

MAREK SZYDŁO

Uniwersytet Wrocławski
marek.szydlo@uwr.edu.plWYZWANIA LEGISLACYJNE W ZAKRESIE
ZARZĄDZANIA OBSZARAMI METROPOLITALNYMI
W POLSCE

Abstrakt: Niniejszy artykuł przedstawia istniejące na świecie modele zarządzania obszarami metropolitalnymi oraz rozważa zasadność aplikacji tych modeli w polskich warunkach. Autor opracowania opowiada się za tym, by polskie obszary metropolitalne były *de lege ferenda* zarządzane przez sformalizowaną współpracę istniejących tam obecnie jednostek samorządu terytorialnego w ramach formuły związków metropolitalnych.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, obszary metropolitalne, związki metropolitalne, powiaty metropolitalne, współpraca jednostek samorządu terytorialnego

WPROWADZENIE

W swojej działalności naukowej Czcigodny Jubilat szczególnie chętnie i często badał prawne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Był zresztą jednym z twórców polskiej reformy samorządowej w roku 1990, słusznie zaliczanej do jednej z najważniejszych, najbardziej trwałych i wyjątkowo udanych zmian ustrojowych w okresie III Rzeczypospolitej. W dociekaniach naukowych Pana Profesora Leona Kieresa ważne miejsce zajmuje zjawisko współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, w tym realizowanie go na obszarze dużych aglomeracji miejskich, gdzie pojawiają się specyficzne potrzeby społeczne oraz konieczność znalezienia efektywnych sposobów ich zaspokajania, zwłaszcza przez konsensualną współpracę poszczególnych gmin¹. Temat współdziałania jednostek samorządu terytorialnego zyskuje na znaczeniu szczególnie w ostatnim okresie

¹ Por. L. Kieres, *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” (dalej: ST) 1991, nr 10; *idem*, *Der Kommunalverband und die Kommunalverständigung als Formen der Befriedigung durch die Gemeinden der Gesamtbedürfnisse der Gemeinschaft in Polen*, Poznań 1991; *idem*, *Ustrój i zadania celowych związków gmin*, ST 1994, nr 4; *idem*, *Związek komunalny. Zasady stosowania prawa*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 6; *idem*, *Współpraca zagraniczna jednostek samorządu te-*

w związku z pracami polskiego ustawodawcy nad znalezieniem efektywnej formy prawnej zarządzania obszarami metropolitalnymi.

Niniejszy artykuł jest próbą wykazania, że na obszarach metropolitalnych w Polsce to właśnie sformalizowana współpraca istniejących tam obecnie jednostek samorządu terytorialnego jest najbardziej obiecującym modelem skutecznego i zadowalającego społecznie zajmowania się tam sprawami publicznymi o znaczeniu ogólnometropolitalnym.

1. POJĘCIE METROPOLII I OGÓLNE UWARUNKOWANIA ICH ROZWOJU

W sensie etymologicznym pojęcie „metropolia” pochodzi z języka greckiego, w którym słowo to oznaczało dosłownie polis-matkę, czyli państwo-miasto będące założycielem kolonii greckiej (to jest osady zakładanej poza państwem-miastem macierzystym) i spełniające wobec danej kolonii funkcje patronackie². We współczesnej polszczyźnie pojęcie to ma wiele znaczeń, przy czym w kontekście niniejszego artykułu relewantna jest ta konotacja, która oznacza główne miasto danego kraju, dzielnicy lub prowincji, wyróżniające się pod względem ekonomicznym lub kulturalnym³. W nauce, w tym w takich dyscyplinach naukowych, jak: prawo, nauki o administracji, ekonomia, socjologia, geografia i urbanistyka, pojęcie metropolii używane jest w szerszym znaczeniu i oznacza nie tylko samo główne miasto na danym obszarze, lecz także otoczenie przestrzenne wokół niego, obejmujące obszar związany z tym miastem różnorodnymi więzami. Obszar ten jest nazywany strefą metropolitalną lub aglomeracją miejską⁴.

„Aglomeracja” jako pojęcie samodzielne oznacza w sensie językowym skupisko czegoś lub wynik skupiania się⁵, natomiast termin ten użyty łącznie z kwalifikatorem „miejska” odnosi się do obszaru, na którym skupia się duże miasto wraz z przyległym do niego i powiązanym z nim terenem. Obszar ten łącznie z samym miastem (lub nawet czasem z wieloma miastami) tworzy funkcjonalno-przestrzenny układ osadniczy, w obrębie którego następuje daleko idąca koncentracja działalności ludzkiej, przejawiająca się w różnych dziedzinach życia

rytorialnego, [w:] Ubi ius, ibi remedium. *Księga dedykowana pamięci Profesora Jana Kolasy*, red. B. Krzan, M. Magdziak, Warszawa 2016, s. 239 n.

² B. Bravo, E. Wipszycka, *Historia starożytnych Greków*, t. 1, Warszawa 1988, s. 164; A. Ziolkowski, *Historia powszechna. Starożytność*, Warszawa 2009, s. 391.

³ *Metropolia*, [hasło w:] *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, Warszawa 2010, <http://sjpd.pwn.pl/haslo/metropolia/>.

⁴ M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Warszawa 2008, s. 22.

