrybucji funkcji stołecznych.

Zasadność rozłącznego traktowania kwestii pozycji międzynarodowej i statusu metropolii pokazuje wspomniany już przypadek Włoch, gdzie metropoliami zostało 14 miast, w tym aż 5 z obszarami aglomeracyjnymi poniżej miliona mieszkańców, co pokazuje, że narodowe normy w tym zakresie są znacznie skromniejsze, niż wskazuje na to przywoływany przez ekspertów standard milionowego centrum. W przypadku Włoch jest jasne, że pozycja Mediolanu znacząco wykracza ponad pozostałe stolice regionów i dorównuje jedynie stolicy kraju. Nie oznacza to jednak potrzeby ustrojowego wyrażenia tej przewagi.

Propozycja J.H. Szlachetki utworzenia 12 metropolii wokół Bydgoszczy, Gdańska, Gdyni, GZM, Krakowa, Lublina, Łodzi, Poznania, Szczecina, Torunia, Warszawy i Wrocławia oraz dodatkowo związków metropolitalnych jest ideą najdalej idącą, a zarazem wychodzącą naprzeciw wielu wyzwaniom, pomijanym w innych propozycjach. Metropolie powstawałyby wskutek zniesienia na ich terytorium struktury powiatowej (także miast na prawach powiatu), a zatem tworzyłyby odrębny drugi

stopień podziału administracyjnego, z pochodzącymi z wyboru zgromadzeniami wybierającymi – jak rada powiatu – zarząd metropolii z jego przewodniczącym. Nowatorskim elementem jest uzupełnienie tej konstrukcji o Senat Obywatelski, składający się z losowanych 100 przedstawicieli mieszkańców, z zachowaniem adekwatnej reprezentacji płci, wieku i wykształcenia. Jednocześnie powstają cztery związki metropolitalne: warszawsko-lódzki, krakowsko-katowicki, trójmiejski (obejmujący rozdzielone metropolie gdańską i gdyńską oraz Elbląg) oraz bydgosko-toruński³²⁰. Ta wizjonerska koncepcja narusza sporo podstawowych interesów, odbierając miastom metropolitalnym część ich obecnych zadań, znosząc lub okrawając powiaty leżące na terenie aglomeracji.

Zamykając rozważania na temat kluczowych dla nauk politycznych zagadnień związanych z funkcjonowaniem metropolii, chcielibyśmy też zaproponować główne wątki, które albo stanowią interesujący temat do dalszych badań, bo traktowane były do tej pory marginalnie, albo też stanowią wyzwania nie tylko teoretyczne, ale również związane z praktycznym funkcjonowaniem tych obszarów.

Pierwszy z nich to demokracja metropolitalna jako wybór odpowiedniej strategii instytucjonalnej, łączącej zapewnienie efektywnego zarządzania, przy uwzględnieniu różnorodności interesów, podmiotowości wspólnot lokalnych oraz wynikającego z nich policentrycznego charakteru procesów decyzyjnych. To ostatnie zagadnienie wymaga rozszerzenia kwestii także na struktury wewnętrzne – dziś zredukowane (z wyjątkiem Warszawy) do roli jednostek pomocniczych o niewielkich kompetencjach. Problemem jest tu reprezentacja licznych włączonych w administracyjne granice miast wsi i osiedli czy wyludniających się obszarów śródmiejskich, których znaczenie w rywalizacji wyborczej jest na tyle niewielkie, że politycy mogą bezkarnie lekceważyć poglądy i interesy ich mieszkańców. Częściowo w sukurs przychodzi tu koncept „demokracji metropolitalnej” traktujący „miasta jako obiekty polityczne”. Ten problem rozwiązań dla demokracji aglomeracyjnej będzie miał coraz większe znaczenie – choćby dlatego, że coraz większa część ludności świata mieszka w metropoliach. I choć rozmiar i zróżnicowanie części z nich będą utrudniać przenoszenie doświadczeń na grunt polski, to z pewnością podpowiedzą zagadnienia i metody badawcze dające się zastosować do analiz i propozycji tworzenia adekwatnego modelu metropolitalnej demokracji i partycypacji.

320 J.H. Szlachetko, *op. cit.*, s. 372–374.

Drugi ważny aspekt badawczy to rola, jaką mogą odgrywać instytucje nieformalne. We współczesnej debacie na temat rządzenia, także na poziomie metropolitalnym, otwiera się przestrzeń dla analizy powiązań nieformalnych w polityce, będących m.in. skutkiem deficytów w zakresie efektywności państwa, braku satysfakcjonującej reakcji władz publicznych na rosnące wymagania społeczne i wreszcie braku lub utraty legitymizacji przez formalne struktury i procesy. Rządzenie metropolią wymaga uwzględnienia zarówno horyzontalnego, jak i wertykalnego wymiaru. Należy więc kłaść nacisk na instytucjonalne uzgodnienia – formalne lub nieformalne, uwzględniać potencjał struktur sieciowych w zakresie koordynacji, a także procesy niesformalizowanej partycypacji politycznej w różnych skalach oraz potrzeby i trudności w działaniach metropolitalnych.

Wydaje się zatem, że jest to zjawisko nieuniknione na obecnym etapie realnej metropolizacji przestrzeni i gospodarki, a także powolnej ewolucji rozwiązań administracyjnych oraz usług publicznych. Trzeba jednak uważać je również za potencjalnie niebezpieczne, gdyż może prowadzić do ożywienia lub wzmocnienia wad i patologii polityki (np. korupcji). Narastająca złożoność polityk, często wykraczających poza kompetencje i zasięg działania gmin, utrudnia realizację integracyjnych polityk międzygminnych lub prawdziwych strategii metropolitalnych. W konsekwencji zarządzanie metropolitalne wykracza poza zwykłą konieczność stworzenia dodatkowego poziomu planowania lub zarządzania, wyposażonego w odpowiednie kompetencje i możliwości. Oprócz wymiaru horyzontalnego, czyli konieczności promowania integracji i koordynacji mechanizmów zdolnych do zapewnienia współpracy międzygminnej, potrzebna jest pionowa koordynacja i integracja zarządzania metropolitalnego, i to w obu kierunkach – w dół w kierunku sąsiedztw, gmin i dzielnic, a także w górę w stronę regionów, rządów krajowych i struktur międzynarodowych.

Trzeci istotny kontekst badawczy to ewolucja obszarów metropolitalnych w warunkach zakwestionowania kluczowego dla XX w. paradygmatu wzrostu, zarówno w wymiarze globalnym i państwowym, o jakim wspomina Jason Hickel³²¹, jak i uwzględniającym też poziom lokalny, omawianym m.in. przez Kate Raworth³²². Oczywiście także wcześniej wielu autorów wskazywało zarówno niemożliwość

321 J. Hickel, *Mniej znaczy lepiej. O tym, jak odejście od wzrostu gospodarczego ocali świat*, Kraków 2021.

322 K. Raworth, *Ekonomia obwarzanka: siedem sposobów myślenia o ekonomii XXI wieku*, Warszawa 2021.

powszechnego dla różnych krajów – zwłaszcza peryferyjnych – stałego wzrostu i postulowali działania mające pogodzić rozwój gospodarczy z wymogami zrównoważenia środowiska i sprawiedliwości społecznej, jakie proponuje koncepcja zrównoważonego rozwoju³²³.

Odpowiedzią na porzucenie paradygmatu wzrostu może być koncepcja „znośności życia” (*liveability*) jako alternatywny sposób ewaluacji polityki na poziomie lokalnym i metropolitalnym. Jej popularność zbiegła się z myśleniem o przestrzeni publicznej w kategoriach zrównoważonego rozwoju. Kluczowe kwestie w tym zakresie to wyrównywanie nierówności socjoekonomicznych wśród mieszkańców oraz redukcja wpływu środowiskowego różnych miejskich działań i aktywności. Dlatego też znośność życia w metropoliach można określić jako poziom/jakość interakcji między mieszkańcami a ich otoczeniem lub poziomem dawania satysfakcji mieszkańcom a fizycznymi i psychologicznymi potrzebami, interesami ich mieszkańców.

Ostatnią kwestią badawczą o dużym znaczeniu teoretycznym jest analiza powstawania tożsamości metropolitalnych. Jest to istotne nie tylko w kontekście procedur zarządzania – wzmacniających lub osłabiających więzi w obrębie aglomeracji, ale także wzmacniania odporności miast na wyzwania i kryzysy, które wymagają szerokiej społecznej spójności i aktywności. Rozwijające się w kilku krajach badania procesów kształtowania tożsamości metropolitalnej skupiają się najczęściej na instytucjach metropolitalnych i ich elitach jako siłach mających odegrać rolę w promocji lub też kreacji tożsamości metropolitalnej. Współcześnie tożsamość metropolitalna właściwie nie istnieje, a próby konstruowania jej przez elity nie zawsze są internalizowane przez mieszkańców. W polskim kontekście najciekawsze wydają się być pod tym kątem analizy procesów integracji w obszarach o długiej tradycji podziałów kulturowych i tożsamościowych (Śląsk i Zagłębie w ramach GZM), napięcia między liberalnym rdzeniem a nieliberalnymi peryferiami (nie w sensie geograficznym, gdyż obszary dominacji postaw liberalnych znajdujemy często na obrzeżach wielkich miast lub tuż za ich granicami). Interesującym polem obserwacji i badań będą też obszary o wysokim poziomie integracji miasta z otoczeniem, np. Sądectyczna.