⁵ *Aglomeracja*, [hasło w:] *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, Warszawa 2010, <http://sjpd.pwn.pl/haslo/aglomeracja/>.

społecznego, gospodarczego i kulturalnego. Tak pojmowane aglomeracje miejskie są katalizatorami i nośnikami postępu cywilizacyjnego w szerokiej skali⁶. Na obszarze aglomeracji miejskiej znajduje się miasto lub miasta, które jest lub są rejonem centralnym danej aglomeracji, zaś obok tego miasta lub miast usytuowane są mniejsze miasta lub osiedla miejskie, wsie będące obszarami zurbanizowanymi (to znaczy zurbanizowanymi z uwagi na występujące tam formy zabudowy mieszkaniowej, nagromadzenie urządzeń komunalnych oraz strukturę zawodową ludności), a także obszary rolne leśne lub rekreacyjne. Wszystkie te elementy składowe miejskiej aglomeracji są z sobą wyraźnie zintegrowane pod względem przestrzennym i funkcjonalnym, a przy tym tak pojmowany obszar istotnie odróżnia się od innych — w tym sąsiadujących z nim — elementów systemu osadniczego kraju⁷.

Omówione pojęcia metropolii (czy też obszaru metropolitalnego) oraz aglomeracji miejskiej mogą w zasadzie uchodzić za synonimy⁸ i w taki też zamienny sposób są one używane w niniejszym artykule.

Należy podkreślić, że bynajmniej nie wszystkie miasta, które w powszechnym odczuciu społecznym uchodzą za „duże”, oraz w konsekwencji nie wszystkie obszary sąsiadujące i zintegrowane z tymi miastami zasługują na miano obszaru metropolitalnego lub aglomeracji miejskiej w ścisłym (naukowym) znaczeniu tego słowa. Do miana tego mogą pretendować jedynie te obszary, które spełniają określone kryteria (wymogi te mają przy tym, jak to zazwyczaj bywa w nauce, charakter konwencjonalny i mogą być oczywiście kwestią sporną), wśród których znajdują się w szczególności:

1. miasto (lub miasta) na danym obszarze pełni istotne funkcje w ramach tak zwanego czwartego sektora ekonomii, czyli sektora zarządzania (na przykład znajdują się tam siedziby międzynarodowych przedsiębiorstw i transnarodowych instytucji publicznych i prywatnych, placówek dyplomatycznych lub konsularnych, a także uczelni, na których studiuje duży odsetek osób z innych krajów);
2. dany obszar pełni funkcję ważnego hubu transportowego i komunikacyjnego;
3. na danym obszarze następuje duże nagromadzenie kapitału w różnych formach: ekonomicznego, finansowego, infrastrukturalnego, ludzkiego, społecznego, kulturalnego i politycznego;
4. występuje tam duża heterogeniczność mieszkańców, w sensie ich statusu społecznego i grupowych afiliacji, przy czym na danym obszarze zmniejszają się co prawda dystanse przestrzenne z uwagi na rozwój nowoczesnej komunikacji

⁶ E. Wysocka, *Planowanie strategiczne wielkich miast*, ST 1994, nr 5, s. 3.

⁷ P. Eberhardt, S. Heřman, *Podstawowe pojęcia dotyczące zagadnień aglomeracji miejskich*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 79. *Agglomeracje miejskie w Polsce. Pojęcie i terminologia*, 1973, s. 29 n.; M. Niziołek, *op. cit.*, s. 25–26.

⁸ Aczkolwiek niektórzy autorzy dopatrują się w tych pojęciach określonych odrębności znaczeniowych; zob. np. Z. Rykiel, *Concepts of the metropolis as a form of the city and region: inspirations for sociology*, „Przestrzeń Społeczna (Social Space)” 2012, nr 1, s. 29.

i transportu, ale powiększają się dystanse społeczne i powstaje swoista klasa metropolitalna⁹.

Należy jednocześnie podkreślić, że o ile omawiana tutaj definicja obszaru metropolitalnego (czy też aglomeracji miejskiej) ma charakter definicji materialnej i jest oparta na określonych (naukowych, choć równocześnie konwencjonalnych) kryteriach, o tyle w danym państwie może również istnieć formalnoprawna definicja obszaru metropolitalnego, stworzona przez ustawodawcę. Przy czym państwowy ustawodawca nie zawsze musi te dotychczas omówione kryteria stosować i respektować w sposób ścisły, jako że ma on pełne prawo do tego, by w sposób swoisty i konwencjonalny, kierując się określonymi kryteriami (w tym natury konstytucyjnej), zdefiniować formalnie i określić przestrzennie obszar metropolitalny¹⁰.

Należy podkreślić, że obszar metropolitalny czy też aglomeracja miejska istnieje w sensie obiektywnym, to znaczy tego rodzaju obszar daje się wyodrębnić na podstawie określonych kryteriów funkcjonalnych, urbanistycznych, ekonomicznych, geograficznych czy przestrzennych, bez względu na to, czy tego rodzaju wyodrębnienie zostało dokonane w sensie formalnym, zwłaszcza w ramach zasadniczego podziału terytorialnego państwa lub podziału administracyjnego. Nawet jeżeli tego rodzaju formalne wyodrębnienie nie zostało dokonane, to obszar metropolitalny i tak obiektywnie istnieje i dla swojego dalszego rozwoju wymaga prowadzenia określonej polityki koordynującej jego zintegrowane funkcjonowanie. Obiektywna konieczność wypracowania i wdrażania takiej polityki może zresztą prowadzić niejako wtórnie do formalnej instytucjonalizacji tego obszaru oraz do ustanowienia konkretnego normatywnego modelu zarządzania obszarem metropolitalnym (aglomeracyjnym). Model ten bywa zazwyczaj ściśle zdeterminowany konkretnymi uwarunkowaniami istniejącymi w danym państwie, a mającymi charakter prawny, ustrojowy, polityczny, kulturowy i historyczny¹¹.

Na obszarze metropolitalnym czy też aglomeracyjnym następuje tego rodzaju koncentrowanie się i splot różnego rodzaju zjawisk urbanizacyjnych, gospodarczych, społecznych i demograficznych, że wymaga to stworzenia odpowiednich metod zarządzania takim obszarem. Metody te muszą być adekwatnie dostosowane do aktualnych i przyszłościowych wyzwań istniejących na danym obszarze, tak aby można było optymalnie rozwiązywać powstające tam konflikty czy też napięcia (choćby w sferze planowania jego rozwoju lub zagospodarowania przestrzennego). Tych ostatnich zaś na takim terenie nie brakuje; są one tym większe, im bardziej dany układ metropolitalny jest złożony i rozbudowany. Mechanizm zarządzania aglomeracją musi być zatem dostatecznie elastyczny i adaptacyjny, a więc nie nadmiernie sztywny i pozwalający na niezbędne poszerzanie się jego

⁹ Z. Rykiel, *op. cit.*, s. 26–28 oraz wskazana tam literatura.

¹⁰ Szerzej na ten temat zob. punkty 4–5 niniejszego artykułu.

¹¹ M. Niziołek, *op. cit.*, s. 21.

zasięgu przestrzennego, wraz z rozwojem strefy podmiejskiej; aczkolwiek to poszerzanie przestrzennego zasięgu mechanizmu zarządzania aglomeracją nie musi bynajmniej oznaczać konieczności poszerzania granic administracyjnych (formalnoprawnych) danego miasta (gminy) lub innej jednostki terytorialno-administracyjnej, czyli anektowania obszarów sąsiadujących w ramy jednej dużej jednostki terytorialno-administracyjnej¹².

Podstawowym wyzwaniem związanym z zarządzaniem obszarem metropolitalnym jest konieczność daleko idącej integracji poszczególnych terenów (jednostek osadniczych) tworzących taki obszar. W ramach obszaru metropolitalnego traci na znaczeniu tradycyjny podział na obszary miejskie i wiejskie oraz pojawia się potrzeba integralnego „zarządzania rozwojem złożonego, zróżnicowanego przestrzennie systemu społeczno-gospodarczego”¹³.

2. ZARZĄDZANIE OBSZARAMI METROPOLITALNYMI NA ŚWIECIE

Wraz z obiektywnie postępującym rozwojem obszarów metropolitalnych czy też aglomeracji miejskich w poszczególnych państwach na świecie zaczęto stosować różne rozwiązania formalnoprawne mające na celu sprostanie wyzwaniom, jakie niesie z sobą konieczność zintegrowanego funkcjonowania obiektywnie zespolonych elementów (urbanistycznych, osadniczych, gospodarczych, społecznych) konstytuujących obszar metropolitalny. Rozwiązania te były i są przy tym oparte na pewnych podejściach teoretycznych, które można ogólnie sklasyfikować w trzech głównych grupach. Każde z tych podejść próbuje w odmienny sposób rozwiązać swoiste niedopasowanie wynikające z tego, że w obrębie jednego pojmowanego w sensie ekonomiczno-funkcjonalnym obszaru metropolitalnego istnieje wiele różnych lokalnych lub regionalnych jednostek administracyjnych (na przykład gmin, regionów), które mogą prowadzić w poszczególnych dziedzinach życia lokalnego odmienną politykę, niekoniecznie stanowiącą adekwatną odpowiedź na konieczność spójnego rozwiązywania problemów pojawiających się na obszarze metropolitalnym.

Pierwsze podejście może być konwencjonalnie nazwane mianem reformy metropolitalnej (ang. *metropolitan reform*). Podejście to zakłada, że swoista atomizacja jednostek administracyjno-municipalnych, istniejąca w funkcjonalno-ekonomicznych granicach obszaru metropolitalnego, może być rozwiązana tylko poprzez stosowne zmiany w strukturze terytorialno-administracyjnej kraju, przy czym w razie potrzeby zmiany te powinny mieć charakter drastyczny i daleko idący. W ramach tego podejścia przyjmuje się, że za rozwojem społecznym i go-

¹² *Ibidem*, s. 29–31; M. Maciołek, *Ustrój aglomeracji miejskich*, ST 1993, nr 9, s. 37 n.

¹³ M. Grochowski, *Samorząd terytorialny a rozwój zrównoważony obszarów metropolitalnych*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2009, nr 2, s. 75.

spodarczym miasta powinny postępować adekwatne modyfikacje na płaszczyźnie instytucjonalnej, tak aby dopasować struktury administracyjne do powiązań ekonomiczno-funkcjonalnych i aby skonsolidować zarządzanie poprzez wykreowanie na obszarze metropolitalnym dostatecznie mocnych formalnych instytucji publicznych¹⁴.

Drugie podejście nazywane jest koncepcją publicznego wyboru (ang. *public choice*). Zakłada ono, że to właśnie fragmentacja (atomizacja) administracyjna na obszarze metropolitalnym jest najbardziej efektywną strukturą zarządzania nim, gdyż umożliwia ona konkutowanie przez samorządy lokalne (municipalne) pomiędzy sobą, z pożytkiem dla całego obszaru. Zgodnie z tym podejściem nie należy zatem konsolidować obszarów metropolitalnych poprzez tworzenie silnych scentralizowanych instytucji publicznych zarządzających nim¹⁵.