Warto jednak podkreślić, że sama tożsamość metropolitalna jest problematyczna już na poziomie czysto metodologicznym, gdyż nie ma pewności, jak to zjawisko badać – pytając mieszkańców o ich autodefinicję, sposób użytkowania przestrzeni i ich mobilność czy też analizując

323 F.E. Cardoso, E. Faletto, *Zależność a rozwój w Ameryce Łacińskiej. Próba interpretacji socjologicznej*, przeł. H. Siewierski, Warszawa 2008.

ich mobilizację obywatelską i partycypację polityczną. Nie brakuje także argumentów przemawiających za tym, że coś takiego jak tożsamość metropolitalna wykształcić się nie może. Instrumentami procesu tworzenia/stymulowania tożsamości metropolitalnej są najczęściej polityka kulturalna czy też spektakularne realizacje architektoniczne będące istotnym komponentem wielkomiejskiej narracji. Trzeba też pamiętać, że kwestia tożsamości metropolitalnej nie jest dla polityków istotnym elementem agendy politycznej na terenach wielkomiejskich.

I właśnie na tym poziomie – nowej agendy politycznej, łączącej kwestie tożsamości z realiami polityk publicznych – procesy metropolizacji będą uzyskiwać własną dynamikę w następnych latach. Dynamika ekonomiczna i społeczna wytwarzania zjawiska metropolizacji i – szerzej – aglomeracji jest nie do powstrzymania. Lecz państwo nie powinno sobie stawiać takiego celu. Może natomiast podjąć grę z tym procesem – ograniczając jego szkodliwe skutki, mobilizując struktury administracyjne i społeczne do stawiania czoła nowym wyzwaniom, przeorganizując sieci usług publicznych i całe intelektualne instrumentarium myślenia o przestrzeni i sieci osadniczej kraju. W tym sensie badania i prace politologów znajdują w tym obszarze wdzięczne i mające liczne praktyczne zastosowania pole zainteresowań.

Bibliografia

Publikacje naukowe i eksperckie

- Andrew Caroline, Goldsmith Michael, *From Local Government to Local Governance – and Beyond?*, „International Political Science Review” 1998, vol. 19, nr 2.
- Anioł Zbigniew, *Analiza potencjału pasażerskiego dworców, stacji i przystanków kolejowych na terenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*, „Transport Miejski i Regionalny” 2021, nr 5.
- Barron Caroline M., *From City to Metropolis*, „The London Journal: A Review of Metropolitan Society Past and Present” 1987, vol. 13, nr 1.
- Bierwiaczonek Krzysztof, Nawrocki Tomasz, Zygmunt Agata, *Rola Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych w procesie tworzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii – od deficytu wiedzy do oczekiwań wobec nowej instytucji*, [w:] *Metropolie jako przedmiot badań – zagraniczne doświadczenia, polskie oczekiwania*, „Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa” 2018, z. 2.
- Bourdieu Pierre, *Dystynkcja: społeczna krytyka władzy sądzania*, Warszawa 2005.
- Brenner Neil, *Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe*, „European Urban and Regional Studies” 2003, vol. 10, nr 4.
- Buczkowski Piotr, *Program pilotażowy: dokończenie reformy gminnej czy pierwszy etap wprowadzania powiatów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 3.
- Cardoso Fernando Henrique, Faletto Enzo, *Zależność a rozwój w Ameryce Łacińskiej. Próba interpretacji socjologicznej*, przeł. H. Siewierski, Warszawa 2008.
- Castells Manuel, *Kwestia miejska*, przeł. B. Jałowiecki, J. Piątkowski, Warszawa 1982.
- Chruściel Marcin, *Reforma generująca konflikty? Przypadek Wałbrzycha po 1998 r.*, [w:] *W cieniu statusu. Miasta Dolnego Śląska i Opolszczyzny po reformie administracji publicznej z 1998 r.*, red. A. Wołek, Kraków 2017.
- Chrzanowski Mateusz, *Udział Senatu RP w decentralizacji struktury państwa*, [w:] *Samorzędy w procesie decentralizacji władzy publicznej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017.
- Dahl Robert A., *The City in the Future of Democracy*, „American Political Science Review” 1967, vol. 61, nr 4.
- Dahl Robert A., *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven–London 2005.
- Dębkowska Katarzyna i in., *Akademickość polskich miast*, Warszawa 2019.
- Dijkstra Lewis, Poelman Hugo, Veneri Paolo, *The UE-OECD definition of a functional urban area*, „OECD Regional Development Working Papers” 2019, nr 11.
- Dudek Antoni, *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Kraków 2019.

- Dziewoński Kazimierz, „Biuletyn PAN KPZK” 1974, z. 83 „Problematyka podziału terytorialnego kraju”.
- Emilewicz Jadwiga, Wołek Artur, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Kraków–Nowy Sącz 2002.
- Flis Jarosław, *Wybory samorządowe – wzory zaangażowania*, Warszawa 2018.
- Frey Bruno S., *Functional, overlapping, competing jurisdictions: Redrawing the geographic borders of administration*, „European Journal of Law Reform” 2003, nr 3–4.
- Fricke Carola, *European Dimension of Metropolitan Policies. Policy Learning and Reframing of Metropolitan Regions*, Cham 2020.
- Fricke Carola, Giuliani Ernesto, *Metropolitan regions as contested spaces: the discursive construction of metropolitan space in comparative perspective*, „Territory, Politics, Governance” 2017, vol. 6, nr 2.
- Frisken Frances, Norris Donald F., *Regionalism reconsidered*, „Journal of Urban Affairs” 2001, vol. 23, nr 5.
- Gawłowski Robert, *Między współpracą, przetargiem a rywalizacją. Relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2019.
- Gendźwiłł Adam, *Wybory lokalne w Polsce. Uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Warszawa 2020.
- Geodecki Tomasz, Gorzelak Grzegorz, Górniak Jarosław, Hausner Jerzy, Mazur Stanisław, Szlachta Jacek, Zaleski Janusz, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Kraków 2012.
- Giffinger Rudolf, Fertner Christian, Kramar Hans, Kalasek Robert, Pichler-Milanovic Nataša, Meijers Evert, *Smart Cities – Ranking of European medium-sized cities*, Vienna 2007.
- Goldsmith Michael, *Normative Theories of Local Government: A European Comparison*, [w:] *Rethinking Local Democracy*, red. D. King, G. Stoker, Houndmills–Basingstoke–London 1996.
- Gorzelak Grzegorz, Jałowiecki Bohdan, *Strategie polskich regionów w procesie integracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2.
- Grabowska Mirosława, *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Instytut Socjologii UW, Warszawa 2004.
- Haber Grzegorz, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju jako wyzwanie dla polityki miejskiej na przykładzie realizacji projektu „Dużego Opola” w XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2017, Seria Organizacja i Zarządzanie, z. 106.
- Haila Anne, Le Galès Patrick, *The coming of age of metropolitan governance in Helsinki?*, Paris 2004.
- Hall Tim, Hubbard Phil, *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*, Wiley 1998.
- Hardt Michael, Negri Antonio, *Metropolia*, „Praktyka Teoretyczna” 2011, t. 3.
- Hausner Jerzy, *Metropolie – luka koncepcyjna?*, [w:] *Metropolitalne funkcje Krakowa*, red. J. Purchla, vol. 1, Kraków 1998.
- Herrschel Tassilo, Newman Peter, *Governance of Europe’s City Regions. Planning, Policy and Politics*, London–New York 2002.
- Hesse Joachim Jens, Sharpe Laurence James, *Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations*, [w:] *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden 1991.
- Hickel Jason, *Mniej znaczy lepiej. O tym, jak odejście od wzrostu gospodarczego ocali świat*, Kraków 2021.