Trzecie wreszcie podejście nosi nazwę zarządzania metropolitalnego (ang. *metropolitan governance*) i przyjmuje, że zarządzanie obszarem metropolitalnym jest najbardziej efektywne, gdy jest realizowane przez dużą liczbę zaangażowanych w to podmiotów, i to nie tylko podmiotów publicznych (na przykład poszczególnych gmin), lecz także prywatnych (w tym przedstawicieli biznesu), które to podmioty są przy tym powiązane z sobą licznymi zależnościami funkcjonalnymi i tworzą struktury sieciowe. W takim układzie na obszarze metropolitalnym powstaje model policentryczny, w którym występuje wiele ośrodków dysponujących na tym obszarze realną władzą, a przy tym podmioty te pozostają względem siebie w relacjach horyzontalnych i wzajemnie z sobą współpracują, wchodząc w rozmaite koalicje i długotrwałe formy współdziałania. W ramach tak zarządzanego obszaru metropolitalnego brakuje pionowych zależności hierarchicznych charakterystycznych dla administracji, a zamiast tego poszczególni aktorzy instytucjonalni są od siebie zależni na zasadach wzajemności i pełnią względem siebie funkcje komplementarne. Podmioty te adaptują w ramach swojej działalności wiele metod wykorzystywanych zazwyczaj w sektorze prywatnym (ang. *new public management*). Podczas gdy omawiane podmioty, przynajmniej te publiczne, czerpią swoją polityczną legitymację z wyborów powszechnych, ich zasoby finansowe i gospodarcze mogą w szerokim zakresie pochodzić ze sfery prywatnej gospodarki¹⁶.

¹⁴ Ł. Mikuła, *Aglomeracyjna gra o przestrzeń: suma gminnych ambicji czy wspólna wizja metropolitalna?*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 265, 2017, s. 84 z powołaniem się na prace E. Ostrom, *Metropolitan reform: Propositions derived from two traditions*, „Social Science Quarterly” 53, 1972, s. 474 n.; C. Lefèvre, *Metropolitan government and governance in western countries: A critical review*, „International Journal of Urban and Regional Research” 22, 1998, s. 9 n.

¹⁵ Ł. Mikuła, *op. cit.*, s. 84–85 z powołaniem się na prace C. Tiebout, *A pure theory of local expenditures*, „Journal of Political Economy” 64, 1956, s. 416 n.; R.L. Bish, V. Ostrom, *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered*, Washington 1974, *passim*.

¹⁶ Ł. Mikuła, *op. cit.*, s. 85 z odwołaniem do prac S. Bailey, *Public choice theory and the reform of local government in Britain: From government to governance*, „Public Policy and Administra-

Przedstawionym podejściom teoretycznym w zakresie zarządzania obszarami metropolitalnymi odpowiadają konkretne rozwiązania formalnoprawne, które występowały w przeszłości i również obecnie uwidaczniają się w poszczególnych państwach na świecie¹⁷. Rozwiązania te dają się najogólniej sprowadzić do dwóch zasadniczych modeli: kooperacyjnego oraz jednolitej władzy metropolitalnej. Oba te modele występują w różnych wariantach szczegółowych.

Model kooperacyjny zarządzania obszarem metropolitalnym¹⁸ polega na tym, że na danym obszarze istnieje wiele jednostek terytorialno-administracyjnych (na przykład gmin), które współpracują z sobą w różny i zinstytucjonalizowany sposób w zakresie wspólnego zintegrowanego zarządzania konkretnym regionem. W takim układzie na obszarze metropolitalnym nie istnieje jednolita władza ogólnometropolitalna, lecz występuje policentryzm władz, które kooperują z sobą dla wspólnego dobra mieszkańców całego obszaru metropolitalnego. W ramach modelu kooperacyjnego poszczególne istniejące na tym terenie jednostki terytorialno-administracyjne tworzą określony formalny związek, przy czym — w zależności od treści obowiązujących w danym państwie przepisów prawa samorządowego — może on mieć charakter bądź obligatoryjny, to jest wymuszony przez prawodawcę (który określa wyczerpująco skład takiego związku), bądź też całkowicie dobrowolny, kształtowany co do składu przez same zainteresowane jednostki, zgodnie z ich wolą. Różny może być również charakter kompetencji oraz zakres zadań omawianego związku, w zależności od treści relewantnych przepisów prawa samorządowego. W skrajnym wypadku taki związek może wręcz nie mieć żadnych władczych kompetencji, ograniczając się do pełnienia jedynie roli doradczej lub opiniodawczej względem tworzących go jednostek. Znacznie wszakże częściej omawiany związek ma stosunkowo konkretne kompetencje dające mu możliwość władczego determinowania określonych zagadnień na danym obszarze metropolitalnym (na przykład kompetencje do wydawania lokalnych aktów normatywnych). Różny może być też zakres przekazanych związkowi zadań: od kilku wybranych i wąsko zakreślonych zadań (na przykład w zakresie planowania przestrzennego lub komunikacji i transportu publicznego) do zadań obejmujących niemal cały zakres właściwości macierzystych jednostek terytorialno-administracyjnych, choć — co należy podkreślić — bez zastępowania i bez wykluczania tych ostatnich z możliwości wykonywania normalnej urzędowej (administracyjnej) działalności na swoim obszarze. Omawiane kompetencje i zadania związku mogą być określone albo w akcie normatywnym, albo w porozumieniu zawieranim przez człon-

tion” 8, 1993, s. 7 n.; I. Barlow, *Administrative Systems and Metropolitan Regions*, „Government and Policy” 15, 1997, s. 399 n.; *Local Power, Territory and Institutions in European Metropolitan Regions*, red. B. Jouve, C. Lefèvre, London 2002, *passim*.