- Hirschman Albert O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Ma. 1970.
- Huddy Leonie, *From Social to Political Identity: A Critical Examination of Social Identity Theory*, „Political Psychology” 2001, vol. 22, nr 1.
- Izdebski Hubert, *Zadania metropolitalne i ich wykonywanie – obecne próby rozwiązania kwestii metropolizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 7–8.
- Jałowiecki Bohdan, *Spółeczna przestrzeń metropolii*, Warszawa 2000.
- Judd Dennis R., *Everything is Always Going to Hell: Urban Scholars as End-Times Prophets*, „Urban Affairs Review” 2005, vol. 41, nr 2.
- Kaczmarek Tomasz, Kociuba Dagmara, *Models of governance in the urban functional areas: Policy lessons from the implementation of integrated territorial investments (ITIs) in Poland*, „Quaestiones Geographicae” 2017, vol. 36, nr 4.
- Kociuba Dagmara, *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce – teoria versus praktyka*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2017, nr 3.
- Kowalewski Adam, *Przez metropole do dobrobytu?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 1.
- Kuć-Czajkowska Katarzyna, *Obszary funkcjonalne miast wojewódzkich w Polsce. Przestrzeń współpracy i konkurencji samorządów terytorialnych*, Lublin 2019.
- Kudelko Joanna, Musiał-Malagó Monika, *Obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich w Polsce. Dynamika i zróżnicowanie rozwoju*, Kraków 2021.
- Kukliński Antoni, „Biuletyn PAN KPZK” 1974, z. 83 „Problematyka podziału terytorialnego kraju”.
- Kübler Daniel, Heinelt Hubert, *Introduction*, [w:] *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, red. D. Kübler, H. Heinelt, London–New York 2005.
- Kübler Daniel, Heinelt Hubert, *Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place*, [w:] *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, red. D. Kübler, H. Heinelt, London–New York 2005.
- Kübler Daniel, Sager Fritz, Schwab Brigitte, *Governing without government. Metropolitan governance in Switzerland*, [w:] *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, red. H. Heinelt, D. Kübler, London–New York 2005.
- Kübler Daniel, Tomàs Mariona, *Jeux d'échelle et démocraties métropolitaines: Leçons montréalaises*, „Métropoles” 2010, nr 7.
- Kwaśny Jakub, *Zasadność funkcjonowania powiatów obwarzankowych w świetle 20 lat doświadczeń z samorządem powiatowym w Polsce*, Kraków 2021.
- Leszczycki Stanisław, *Podział terytorialny kraju a planowanie przestrzenne*, „Biuletyn PAN KPZK” 1974, z. 83 „Problematyka podziału terytorialnego kraju”.
- Lidström Anders, *Citizens in the city-regions: Political orientations across municipal borders*, „Urban Affairs Review” 2013, vol. 49, nr 2.
- Lidström Anders, Sellers Jefferey M., *Governance and Redistribution in Metropolitan Areas: A Swedish-US Comparison*, [w:] *The role of regions?: Networks, scale, territory*, Kristianstad 2011.
- Lijphart Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven 2012.
- Lipowicz Irena, *Ustrojowe aspekty reformy samorządowej w latach 1990–1998 w świetle współczesnych wyzwań administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2.

- Lowndes Vivien, *Citizenship and Urban Politics*, [w:] *Theories of Urban Politics*, red. D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, London 1995.
- Lowery David, DeHoog Ruth H., Lyons William E., *Citizenship in the empowered locality: An elaboration, a critique, and a partial test*, „Urban Affairs Quarterly” 1992, vol. 28.
- Malisz Bronisław, *W sprawie koncepcji podziału terytorialnego kraju*, „Biuletyn PAN KPZK” 1974, z. 83 „Problematyka podziału terytorialnego kraju”.
- Markowski Tadeusz, Marszał Tadeusz, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006.
- Matyja Rafał, *Krajowa Polityka Miejska okiem politologa*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 3.
- Matyja Rafał, *Zróźnicowanie przestrzenne zachowań wyborczych w miastach prezydenckich. Wybory sejmowe 2015*, „Acta Politica Polonica” 2016, nr 2.
- Matyja Rafał, Sajduk Błażej, *Wybory 2014–2015 a przemiany elit politycznych Trzeciej Rzeczypospolitej*, Kraków–Rzeszów 2016.
- Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*, red. B. Jałowiecki, Warszawa 2008.
- Miszczuk Andrzej, *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Lublin 2003.
- Négrier Emmanuel, *The Changing Role of French Local Government*, „West European Politics” 1999, vol. 22, nr 4.
- Négrier Emmanuel, *The new French dice: Metropolitan institution building and democratic issues*, [w:] *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, red. D. Kübler, H. Heinelt, London–New York 2005.
- Nelken Stanisław M., *Koncepcje i rozwiązania ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy w latach 1990–2002*, praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr. hab. Eugeniusza Zielińskiego, Uniwersytet Warszawski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Instytut Nauk Politycznych, Warszawa 2014, <https://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/1218/Praca%20doktorska.pdf?sequence=2> [dostęp: 8.05.2023].
- Noworól Aleksander, *Diagnoza obszaru strategicznego „Kraków Metropolitalny” opracowana w procesie aktualizacji Strategii Rozwoju Krakowa*, <https://strategia.krakow.pl/zalacznik/399767> [dostęp: 8.05.2023].
- Nyholm Inga, Haveri Arto, *Between Government and Governance – Local Solutions for Reconciling Representative Government and Network Governance*, „Local Government Studies” 2009, vol. 35, nr 1.
- Ofiarska Małgorzata, *Kształtowanie się koncepcji związku metropolitalnego w Polsce po 1990 roku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No. 3833, „Przegląd Prawa i Administracji” CXIV, Wrocław 2018.
- Ostrom Elinor, *Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions*, „Social Science Quarterly” 1972, vol. 53, nr 3.
- Parks Robert B., Oakerson Ronald J., *Regionalism, Localism, and Metropolitan Governance: Suggestions from the Research Program on Local Public Economies*, „State and Local Government Review” 2000, vol. 32, nr 3.
- Paun Akash, Nice Alex, Rycroft Lucy, *How metromayors can help level up England*, Institute for Government, June 2022.

- Pietrzykowski Tomasz, *Droga do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii – garść wspomnień*, [w:] *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia 2017–2022. Geneza – struktura – zadania*, Katowice–Bytom–Gliwice–Tychy–Sosnowiec 2002.
- Pimlott Ben, Rao Nirmala, *Governing London*, Oxford 2002.
- Polkowski Mateusz, Patynowski Karol, *Rynek biurowy w Polsce – II kw. 2022*, Raport JLL, <https://www.jll.pl/pl/trendy-i-analizy/badanie/rynek-biurowy-w-polsce> [dostęp: 8.05.2023].
- Pommerehne Werner W., Weck-Heckmann Hannelore, *Tax Rates, Tax Administration and Income and Tax Evasion in Switzerland*, „Public Choice” 1996, vol. 88.
- Purchla Jacek, *Metropolitalne funkcje Krakowa a nowy podział regionalny Polski*, [w:] *Metropolitalne funkcje Krakowa*, red. J. Purchla, vol. 1, Kraków 1998.
- Purchla Jacek, Sepioł Janusz, *Metropolie a rozwój regionalny Polski*, [w:] *Metropolitalne funkcje Krakowa*, red. J. Purchla, vol. 1, Kraków 1998.
- Pyka Robert, *Francuskie metropolie jako przykład „władzy nieukończonych”*. Wstęp do analizy kształtowania się metropolitalnych tożsamości politycznych we Francji, [w:] *Niedokończone tożsamości społeczne: szkice socjologiczne*, red. G. Libor, J. Wódz, Katowice 2015.
- Pyka Robert, *Metropolizacja a lokalne „governance”. Globalne wyzwania państwa narodowego na przykładzie V Republiki Francuskiej*, Katowice 2015.
- Pyka Robert, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi na przykładzie francuskich rozwiązań instytucjonalnych – między inercją a zmianą*, „Przestrzeń Społeczna (Social Space)” 2012, nr 4.
- Radzik-Maruszak Katarzyna, *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010. Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania*, Lublin 2012.
- Raworth Kate, *Ekonomia obwarzanka: siedem sposobów myślenia o ekonomii XXI wieku*, Warszawa 2021.
- Regulski Jerzy, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.
- Rodriguez-Pose Andrés, *The Rise of the “City-region” Concept and its Development Policy Implications*, „European Planning Studies” 2008, vol. 16, nr 8.
- Rychlewska Paulina, *Podstawy prawne i zmiany ustrojowe dotyczące funkcjonowania stolicy*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 3.
- Salet Willem, Thornley Anton, Kreukels Andy, *Institutional and spatial coordination in European metropolitan regions*, [w:] *Metropolitan Governance and Spatial Planning Comparative Case Studies of European City-Regions*, red. W. Salet, A. Thornley, A. Kreukels, London 2003.
- Sanetra-Szeliga Joanna, *Kraków – an eventful city*, [w:] *Urban Change in Central Europe. The Case of Krakow*, red. J. Purchla, London–New York 2022.
- Sassen Saskia, *The Global City: New York, London, Tokyo*, New York–Tokyo 1991.
- Savitch Hank V., Vogel Ronald K., *Regionalism and Urban Politics*, [w:] *Theories of Urban Politics*, red. J.S. Davies, D.L. Imbroscio, London 2009.
- Sądecka Miejska Strefa Usług Publicznych: *droga do powiatu?*, red. J. Hausner, S. Mazur, Kraków 1997.
- Schmidt Vivien A., *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’*, „Political Studies” 2013, vol. 61, nr 1.
- Sellers Jefferey, Hoffmann-Martinot Vincent, *Metropolitan Governance*, [w:] *Decentralization and local democracy in the world*, Barcelona 2008.

- Smętkowski Maciej, *Delimitacja obszarów metropolitalnych w Polsce – nowe spojrzenie*, [w:] *Rozwój, region, przestrzeń*, red. G. Gorzelak, A. Tucholska, Warszawa 2007.
- Smętkowski Maciej i in., *Europejskie metropolie i ich regiony. Od krajobrazu gospodarczego do sieci metropolii*, Warszawa 2012.
- Smętkowski Maciej, Jałowicki Bohdan, Gorzelak Grzegorz, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, Warszawa 2009.
- Sroka Anna, *Hiszpańska droga do federalizmu*, Wrocław 2008.
- Stone Clarence N., *Power, Reform, and Urban Regime Analysis*, „City and Community” 2006, vol. 5, nr 1.
- Stone Clarence N., *Regime Politics. Governing Atlanta 1946–1988*, Lawrence 1989.
- Stutzer Alois, *Stärkere Volksrechte – zufriedener Bürger: eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz*, „Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft” 2000, nr 6.
- Sudra Paweł, *Ewolucja kryteriów delimitacji wielkomiejskich układów osadniczych w Polsce*, „Przegląd Geograficzny” 2018, nr 2.
- Swianiewicz Paweł, Klimska Urszula, *Społeczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść*, „Prace i Studia Geograficzne” 2005, t. 35.
- Szlachetko Jakub H., *Normatywny model samorządu metropolitalnego*, Gdańsk 2020.
- Szymytkie Robert, *Zmiany granic administracyjnych miast w Polsce w latach 1990–2017 i ich wpływ na wielkość zaludnienia*, „Konwersatorium Wiedzy o Mieście” 2019, t. 32, nr 4.
- Śleszyński Przemysław, *Naukowe podstawy i praktyczne problemy klasyfikacji i delimitacji obszarów metropolitalnych*, [w:] *Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych*, red. J. Szlachetko, R. Gajewski, Gdańsk 2016.
- Taylor Lucy, *Representation*, [w:] *Handbook on Theories of Governance*, red. Ch. Ansell, J. Torfing, Cheltenham–Northampton 2022.
- The Oxford Handbook of Urban Politics*, red. K. Mossberger, S.E. Clarke, P. John, Oxford 2015.
- Trounstein Jessica, *All Politics Is Local: The Reemergence of the Study of City Politics*, „Perspectives on Politics” 2009, vol. 7, nr 3.
- UN Habitat, *State of the World’s Cities 2008/9: harmonious cities*, London 2008.
- UN Habitat, *State of the World’s Cities 2012/2013: prosperity of cities*, New York 2013.
- Vallbé Joan-Josep, Magre Jaume, Tomàs Mariona, *Being metropolitan: The effects of individual and contextual factors on shaping metropolitan identity*, „Journal of Urban Affairs” 2015, vol. 40, nr 1.
- Verba Sidney, Scholzman Kay Lehman, Brady Henry E., *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Ma. 1995.
- Walachowski Karol i in., *Uwarunkowania delokalizacji centralnych urzędów w Polsce*, Kraków 2019.
- Wellman Barry, Hampton Keith, *Living Networked On and Offline*, „Contemporary Sociology” 1999, vol. 28, nr 6.
- Wilks-Heeg Stuart, Perry Beth, Harding Alan, *Metropolitan regions in the face of European dimension. Regimes, re-scaling or repositioning*, [w:] *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*, red. W. Salet, A. Thornley, A. Kreukels, London 2003.

- Wilson Ben, *Metropolis. Największy wynalazek ludzkości*, Warszawa 2022.
- Wood Robert C., *Metropolitan Government, 1975: An Extrapolation of Trends: The New Metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua?*, „American Political Science Review” 1958, vol. 52, nr 1.
- Wróbel Andrzej., „Biuletyn PAN KPZK” 1974, z. 83 „Problematyka podziału terytorialnego kraju”.
- Zaborowski Łukasz, *Deglomeracja czy degradacja? Potencjał rozwoju średnich miast w Polsce*, Kraków 2019.
- Zachariasz Igor, *Koncepcja utworzenia powiatów metropolitalnych*, Kraków 2014.
- Zachariasz Igor, *Koncepcja województwa stołecznego a perspektywa metropolitan governance*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 11.
- Zachariasz Igor, *Prawo do samorządu terytorialnego – prawo wspólnot samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10.
- Zarycki Tomasz, *Peryferie. Nowe ujęcia symbolicznych zależności centro-peryferyjnych*, Warszawa 2009.
- Zborowski Andrzej, *Podejście funkcjonalno-strukturalne w badaniach delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce (przykład Krakowa)*, [w:] *Przemiany struktury przestrzennej miast w sferze funkcjonalnej i społecznej*, red. J. Słodczyk, Opole 2004.
- Zborowski Andrzej, *Przemiany struktury społeczno-przestrzennej regionu miejskiego w okresie realnego socjalizmu i transformacji ustrojowej (na przykładzie Krakowa)*, Kraków 2005.
- Zuzañska-Zyśko Elżbieta, *Procesy metropolizacji. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016.

Dokumenty, materiały prasowe, źródła internetowe

- Dojazdy uczniów do szkół zlokalizowanych w miastach wojewódzkich*, Prace eksperymentalne, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.
- ESPON 1.1.1.1. *Potentials for polycentric development in Europe*, Project Report, Nordregio/ESPON Monitoring Committee, Stockholm–Luxembourg 2004.
- European Metropolitan Authorities, *Turin Declaration*, <https://www.torinostrategica.it/wp-content/uploads/2016/02/EMA-Turin-Declaration.pdf> [dostęp: 8.05.2023].
- Inicjatywy metropolitalne 1990–2011*, <https://www.metropoliagdansk.pl/kim-jestesmy/inicjatywy-metropolitalne-1990-2011/> [dostęp: 8.05.2023].
- Kolejne gminy chcą dołączyć do Metropolii. Jak wygląda procedura poszerzenia granic GZM? (7 lutego 2019)* <https://metropoliagzm.pl/2019/02/07/poszerzenie-granic/> [dostęp: 8.05.2023].
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Największe dworce kolejowe w Polsce w 2018 r.*, Urząd Transportu Kolejowego, Warszawa 2019.
- OECD, *List of municipalities included in the functional urban areas*, <https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/functional-urban-areas.htm> [dostęp: 8.05.2023].

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 97) i Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji (nr 81) z dnia 21 lutego 2017 r., <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/o/C9195C2E1CC0394AC12580D5004E-E7C7/%24File/0157708.pdf> [dostęp: 8.05.2023].

Senat PRL, Uchwała Senatu PRL z dnia 29 lipca 1989 r. w sprawie samorządu terytorialnego.

Stanowisko Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy o Wrocławskim Związku Metropolitalnym (druk nr 2252), Warszawa, 7 czerwca 2018 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/o/E941616C57DD9F83C12582A9002A19F0/%24File/2252-s.pdf> [dostęp: 8.05.2023].

Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Warszawa 2017.

Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.

Wolański Michał i in., *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020. Raport końcowy wersja II*, Warszawa 2018.

Wymiana pasażerska w 2019 r. Funkcjonowanie kolei w województwach, Urząd Transportu Kolejowego, Warszawa 2020.

Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2005.

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

Akty prawne

Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 34, poz. 200).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz.U. Nr 65, poz. 309).

Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.).

Krajowa strategii rozwoju regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010 r. (M.P. Nr 36, poz. 423).

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030, uchwała Rady Ministrów nr 239/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. (M.P. z 2012 r. poz. 252).

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 818 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2578).

Projekty ustaw

Projekt ustawy o tworzeniu i wykonywaniu zadań przez związki aglomeracyjne (2007).

Projekt ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych (2007).

Projekt ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych (2008).

Projekt ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (2008).

Projekt ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (2009).

Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego (2013).

Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym, Sejm VII kadencji, 30 lipca 2013 r.

Projekty indywidualne (fragmentaryczne):

Projekt ustawy o Warszawskim Okręgu Stołecznym (2000).

Projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy i Warszawskim Zespole Miejskim (2001).

Projekt ustawy o Regionalnym Związku Komunalnym „Silesia” (2008).

Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym Górnego Śląska i Zagłębia (2012).

Projekt ustawy o Poznańskim Związku Metropolitalnym (2016).

Projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim (2016).

Projekt ustawy o ustroju Miasta Stołecznego Warszawy (2017).

Projekt ustawy o Wrocławskim Związku Metropolitalnym (2018).

Projekt ustawy o Łódzkim Związku Metropolitalnym (2019).

Projekt ustawy o Wrocławskim Obszarze Metropolitalnym (2021).

Orzeczenia

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., K 25/98, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1999, nr 2, poz. 23.

Protokoły posiedzeń rad miast i gmin tworzących GZM

Protokół nr 0002.XXXV.2017 z pozaplanowego posiedzenia Rady Miasta Tychy VII kadencji, które odbyło się w dniu 9 maja 2017 r. w sali sesyjnej Urzędu Miasta Tychy, <https://bip.umtychy.pl/index.php?action=PobierzPlik&id=353341> [dostęp: 8.05.2023].