¹⁷ Zob. np. P. Swianiewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi — doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska*, ST 2006, nr 1–2, s. 29 n.

¹⁸ Szeroko na jego temat zob. M. Niziołek, *op. cit.*, s. 200–214.

ków związku, albo też zarówno w akcie normatywnym, jak i w porozumieniu członków związku.

Zdarza się przy tym, że na obszarze metropolitalnym występuje nie tylko jeden związek grupujący wszystkie jednostki terytorialno-administracyjne usytuowane na jego obszarze (tak jak to opisano w poprzednim fragmencie pracy), lecz także pojawiają się tam dalsze związki celowe, zawiązywane na stałe lub doraźnie dla ściśle określonych celów (związki celowe), mogące składać się ze wszystkich lub tylko z niektórych jednostek terytorialno-administracyjnych funkcjonujących na obszarze miejskiej aglomeracji.

W doktrynie podkreśla się, że model kooperacyjny zarządzania obszarem metropolitalnym (w różnych jego wariantach) szczególnie dobrze sprawdza się na tych obszarach zurbanizowanych, które są stosunkowo rozległe w sensie terytorialnym i w obrębie których występuje duża liczba jednostek terytorialno-administracyjnych (często zresztą różnego szczebla i o różnym charakterze prawnym), mających odmienne interesy oraz stojących przed zróżnicowanymi wyzwaniami, gdzie jedynie ich współdziałanie może zapewnić dobre funkcjonowanie całości. Model kooperacyjny daje możliwość utrzymania specyfiki i odrębności poszczególnych jednostek terytorialno-administracyjnych, a jednocześnie tworzy płaszczyznę dla skoordynowanego zarządzania całym obszarem metropolitalnym¹⁹.

Model kooperacyjny zarządzania aglomeracjami miejskimi występuje między innymi we Francji, Niemczech, Wielkiej Brytanii i Holandii. We Francji wyróżnia się kilka zasadniczych typów związków gmin, które są wykorzystywane jako kooperacyjne sposoby zarządzania tamtejszymi aglomeracjami (związek gmin, dystrykt miejski, wspólnota miejska, związek nowej aglomeracji, spółka o kapitale mieszanym). Związki te różnią się między sobą przesłankami wymaganymi do ich utworzenia, a także zadaniami, kompetencjami i ustrojem²⁰. Związki te zajmują się najczęściej zadaniami z zakresu promocji ekonomicznej, transportem publicznym oraz zagospodarowaniem przestrzennym, przy czym zadania przez nie realizowane mają charakter techniczny i pragmatyczny, zaś same związki pozostają w ścisłej zależności od gmin usytuowanych na obszarze metropolii. Zależność ta przejawia się między innymi w tym, że członkowie organów stanowiących tychże związków nie są wybierani w wyborach powszechnych, lecz są delegatami wyznaczanymi przez poszczególne gminy²¹.

Należy dodać, że w dniu 16 grudnia 2010 roku we Francji została uchwalona ustawa reformująca system zarządzania obszarami metropolitalnymi. Ustawa ta nadal utrzymuje kooperacyjny model zarządzania metropoliami, wbrew pojawiającym się w toku prac nad nią głosom opowiadającym się za przejściem do modelu

¹⁹ *Ibidem*, s. 202.

²⁰ *Ibidem*, s. 204–206.

²¹ R. Pyka, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi na przykładzie francuskich rozwiązań instytucjonalnych — między inercją a zmianą*, „Przestrzeń Społeczna (Social Space)” 2012, nr 2, s. 88 n. (zwłaszcza s. 105) oraz wskazana tam literatura.

jednolitej władzy metropolitalnej. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku nie znosi ani poszczególnych gmin na obszarach metropolitalnych, ani też poszczególnych rodzajów istniejących dotąd związków gmin (na przykład wspólnot miejskich). Wprowadza natomiast nowy, dodatkowy, rodzaj współpracy międzygminnej, jakim są metropolie, które mogą przejmować nie tylko zadania i kompetencje gmin, lecz także departamentu i regionu, co ma w założeniu umożliwić bardziej efektywne zarządzanie obszarem metropolitalnym. Jednocześnie radni do organu stanowiącego metropolii są wybierani odtąd w wyborach powszechnych, stając się swoistymi radnymi międzygminnymi. Ustawa z 2010 roku przewiduje ponadto możliwość tworzenia tak zwanych biegunów metropolitalnych, czyli związków dwóch sąsiadujących z sobą obszarów metropolitalnych²².

W Niemczech związki na obszarach metropolitalnych są związkami komunalnymi, przy czym mogą mieć one charakter związków niższych lub wyższych, w zależności od szczebla jednostek samorządu terytorialnego tworzących dany związek²³. Przez stosowne związki celowe w Niemczech zarządzane są między innymi takie obszary metropolitalne, jak Monachium, Frankfurt nad Menem, Hanower, Stuttgart i Zagłębie Ruhry²⁴.