- Protokół nr 38/2017 z przebiegu nadzwyczajnej sesji Rady Miasta Mysłowice w dniu 4 maja 2017 roku, http://www.bip.myslowice.pl/page/827,sesje-rady-miasta.html?kadencja_id=4&date=2017-05-00 [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr RG.002.24.2017 z XXIV sesji Rady Gminy Kobiór z dnia 15 maja 2017 r., https://bip.kobior.pl/index.php?gid=a00d8a2b03ac2466829c5a252b29aa5a&lpos=1_1&rpos=-1_-1 [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr VI/2017 z obrad VI sesji Rady Miejskiej w Bieruniu, która odbyła się w dniu 27 kwietnia 2017 r. w dużej Sali szkoleń Urzędu Miejskiego w Bieruniu, <https://bip.bierun.pl/wladze-miasta/protokoly-sesji-rady-miejskiej/PROTOKOL-NR-VI2017/idn:8547> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXVI/2017 [posiedzenia Rady Miasta Gliwice], <https://bip.gliwice.eu/radaMiasta/sesje/2017> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXVI/2017 z przebiegu sesji zwyczajnej Rady Gminy Bojszowy w dniu 15 maja 2017 r., <https://bip.bojszowy.pl/pl/2631/21339/protokol-xxvi-217-z-sesji-rady-gminy-bojszowy-z-dn-15-5-217r-.html> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXVII/2017 z sesji Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 9 maja 2017 roku od godziny 10.00 do godziny 10.30, <https://www.bip.dabrowa-gornicza.pl/5893/dokument/102624> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXVII/17 z sesji zwyczajnej Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych odbytej w dniu 28 kwietnia 2017 roku, godz. 15.00 – w Urzędzie Miejskim, <https://bip.laziska.pl/protokol-nr-xxvii-17#cnt> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXIX/2017 Sesji Rady Gminy Bobrowniki z dnia 27 kwietnia 2017 r., <https://archiwum-bobrowniki.bip.net.pl/pliki/25148/5.%20Protok%C3%B3%C5%82%20XXIX%20Sesji%20RGB,%202027.04.2017.pdf> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXIX/2017 z sesji Rady Gminy Ożarówice z dnia 16 maja 2017 r., <https://www.bip.ozarowice.pl/bipkod/5/16/4282/4293/4621> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXX/17 z sesji Rady Gminy Psary w dniu 15 maja 2017 r., <http://bip.psary.pl/9708/dokument/6453> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXX/2017 z sesji Rady Gminy Wyrzy w dniu 16.05.2017 r., <http://bip.ugwryry.rekord.pl/5148411/dokument/22629> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXIX/2017 z sesji Rady Gminy Zbrosławice, odbytej w CUP w Zbrosławicach w dniu 10 maja 2017 r., <https://bip.zbroslawice.pl/a,17281,protokoly-z-sesji-rady-gminy-kadencja-2014-2018.html> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXX/30/2017 z nadzwyczajnej sesji Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 8 maja 2017 roku, która odbyła się w sali sesyjnej budynku przy ul. K. Miarki 15, <http://bip.mikolow.eu/?a=2564> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXXI/2017 z przebiegu obrad Nadzwyczajnej Sesji Rady Miasta Imielin z dnia 15 maja 2017 roku, <http://archiwum.bip.imielin.pl/bip.imielin.pl/pl/54040/1/protokoly-z-sesji.html> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXXI/2017 z sesji Rady Miasta odbytej w dniu 27 kwietnia 2017 r. w Sali Sesyjnej Rady Miasta Siemianowic Śląskich, ul. Jana Pawła II 10, <https://bip.msie-mianowicesl.finn.pl/bipkod/032/006/006?start=2> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXXII/2017 z sesji Rady Gminy Gieraltowice, która odbyła się 4 maja 2017 r., <https://bip.gieraltowice.pl/4322/1914/protokol-nr-xxxii17-z-sesji-rady-gminy-gieraltowice-ktora-odbyla-sie-4-maja-2017-r.html> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXXIII/17 z Nadzwyczajnej Sesji Miasta Knurów odbytej w dniu 04.05.2017 r., <https://knurow.bip.info.pl/dokument.php?iddok=25732&idm-p=1443&r=0> [dostęp: 8.05.2023].

- Protokół nr XXXIII.33.2017 z posiedzenia XXXIII (Nadzwyczajnej) sesji Rady Miasta Wojkowice, odbytego w dniu 8 maja 2017 r., <https://wojkowice.bip.net.pl/?a=1141> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXXIII/2017 z Sesji Rady Gminy Mierzęcice z dnia 4 maja 2017 r., <https://mierzecice.bip.info.pl/dokument.php?iddok=7070&idmp=347&r=r> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXXIV/17 z sesji Rady Miejskiej w Świętochłowicach odbytej w dniu 12 maja 2017 r. w Sali sesyjnej Urzędu Miejskiego w Świętochłowicach, <https://www.bip.swietochlowice.pl/bipkod/14673241?start=3> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXXIV/2017 z XXXIV sesji Rady Miejskiej w Pyskowicach, która odbyła się 27 kwietnia 2017 r. w sali sesyjnej Urzędu Miejskiego w Pyskowicach, <https://bip.pyskowice.pl/bipkod/019/016/004> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXXV/17 sesji Rady Miasta Chorzów odbytej w dniu 27.04.2017 r. w sali posiedzeń Rady Miasta – ul. Rynek 1, <https://bip.chorzow.eu/index.php?id=149804999419476065> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXXV/17 z obrad sesji Rady Gminy Pilchowice (sesja nadzwyczajna) z dnia 8 maja 2017 roku, https://bip.pilchowice.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=6374:protoko-nr-xxxv17&catid=318:sesja-nr-xxxv-z-dnia-08-05-2017&Itemid=238 [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXXV/2017 z obrad XXXV sesji Rady Miejskiej Będzina w Sali sesyjnej Urzędu Miejskiego w Będzinie w dniu 8 maja 2017 r., <https://bedzin.bip.info.pl/dokument.php?iddok=10530&idmp=287&r=0> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXXV/2017 z XXXV sesji Rady Miasta Radzionków w dniu 4 maja 2017 roku, <https://bip.radzionkow.pl/?a=19852> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXXVI/17 z sesji Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 16 maja 2017 r., <https://bip.piekary.pl/?a=31047> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXXVI/2017 sesji Rady Miejskiej w Tarnowskich Górach w dniu 27 kwietnia 2017 r., w sali sesyjnej tarnogórskiego Ratusza od godz. 10.00 do godz. 14.10, <https://bip.tarnowskiegory.pl/a,82944,protokol-xxxvi-sesji-rady-miejskiej-w-tarnowskich-gorach-w-dniu-27-kwietnia-2017-roku.html> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XXXVII/2017 z sesji Rady Miejskiej w Sławkowie odbywającej się w dniu 4 maja 2017 r., <https://bip.slawkow.pl/bipkod/15326713> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół z XXXIX Sesji Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 5 maja 2017 r., https://bip.czeladz.pl/rada_miejska/protokoly_z_sesji/12603.html [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XLI/2017 obrad z XLI Sesji Rady Miasta Łęczyny VII Kadencji odbytej w dniu 27.04.2017 r. w Sali Sesyjnej Urzędu Miasta Łęczyny przy ul. Łężyńskiej 55, <https://bip.umledziny.finn.pl/rejestr-protokolow-rady-miasta-vii-kadencji> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XLII/17 z sesji Rady Gminy Świerklaniec odbytej w dniu 27 kwietnia 2017 r. od godz. 15.00 do godz. 19.00 w siedzibie Urzędu Gminy Świerklaniec, <https://bip.swierklaniec.pl/a,32554,protokol-nr-xlii17-z-sesji-rady-gminy-swierklaniec-odbytej-w-dniu-27042017-r.html> [dostęp: 8.05.2023].
- Protokół nr XLIV/2017 sesji Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 8 maja 2017 r., <http://bip.um.bytom.pl/bip/;jsessionid=A975679579A62C8105058FF9D631125F> [dostęp: 29.06.2022].
- Protokół XLVI nadzwyczajnej sesji Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 15 maja 2017 roku, <http://www.bip.um.sosnowiec.pl/a,528747,xlvi-sesja-rady-miejskiej-w-sosnowcu-w-dniu-15-maja-2017-roku.html> [dostęp: 8.05.2023].

- Protokół nr PR.0002.6.2017 z sesji Rady Miasta Ruda Śląska, odbytej w dniu 8 maja 2017 r. w gmachu Urzędu Miasta, sala 213, <https://rudaslaska.bip.info.pl/dokument.php?iddok=53318&idmp=2593&r=0> [dostęp: 8.05.2023].
- Rada Miasta Katowice. Protokół z XLI sesji VII kadencji samorządu, <https://bip.katowice.eu/RadaMiasta/Sesje/sesja.aspx?id=508&menu=658> [dostęp: 8.05.2023].
- Rada Miejska w Sośnicowicach, Radni – sesja, Protokół nr XXIX, <http://sosnicowice.i-gmina.pl/article/protok-1-nr-xxix-z-sesji-rady-miejskiej-w-sosnicowicach-w-dniu-0905-2017/#protok-1-nr-xxix-z-sesji-rady-miejskiej-w-sosnicowicach-w-dniu-0905-2017> [dostęp: 8.05.2023].

Załączniki

ZAŁĄCZNIK NR 1. LICZBA MIESZKAŃCÓW MIAST NA PRAWACH POWIATU I OŚRODKÓW FUA WG KLASYFIKACJI OECD ORAZ LICZBA MIESZKAŃCÓW OBSZARÓW FUA I POWIATÓW OBWARZANKOWYCH

Ośrodek centralny	Liczba mieszkańców	Liczba gmin należących do FUA	Liczba mieszkańców FUA (w nawiasie powiatu obwarzankowego)
Biała Podlaska	55,4	0	0 (162,2)
Białystok	294,2	13	437,1 (448,5)
Bielsko-Biała	169,1	14	366,9 (334,7)
Bydgoszcz	377,7	12	491,8 (460,2)
Chełm	59,5	4	82,9 (134,8)
Częstochowa	213,1	19	382,4 (346,3)
Elbląg	115,2	8	149,0 (170,5)
Ełk	60,4	2	72,4 (-)
Gdańsk	486,0	24	1219,7 (-)
Głogów	64,3	8	95,7 (-)
Gniezno	65,5	6	103,3 (-)
Gorzów Wielkopolski	120,0	6	162,3 (193,5)
Grudziądz	90,9	5	121,7 (126,3)
Inowrocław	69,6	2	81,6 (-)
Jastrzębie-Zdrój	81,6	5	185,9 (-)
Jelenia Góra	77,3	10	131,7 (139,1)
Kalisz	95,9	14	202,7 (178,8)
Katowice	285,7	60	2434,2 (-)
Kielce	186,9	20	391,0 (398,8)
Konin	66,9	11	165,8 (192,7)
Koszalin	105,9	7	159,2 (172,3)
Kraków	800,7	44	1485,4 (1097,2)
Krosno	45,1	0	0 (155,1)
Legnica	94,9	7	127,6 (149,8)
Leszno	61,8	7	116,5 (120,3)
Lubin	70,0	5	117,0 (-)

Ośrodek centralny	Liczba mieszkańców	Liczba gmin należących do FUA	Liczba mieszkańców FUA (w nawiasie powiatu obwarunkowego)
Lublin	334,7	33	667,1 (496,3)
Łomża	60,8	4	86,8 (110,8)
Łódź	670,6	22*	991,3* (-)
Nowy Sącz	81,3	14	262,5 (289,8)
Olsztyn	170,2	10	262,5 (298,9)
Opole	127,4	15	249,9 (248,4)
Ostrołęka	49,8	0	0 (137,3)
Ostrowiec Świętokrzyski	64,8	6	103,6 (-)
Ostrów Wielkopolski	70,7	6	137,5 (-)
Piła	71,7	3	88,6 (-)
Piotrków Trybunalski	69,0	9	139,6 (159,9)
Płock	114,6	14	214,3 (214,6)
Poznań	546,9	26	1048,3 (978,5)
Przemyśl	58,4	9	115,4 (130,4)
Radom	201,6	7	274,3 (352,1)
Rybnik	133,8	1	133,8 (210,0)
Rzeszów	195,9	26	523,3 (369,1)
Siedlce	76,4	11	143,4 (157,0)
Skierniewice	46,4	0	0 (84,5)
Słupsk	87,7	10	165,2 (184,1)
Stalowa Wola	57,6	15	182,6 (-)
Stargard	67,3	2	81,7 (-)
Suwałki	69,2	5	86,5 (104,3)
Szczecin	396,2	7	481,5 (-)
Świdnica	54,8	5	101,3 (-)
Tarnobrzeg	44,9	0	0 (96,7)
Tarnów	106,3	14	298,6 (304,6)
Tczew	58,0	3	79,0 (-)
Tomaszów Mazowiecki	59,4	2	70,6 (-)
Toruń	198,3	12	325,1 (310,0)
Wałbrzych	104,4	9	158,3 (158,3)
Warszawa	1860,3	89	3359,6 (-)
Włocławek	104,7	12	170,0 (188,2)
Wrocław	672,9	19	958,1 (848,6)
Zamość	60,1	10	130,7 (163,0)
Zielona Góra	140,0	9	210,9 (215,1)

* Łącznie z wytyczonym w raporcie OECD FUA Pabianice.

**ZAŁĄCZNIK NR 2. RÓŻNICE MIĘDZY OBSZAREM POWIATÓW
OBWARZANKOWYCH A OBSZAREM FUA WEDŁUG TYPOLOGII OECD**

Ośrodek centralny	Gminy w obszarze miejskim wg OECD nienależące do powiatu obwarzankowego	Gminy w powiecie obwarzankowym nienależące do obszaru miejskiego wg OECD
Biała Podlaska	nie dotyczy	
Białystok	Kryпно (powiat moniecki), Kuźnica i Sokółka (powiat sokólski)	Gródek, Łapy, Michałowo, Poświętne, Tykocin, Zawady
Bielsko-Biała	Czernihów, Lipowa, Łodygowice (powiat żywiecki)	–
Bydgoszcz	Szubin (powiat nakielski), Pruszcz i Świekatowo (powiat świecki), Łabiszyn (powiat żniński)	Solec Kujawski
Chełm	–	Białopole, Dorohusk, Dubienka, Leśniowice, Rejowiec, Rejowiec Fabryczny (m i w), Sawin, Siedliszcze, Wierzbica, Wojstławice, Żmudź
Częstochowa	Nowa Brzeźnica (powiat pajęczański, woj. łódzkie), Kłobuck, Miedzno, Wręczyca Wielka (powiat kłobucki)	Koniecpol, Lelów
Elbląg	–	Godkowo, Pasłęk
Ełk	nie dotyczy	
Gdańsk	nie dotyczy	
Głogów	nie dotyczy	
Gniezno	nie dotyczy	
Gorzów Wielkopolski	–	Kostrzyn nad Odrą, Witnica
Grudziądz	Dragacz (powiat świecki)	Łasin, Rogoźno
Inowrocław	nie dotyczy	
Jastrzębie-Zdrój	nie dotyczy	
Jelenia Góra	Lubomierz i Wleń (powiat lwówecki), Wojcieszów (powiat złotoryjski)	Karpacz, Kowary, Szklarska Poręba
Kalisz	Nowe Skalmierzyce (powiat ostrowski), Gołuchów (powiat pleszewski)	–
Katowice	nie dotyczy	

Ośrodek centralny	Gminy w obszarze miejskim wg OECD nienależące do powiatu obwarzankowego	Gminy w powiecie obwarzankowym nienależące do obszaru miejskiego wg OECD
Kielce	Sobków (powiat jędrzejowski), Kije (powiat pińczowski), Łączna (powiat skarżyski)	Chmielnik, Nowa Słupia, Raków
Konin	–	Kleczew, Sompolno, Wierzbinek, Wilczyn
Koszalin	–	Mielno, Polanów
Kraków	Bochnia (w), Drwina, Łapanów, Rzezawa i Trzciana (powiat bocheński), Gołcza i Miechów (powiat miechowski), Dobczyce, Myślenice, Raciechowice, Siepraw, Sułkowice, Wiśniowa (powiat myślenicki), Trzyciąż (powiat olkuski), Koniusza, Koszyce, Nowe Brzesko, Proszowice i Radziemice (powiat proszowicki), Brzeźnica (powiat wadowicki), Biskupice, Gdów, Kłaj, Niepołomice, Wieliczka (powiat wielicki)	–
Krosno	nie dotyczy	
Legnica		Chojnów (m i w)
Leszno	–	Wijewo
Lubin	nie dotyczy	
Lublin	Rejowiec Fabryczny (w) (powiat chełmski), Fajstawice (powiat krasnostawski), Wilkołaz (powiat kraśnicki), Lubartów (m i w), Niedźwiada, Ostrów Lubelski, Serniki (powiat lubartowski), Łączna i Spiczyn (powiat łęczyński), Nałęczów (powiat puławski), Świdnik, Mełgiew, Piaski, Rybczewice i Trawniki (powiat świdnicki)	–
Łomża	–	Jedwabne, Miastkowo, Przytuły, Śniadowo, Wizna, Zbójna
Łódź	nie dotyczy	