W Wielkiej Brytanii duże obszary metropolitalne są zarządzane poprzez porozumienia komunalne (ang. *joint arrangements*) zawierane przez poszczególne znajdujące się na tych terenach jednostki samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza przez dystrykty metropolitalne. Takie porozumienia komunalne mogą zajmować się konkretnymi rodzajami zadań lub być powoływane do wykonywania zadań doraźnych, wynikających z pojawiających się aktualnie problemów. Takie porozumienia mogą być tworzone dobrowolnie lub w wyniku działań nakazanych przez organ rządowy, jakim jest sekretarz stanu (Secretary of State). Kwestię tego rodzaju porozumień regulują przepisy części II (Part II) Local Government Act 2000²⁵.

W odróżnieniu od modelu kooperacyjnego zarządzania obszarem metropolitalnym model jednolitej władzy metropolitalnej polega na tym, że na terenie danej metropolii (aglomeracji miejskiej) istnieje jedna ogólna jednostka terytorialno-administracyjna, na przykład jedna gmina miejska. Taka jednostka może albo mieć identyczny status prawny jak pozostałe jednostki terytorialno-administracyjne istniejące w danym kraju na obszarach niemetropolitalnych albo też może posiadać szczególny status prawny, dostosowany do specyfiki zarządzania dużym i złożonym obszarem metropolitalnym. Jednolita władza metropolitalna, przejawiają-

²² *Ibidem*, s. 106–107.

²³ Zob. np. P.J. Tettinger, W. Erbguth, T. Mann, *Besonderes Verwaltungsrecht. Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Baurecht*, Heidelberg 2012, s. 17 n.

²⁴ Szerzej na temat zadań, kompetencji i ustroju tych związków zob. M. Niziołek, *op. cit.*, s. 208–213.

²⁵ Akt prawny zob. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents>; zob. też R. Kosmalski, *Porozumienia komunalne w Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Prawa i Administracji” 35, 1996.

ca się w istnieniu jednolitej jednostki terytorialno-administracyjnej na obszarze aglomeracji miejskiej, powstaje zazwyczaj w wyniku działań ustawodawczych, które sprowadzają się do przewidzianego prawem rozszerzenia terytorialnych uprawnień określonego miasta (jako jednostki terytorialno-administracyjnej) na obszary sąsiednie, co prowadzi do swoistej inkorporacji tych obszarów w ramy jednolitego organizmu metropolitalnego. Przy czym z uwagi na rozległość terytorialną obszaru metropolitalnego oraz dużą złożoność szczególnych potrzeb i wyzwań istniejących w jego ramach najczęściej okazuje się, że na danym obszarze metropolitalnym nie wystarcza utworzenie władzy jednoszczeblowej, lecz konieczne jest zorganizowanie dodatkowo pewnych niższych szczebli struktury zarządczej. Te niższe szczeble mają charakter jednostek pomocniczych, choć ich szczegółowy status prawny, zadania, kompetencje oraz ustrój mogą być bardzo różne. W każdym razie istnienie tego rodzaju jednostek pomocniczych jako niższego szczebla zarządzania obszarem metropolitalnym nie podważa ogólnej reguły, iż władza publiczna na danym obszarze metropolitalnym ma charakter jednolity. Zgodnie z modelem jednolitej władzy metropolitalnej zarządzane są na przykład takie metropolie, jak Oslo (Norwegia) i Winnipeg (Kanada), które powstały poprzez wspomnianą inkorporację obszarów sąsiadujących z miastem, a ponadto metropolie Sztokholmu, Belgradu, Montrealu, Barcelony i Kopenhagi, w których jednolita władza metropolitalna ma charakter dwuszczeblowy²⁶.

Zwolennicy zarządzania obszarami metropolitalnymi w ramach modelu jednolitej władzy metropolitalnej wskazują na to, że jedynie jednolita władza jest w stanie sprawnie wykonywać na obszarze aglomeracji miejskiej tego rodzaju zadania publiczne, które są szczególnie kosztowne i wymagają finansowania ich w skali ogólnej. Dotyczy to zwłaszcza utrzymywania dużych instytucji i urzędów komunalnych (na przykład duże obiekty kubaturowe służące celom publicznym, drogi), z których finansowaniem małe jednostki nie byłyby w stanie należycie sobie poradzić. Zauważa się ponadto, że tylko jednolita władza metropolitalna jest w stanie w sposób skuteczny wymusić to, aby w obrębie obszaru metropolitalnego następowała odpowiednia redystrybucja dochodów, polegająca na finansowym wspomaganiu biedniejszych i mniej rozwiniętych obszarów aglomeracji z dochodów uzyskanych od mieszkańców zamieszkujących bogatsze i bardziej cywilizacyjnie zaawansowane rejony metropolii. W ten sposób jednolita władza metropolitalna może skutecznie przeciwdziałać tendencjom do fragmentaryzacji i atomizacji dużego obszaru metropolitalnego. Takie tendencje są zjawiskiem tyłuż naturalnym w warunkach dużego organizmu miejskiego, co — przynajmniej w warunkach ich dużego nasilenia — niebezpiecznym i niepożądanym, zagrażającym spójnemu i zintegrowanemu rozwojowi danej metropolii.

Z kolei przeciwnicy zarządzania obszarami metropolitalnymi w ramach modelu jednolitej władzy metropolitalnej wskazują na to, że z uwagi na duży obszar

²⁶ M. Niziołek, *op. cit.*, s. 214–215.

aglomeracji oraz daleko idące jej zróżnicowanie budowa jednolitej władzy wymaga zorganizowania bardzo rozbudowanej i rozrośniętej ogólnoaglomeracyjnej biurokracji, co grozi tymi patologiami, które taka rozrośnięta biurokracja zazwyczaj wywołuje (na przykład korupcja, nieefektywność w działaniu i trudność w koordynacji). Ponadto w warunkach istnienia jednolitej władzy ogólnometropolitalnej siłą rzeczy powstaje daleko idący dystans pomiędzy organami tej jednolitej władzy a mieszkańcami rozproszonymi na bardzo dużym terenie. W takim układzie władza może oddalać się i alienować od obywateli, co prowadzi do niejako wtórnej fragmentaryzacji obszaru metropolitalnego²⁷.

3. OBECNY STAN PRAWNY W POLSCE W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA OBSZARAMI METROPOLITALNYMI

Obecny stan prawny w Polsce w zakresie zarządzania obszarami metropolitalnymi charakteryzuje się, z jednej strony, dużym zróżnicowaniem (niejednolitością) rozwiązań, z drugiej zaś — fragmentarycznością (niepełnością).

Zróżnicowanie i niejednolitość rozwiązań prawnych w zakresie zarządzania polskimi obszarami metropolitalnymi (aglomeracjami miejskimi) przejawia się w tym, że w Polsce nie istnieje jeden obowiązujący w skali całego kraju model zarządzania obszarami metropolitalnymi. Przeciwnie, poszczególne obszary metropolitalne mogą być i *de facto* są zarządzane w różny sposób, o czym przesądzają zarówno przepisy stosownych ustaw, jak i praktyka stosowania (wykonywania) tych ustaw. Owa złożoność (niejednolitość) modelu zarządzania polskimi obszarami metropolitalnymi nie jest zresztą jedynie polską specyfiką, gdyż tego rodzaju daleko idąca dywergencja występuje praktycznie we wszystkich współczesnych (demokratycznych) państwach na świecie. Nawet bowiem w tych krajach, w których w zakresie zarządzania obszarami metropolitalnymi przyjęty został jeden z modeli omówionych w punkcie 3 niniejszego artykułu, to jest model kooperacyjny lub jednolitej władzy metropolitalnej, ów przyjęty model charakteryzuje się wieloma wariantami szczegółowymi, które w praktyce są aplikowane w poszczególnych obszarach metropolitalnych w różnym zakresie.

Z kolei fragmentaryczność czy też niepełność stanu prawnego w zakresie zarządzania polskimi obszarami metropolitalnymi (aglomeracjami miejskimi) polega na tym, że *de lege lata* nie wszystkim polskim obszarom metropolitalnym dostępne są te same prawne możliwości zarządzania tymi obszarami, a więc nie wszystkie dysponują jednakowymi instrumentami prawnymi służącymi temu zarządzaniu. W tym bowiem względzie pozycję szczególnie wyróżnioną (czy wręcz uprzywilejowaną) mają obecnie aglomeracje warszawska i śląska, mające specjalnie dla nich skonstruowane regulacje ustawowe.

²⁷ *Ibidem*, s. 215–217.

Przy założeniu — przyjętym w punkcie 2 niniejszego artykułu — że obszar metropolitalny (lub aglomeracja miejska) istnieje w sensie obiektywnym, z uwagi na wytworzone na określonym terenie więzi osadnicze, gospodarcze, społeczne, urbanizacyjne, przestrzenne czy też geograficzne, będąc przy tym obszarem niezależnym (lub pierwotnym) względem formalnych rozwiązań instytucjonalno-prawnych tworzonych ewentualnie na tym terenie, można powiedzieć, że *de lege lata* na poszczególnych obszarach metropolitalnych w Polsce²⁸ istnieją z mocy prawa następujące jednostki terytorialno-administracyjne, a konkretnie następujące jednostki samorządu terytorialnego: gminy²⁹, powiaty³⁰, miasta na prawach powiatu³¹ oraz samorządowe województwa³². Polskie obszary metropolitalne *de lege lata* mogą być i *de facto* są zarządzane przede wszystkim przez organy właściwych jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się na tych obszarach, a ponadto mogą być zarządzane przez związki jednostek samorządu terytorialnego lub w ramach porozumień zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego. Niezależnie od tego na obszarze aglomeracji warszawskiej zarządzanie nią następuje na podstawie szczególnej regulacji ustawowej, jaką jest ustawa z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy³³, a na obszarze metropolitalnym górnośląskim zarządzanie nim może następować na zasadach określonych w ustawie z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim³⁴.

Jak już wspomniano, w Polsce brakuje natomiast ustawy jednolitej i kompleksowo regulującej dla całego kraju zarządzanie obszarami metropolitalnymi. Co prawda stosowna ustawa regulująca tę kwestię została uchwalona dwa i pół roku temu (była to ustawa z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych³⁵), niemniej jednak została uchylona 7 kwietnia 2017 roku przez ustawę o związku metropolitalnym w województwie śląskim³⁶.

²⁸ Może być oczywiście kwestią sporną to, które konkretnie obszary w Polsce mogą zostać uznane za obszary metropolitalne (czy też za aglomeracje miejskie) w znaczeniu przyjętym w niniejszym artykule (i nawiązującym do ujęć tworzonych w naukach szczegółowych, w tym zwłaszcza w nauce ekonomii, socjologii czy urbanistyki). Zazwyczaj przyjmuje się, że w Polsce istnieje sześć obszarów metropolitalnych, których centrami są: Warszawa, Kraków, Wrocław, Trójmiasto (Gdańsk, Gdynia i Sopot), Poznań oraz Katowice wraz z obszarem niektórych miast konurbacji górnośląskiej (przy czym wspomina się w tym kontekście jeszcze o metropolitalnych aspiracjach Rzeszowa i Zielonej Góry), zob. Z. Rykiel, *op. cit.*, s. 28 oraz wskazana tam literatura.