Ośrodek centralny	Gminy w obszarze miejskim wg OECD nienależące do powiatu obwarzankowego	Gminy w powiecie obwarzankowym nienależące do obszaru miejskiego wg OECD
Nowy Sącz	–	Grybów (m), Krynica-Zdrój, Muszyna
Olsztyn	Pasym (powiat szczycieński)	Biskupiec, Jeziorany, Kolno, Olsztynek
Opole	Lewin Brzeski (powiat brzeski), Łambinowice (powiat nyski), Izbicko (powiat strzelecki)	Murów, Ozimek
Ostrołęka	nie dotyczy	
Ostrowiec Świętokrzyski	nie dotyczy	
Ostrów Wielkopolski	nie dotyczy	
Piła	nie dotyczy	
Piotrków Trybunalski	–	Czarnocin, Gorzkowice, Wolbórz
Płock	Gozdowo i Mochowo (powiat sierpecki)	Drobin, Mała Wieś, Słubice, Wyszogród
Poznań	Łubowo (powiat gnieźnieński), Czempin (powiat kościański), Oborzyczo (m i w), Ostroróg, Szamotuły (powiat szamotulski), Brodnica (powiat śremski), Skoki (powiat wągrowiecki), Nekla (powiat wrzesiński)	Buk
Przemysł	–	Bircza, Dubiecko
Radom	–	Pionki (m i w), Iłża, Jastrzębia, Jedlińsk, Przytyk, Wierzbica
Rybnik	–	Czerwionka-Leszczyny, Gaszowice, Jejkowice, Lyski, Świerklany
Rzeszów	Łańcut (m i w), Czarna i Markowa (powiat łańcucki), Gać, Jawornik Polski, Kańczuga i Przeworsk (w) (powiat przeworski), Iwierzycy i Sędziszów Małopolski (powiat ropczycko-sędziszowski), Czudec, Niebylec, Strzyżów (powiat strzyżowski)	Dynów (m), Kamień

Ośrodek centralny	Gminy w obszarze miejskim wg OECD nienależące do powiatu obwarzankowego	Gminy w powiecie obwarzankowym nienależące do obszaru miejskiego wg OECD
Siedlce	–	Korczew, Kotuń, Przesmyki
Skierniewice	nie dotyczy	
Słupsk	Trzebielino (powiat bytowski)	Ustka (m i w)
Stargard	nie dotyczy	
Stalowa Wola	nie dotyczy	
Suwałki	–	Bakałarzewo, Filipów, Przerośl, Raczki, Wiżajny
Szczecin	nie dotyczy	
Świdnica	nie dotyczy	
Tarnobrzeg	nie dotyczy	
Tarnów	Dębno (powiat brzeski), Dąbrowa Tarnowska (powiat dąbrowski)	Ciężkowice, Rzepiennik Strzyżewski, Szerzyny, Wietrzychowice, Zakliczyn
Tczew	nie dotyczy	
Tomaszów Mazowiecki	nie dotyczy	
Toruń	Ciechocin i Kowalewo Pomorskie (powiat golubsko-dobrzyński)	–
Wałbrzych	–	–
Warszawa	nie dotyczy	
Włocławek	Bądkowo (powiat aleksandrowski), Bobrowniki (powiat lipnowski)	Baruchowo, Chodecz, Izbica Kujawska, Lubraniec
Wrocław	Dobroszyce (powiat oleśnicki), Domaniów (powiat oławski), Borów (powiat strzeliński), Miękinia (powiat średzki), Oborniki, Prusice, Trzebinia, Wisznia Mała i Zawonia (powiat trzebnicki)	–
Zamość	Krynice (powiat tomaszowski)	Adamów, Grabowiec, Komarów-Osada, Krasnobród, Radecznica, Sułów, Zwierzyniec
Zielona Góra	Bytnica i Dąbie (powiat krośnieński), Otyń (powiat nowosolski)	Babimost, Bojadła, Kargowa, Trzebiechów

W tabeli wpisano „nie dotyczy”, gdy dane miasto nie ma własnego powiatu obwarzankowego lub nie jest rdzeniem obszaru FUA wg klasyfikacji OECD. Oznaczenia: (m) gmina miejska, (w) gmina wiejska, (m i w) gminy miejska i wiejska.

**ZAŁĄCZNIK NR 3. GŁOSOWANIE W RADACH GMIN CZŁONKOWSKICH GZM
W SPRAWIE PRZYSTĄPIENIA DO METROPOLII**

Gmina	Dzień głosowania	Za	Przeciw	Wstrzymujący się
Będzin	8 maja 2017 r.	16	0	3
Bieruń	27 kwietnia 2017 r.	15	0	0
Bobrowniki	27 kwietnia 2017 r.	11	0	1
Bojszowy	15 maja 2017 r.	14	1	0
Bytom	8 maja 2017 r.	23	0	0
Chełm Śląski	9 maja 2017 r.	b.d.	b.d.	b.d.
Chorzów	27 kwietnia 2017 r.	22	0	0
Czeladź	5 maja 2017 r.	12	0	0
Dąbrowa Górnicza	9 maja 2017 r.	23	0	0
Gierałtowiec	4 maja 2017 r.	7	4	4
Gliwice	11 maja 2017 r.	20	0	1
Imielin	15 maja 2017 r.	13	0	2
Katowice	12 maja 2017 r.	23	0	1
Knurów	4 maja 2017 r.	14	0	0
Kobiór	15 maja 2017 r.	8	1	4
Lędziny	27 kwietnia 2017 r.	11	0	3
Łaziska Górne	28 kwietnia 2017 r.	20	0	0
Mierzęcice	4 maja 2017 r.	12	0	0
Mikołów	8 maja 2017 r.	17	0	0
Mysłowice	4 maja 2017 r.	17	0	0
Ożarówiec	16 maja 2017 r.	11	2	2
Piekary Śląskie	16 maja 2017 r.	22	0	0
Pilchowice	8 maja 2017 r.	14	0	0
Psary	15 maja 2017 r.	13	1	0
Pyskowice	27 kwietnia 2017 r.	11	0	2
Radzionków	4 maja 2017 r.	10	0	0
Ruda Śląska	8 maja 2017 r.	21	0	0
Rudziniec	16 maja 2017 r.	b.d.	0	0
Siemianowice Śląskie	27 kwietnia 2017 r.	22	0	0
Siewierz	11 maja 2017 r.	b.d.	b.d.	b.d.
Sławków	4 maja 2017 r.	11	0	0
Sosnowiec	15 maja 2017 r.	22	0	1
Sośnowice	9 maja 2017 r.	15	0	0

Gmina	Dzień głosowania	Za	Przeciw	Wstrzymujący się
Świerklaniec	27 kwietnia 2017 r.	12	0	0
Świętochłowice	12 maja 2017 r.	20	0	0
Tarnowskie Góry	27 kwietnia 2017 r.	22	0	0
Tychy	9 maja 2017 r.	19	0	0
Wojkowice	8 maja 2017 r.	14	0	0
Wyry	16 maja 2017 r.	14	0	0
Zabrze	15 maja 2017 r.	b.d.	b.d.	b.d.
Zbrosławice	10 maja 2017 r.	14	0	0

Spis ilustracji

Rysunek 1. Segmenty rządzenia metropolią	33
Rysunek 2. Zależności metropolii w układzie międzynarodowym.	52

Spis tabel

Tabela 1. Klasyfikacja obszarów miejskich (FUA) według propozycji OECD	12
Tabela 2. Obszary wskazane przez OECD, liczba mieszkańców według wyników NSP 2021	15
Tabela 3. Charakterystyka podejść w badaniach zjawiska metropolitalności	24
Tabela 4. Typ pośrednictwa interesów i decydowania w otoczeniu instytucji metropolitalnych	34
Tabela 5. Modele tworzenia i funkcjonowania metropolii w wybranych krajach europejskich, cz. 1	43
Tabela 6. Modele tworzenia i funkcjonowania metropolii w wybranych krajach europejskich, cz. 2	43
Tabela 7. Cztery wymiary reakcji jednostki na wyzwania	55
Tabela 8. Klasyfikacja ośrodków miejskich według koncepcji M. Smętkowskiego, B. Jałowieckiego i G. Gorzelaka	76
Tabela 9. Zmiana liczby mieszkańców największych miast i ich aglomeracji 1988–2021	149
Tabela 10. Zmiana liczby mieszkańców większych miast niebędących centrami aglomeracji 1988–2021	150
Tabela 11. Poziom policentryczności wybranych państw członkowskich UE	154

Tabela 12. Obszary metropolitalne i wielkie metropolie według klasyfikacji OECD 2019	155
Tabela 13. Liczba uczelni i studentów (w tys.) w wybranych miastach	160
Tabela 14. Liczba studentów szkół wyższych w grupach metropolii i dużych miast	161
Tabela 15. Narodowe instytucje kultury	162
Tabela 16. Filharmonie, opery i teatry i ich widownia w większych miastach w tys. (2019)	164
Tabela 17. Liczba obsłużonych pasażerów w ruchu krajowym i międzynarodowym (2019–2021)	166
Tabela 18. Wybrane funkcje metropolitalne związane z funkcjonowaniem sektora publicznego	169
Tabela 19. Marszałkowie województw w latach 1998–2021 pochodzący ze stolic województw	173
Tabela 20. Wzrost liczby mieszkańców w latach 1988–2021 w gminach leżących na terenie aglomeracji	175
Tabela 21. Proporcje ludności miast na prawach powiatu i powiatów je otaczających	178
Tabela 22. Odsetek posłów i senatorów według kadencji i miejsca urodzenia	185
Tabela 23. Posłowie i senatorowie według kadencji i miejsca urodzenia na terenie metropolii UMP	186
Tabela 24. Posłowie i senatorowie według kadencji i miejsca urodzenia na terenie wybranych miast na prawach powiatu	187
Tabela 25. Posłowie i senatorowie według kadencji i miejsca urodzenia na terenie największych aglomeracji	188
Tabela 26. Odsetek posłów i senatorów według kadencji i miejsca urodzenia	189
Tabela 27. Posłowie i senatorowie według kadencji i miejsca zamieszkania – metropolie	189
Tabela 28. Posłowie i senatorowie według kadencji i miejsca zamieszkania – inne miasta na prawach powiatu	190
Tabela 29. Posłowie i senatorowie według kadencji i miejsca zamieszkania – aglomeracje metropolitalne	191
Tabela 30. Odsetek posłów i senatorów będących absolwentami uczelni z wybranych miast	192
Tabela 31. Indeks odmienności dla pierwszej tury głosowań w wyborach prezydenckich 1990–2020	195

Tabela 32. Indeks odmiennosci dla drugiej tury głosowań w wyborach prezydenckich 1990–2020	196
Tabela 33. Indeks odmiennosci miast członków UMP dla wyborów sejmowych 1993–2019	198
Tabela 34. Indeks odmiennosci miast GZM dla pierwszej tury głosowań w wyborach prezydenckich 1990–2020	199
Tabela 35. Indeks odmiennosci miast GZM dla drugiej tury głosowań w wyborach prezydenckich 1990–2020	201
Tabela 36. Indeks odmiennosci miast GZM dla wyborów sejmowych 1993–2019	202
Tabela 37. Indeks odmiennosci większych miast na prawach powiatu dla pierwszej tury głosowań w wyborach prezydenckich 1990–2020	205
Tabela 38. Indeks odmiennosci większych miast na prawach powiatu w drugiej turze głosowań w wyborach prezydenckich 1990–2020	207
Tabela 39. Indeks odmiennosci większych miast na prawach powiatu w wyborach sejmowych 1993–2019	207
Tabela 40. Poziom odmiennosci zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji warszawskiej	211
Tabela 41. Poziom odmiennosci zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji górnośląsko-zagłębiowskiej	213
Tabela 42. Poziom odmiennosci zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji trójmiejskiej	214
Tabela 43. Poziom odmiennosci zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji krakowskiej	215
Tabela 44. Poziom odmiennosci zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji łódzkiej	216
Tabela 45. Poziom odmiennosci zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji poznańskiej	217
Tabela 46. Poziom odmiennosci zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji wrocławskiej	218
Tabela 47. Poziom odmiennosci zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji szczecińskiej	218
Tabela 48. Poziom odmiennosci zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji największych miast	219
Tabela 49. Poziom odmiennosci zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji pozostałych miast wojewódzkich	220
Tabela 50. Poziom odmiennosci zachowań wyborczych w latach 2015–2020 gmin aglomeracji pozostałych miast na prawach powiatu (miasta ponad 100 tys. mieszkańców)	222

Spis załączników

- Załącznik nr 1.** Liczba mieszkańców miast na prawach powiatu i ośrodków FUA wg klasyfikacji OECD oraz liczba mieszkańców obszarów FUA i powiatów obwarzankowych . . . 247
- Załącznik nr 2.** Różnice między obszarem powiatów obwarzankowych a obszarem FUA według typologii OECD 249
- Załącznik nr 3.** Głosowanie w radach gmin członkowskich GZM w sprawie przystąpienia do metropolii 253

Spis treści

WSTĘP	3
Przedmiot metropolizacji	11
ROZDZIAŁ 1. ZJAWISKO METROPOLII I PROCES METROPOLIZACJI	21
1.1. Metropolie z perspektywy politologicznej	25
1.2. Powstawanie metropolii i procesy metropolizacji	30
1.3. Modele zarządzania metropoliami	32
1.4. Europeizacja	49
1.5. Obywatele metropolii	53
Tożsamość metropolitalna	56
ROZDZIAŁ 2. POLSKIE METROPOLIE <i>IN STATU NASCENDI</i>	61
2.1. Polityka statusów administracyjnych: długie trwanie	63
2.2. Spory o metropolitalność po roku 1989.	70
Delimitacje	77
2.3. Deklaracje strategiczne i dokumenty planistyczne	80
2.4. Unia Metropolii Polskich	94
ROZDZIAŁ 3. POLITYKA TWORZENIA METROPOLII	97
3.1. Rozstrzygnięcia lat 1990–2015.	102
Ustrój miasta stołecznego Warszawy	104
Pilotaż miejski.	108
Reforma 1998 r.	114
3.2. Polityka tworzenia metropolii po 1998 r.	118
Rozstrzygnięcia warszawskie (2002)	118
Zagadnienia metropolitalne w latach 2005–2013	120
3.3. Ustawa metropolitalna z 2015 r.	123
3.4. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia	130
Proces legislacyjny	131
Tworzenie GZM	133

3.5. Propozycje tworzenia nowych metropolii, rozwiązania tymczasowe	136
Zintegrowane Inwestycje Terytorialne.	139
Inne formy metropolitalne	142
ROZDZIAŁ 4. METROPOLIE I DUŻE MIASTA W SYSTEMIE ADMINISTRACYJNYM KRAJU.	145
4.1. Poziom policentryczności kraju	153
4.2. Pozycja ośrodków metropolitalnych w systemie administracyjnym kraju	158
Uczelnie wyższe	159
Instytucje kultury	162
Transport zbiorowy: lotniczy i kolejowy	166
4.3. Relacje między metropolią a jej otoczeniem.	169
Instytucje wojewódzkie i miejskie.	171
Pozycja metropolii w zarządzaniu regionem	173
Relacje z okolicznymi gminami i powiatami	174
ROZDZIAŁ 5. POLITYCZNA ROLA I SPECYFIKA METROPOLII I DUŻYCH MIAST. . .	181
5.1. Reprezentacja metropolii w elicie parlamentarnej Trzeciej Rzeczypospolitej.	184
5.2. Specyfika zachowań wyborczych mieszkańców największych miast	192
Zachowania wyborcze w miastach członkowskich Unii Metropolii Polskich.	193
Miasta GZM	199
Pozostałe miasta powyżej 100 tys. mieszkańców	204
5.3. Zróżnicowanie wewnętrzne obszarów metropolitalnych w Polsce	210
Aglomeracja warszawska	210
Aglomeracja górnośląsko-zagłębiowska	212
Aglomeracja trójmiejska.	213
Aglomeracja krakowska	214
Aglomeracja łódzka.	216
Aglomeracja poznańska	216
Aglomeracja wrocławska	217
Aglomeracja szczecińska	218
Aglomeracje pozostałych miast wojewódzkich	219
Aglomeracje miast powyżej 100 tys. mieszkańców	221

PODSUMOWANIE	225
------------------------	-----

Bibliografia

Publikacje naukowe i eksperckie	235
Dokumenty, materiały prasowe, źródła internetowe	241
Akty prawne.	242
Projekty ustaw	243
Projekty indywidualne (fragmentaryczne)	243
Orzeczenia	243
Protokoły posiedzeń rad miast i gmin tworzących GZM	243
Spis ilustracji	255
Spis tabel.	255
Spis załączników	258

Współczesne metropolie stanowią kluczowe ośrodki rozwoju społeczno-gospodarczego w wymiarze globalnym. Przynosi im to szereg korzyści, ale również problemów o charakterze społecznym i przestrzennym oraz związanych z tym wyzwań natury prakseologicznej. Stąd należy się Autorom uznanie za podjęcie problematyki tworzenia i funkcjonowania metropolii w kontekście polskiej przestrzeni politycznej i administracyjnej.

Podjęty w pracy problem badawczy dotyczy mechanizmu wprowadzania reform decentralizacyjnych oraz wciąż niestety aktualnego pytania o przyczynę powstrzymywania się od wprowadzenia ustrojowych rozwiązań metropolitalnych w Polsce. Autorzy rozszerzają naszą wiedzę na ten temat, zadając cztery logicznie uporządkowane pytania badawcze:

- Dlaczego – mimo upływu ponad 30 lat od wprowadzenia samorządu terytorialnego – nie wprowadzono regulacji umożliwiających utworzenie związków metropolitalnych?
- W jaki sposób dotychczasowe prace legislacyjne, planistyczne i eksperckie warunkują przyszły kształt rozwiązań metropolitalnych?
- Na czym polega obecna funkcja metropolii w systemie administracyjnym i politycznym kraju? W jakich pozaekonomicznych obszarach ich rola jest dominująca?
- Czy zachowania wyborcze ich obywateli są odmienne w stosunku do ogółu wyborców? Jeżeli tak, to w jakim stopniu podobne do miast metropolitalnych są postawy mieszkańców ich aglomeracji?

(...) książka stanowi interesujący wkład do współczesnej debaty na temat konieczności przyjęcia polityki tworzenia i rozwoju metropolii oraz obszarów metropolitalnych w Polsce. W szczególności prezentowane w niej wyniki badań poszerzają naszą wiedzę o polityczną perspektywę zjawiska metropolizacji, polityczne uwarunkowania przebiegu prac legislacyjnych dotyczących tworzenia obszarów metropolitalnych, a także znaczenie metropolii w tworzeniu elity parlamentarnej.

Dr hab. Maciej Smętkowski, prof. UW

ISBN 978-83-67476-12-6