²⁹ Zob. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.).

³⁰ Zob. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.).

³¹ Art. 91–92 ustawy o samorządzie powiatowym.

³² Zob. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2096 ze zm.).

³³ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1438 ze zm.

³⁴ Dz.U. poz. 730.

³⁵ Dz.U. poz. 1890 ze zm.

³⁶ Art. 62 tej ustawy.

4. POSTULOWANE KIERUNKI PRZYSZŁYCH UREGULOWAŃ PRAWNYCH

W Polsce można zastosować każdy z dwóch najczęściej spotykanych na świecie modeli zarządzania obszarami metropolitalnymi, jakimi są: model kooperacyjnego zarządzania obszarem metropolitalnym oraz model jednolitej władzy metropolitalnej. Istotne jest przy tym spostrzeżenie, że oba modele w istocie już występują w Polsce *de lege lata*. Model jednolitej władzy metropolitalnej został bowiem zastosowany w Warszawie na podstawie przepisów ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Z kolei model kooperacyjnego zarządzania obszarem metropolitalnym występuje na pozostałych obszarach metropolitalnych w Polsce, gdzie zarządzanie nimi jest realizowane przede wszystkim przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego (głównie przez właściwe miasta na prawach powiatu i sąsiadujące z tymi miastami gminy, a w mniejszej mierze przez powiaty ziemskie i samorządowe województwa) oraz przez określone formy współdziałania między właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego, jakimi są związki oraz porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego. Ponadto na obszarze metropolitalnym w województwie śląskim występuje kolejna forma współdziałania między właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego, jaką jest związek metropolitalny (działający pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”).

Co jest przy tym znamienne, kiedy w ubiegłych kilkunastu latach toczyły się w Polsce debaty publiczne (w tym dyskusje naukowe i debaty polityczne) na temat potencjalnych modeli zarządzania w Polsce obszarami metropolitalnymi, wówczas ich uczestnicy również wskazywali na możliwość zastosowania któregoś z dwóch omawianych alternatywnych modeli, przy czym proponowano w tym względzie różne rozwiązania szczegółowe, będące adaptacją któregoś z dwóch głównych modeli i mające określone swoiste cechy.

Trzeba przy tym otwarcie powiedzieć, że te zgłaszane i projektowane w przeszłości szczegółowe rozwiązania instytucjonalno-prawne można było najczęściej kwalifikować jako będące przejawem kooperacyjnego modelu zarządzania obszarem metropolitalnym. W zdecydowanej natomiast mniejszości były rozwiązania postulujące model jednolitej władzy metropolitalnej. Należy bowiem podkreślić, że model jednolitej władzy metropolitalnej musiałby z definicji zakładać stworzenie na całym obszarze metropolitalnym tylko jednej jednostki samorządu terytorialnego, czyli w polskich warunkach ustrojowych jednej gminy lub jednego powiatu metropolitalnego, przy jednoczesnym zniesieniu innych istniejących na tym obszarze jednostek samorządu terytorialnego. Model taki mógłby co prawda zakładać istnienie drugiego, niższego szczebla tej jednolitej władzy (tak jak w Warszawie istnieją dzielnice), ale z samej definicji nie mógłby się wiązać z pozostawieniem na danym obszarze metropolitalnym dwóch lub więcej różnych jednostek samorządu terytorialnego (na przykład kilku gmin albo powiatu i kilku gmin). Tymczasem tego rodzaju rozwiązanie byłoby w praktyce — w warunkach

polskich — nieprzeprowadzalne, gdyż wiązałyby się to z koniecznością likwidacji (zniesienia) wielu gmin istniejących obecnie w ramach poszczególnych obszarów metropolitalnych. Co prawda takie rozwiązanie dało się wprowadzić w Warszawie na podstawie ustawy z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy, która zniosła istniejące wcześniej gminy warszawskie utworzone na podstawie ustawy z dnia 25 marca 1994 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy³⁷, niemniej jednak można to było przeprowadzić głównie dlatego, że poszczególne gminy warszawskie nie miały jeszcze zbyt długiej tradycji istnienia, gdyż istniały i funkcjonowały zaledwie kilka lat (1994–2002). Natomiast poszczególne gminy istniejące obecnie na obszarach metropolitalnych (na przykład gminy wokół Krakowa, Wrocławia, Trójmiasta, Krakowa, Poznania czy też gminy wokół samej Warszawy) mają tradycję istnienia sięgającą co najmniej kilkudziesięciu lat (nie licząc okresu międzywojennego czy nawet czasów zaborów) i trudno sobie nawet wyobrazić poziom konfliktów społecznych, jaki by zaistniał w razie próby całkowitego zniesienia tychże gmin i włączenia ich w obręb jednej dużej jednostki samorządu terytorialnego mającej jednolicie zarządzać całym obszarem metropolitalnym (wystarczy w tym kontekście wspomnieć o głośnych konfliktach społecznych, jakie rodzą się w wypadku włączania do obszarów dużych miast w Polsce części gmin sąsiadujących z tymi miastami). Dlatego też większość postulowanych dotychczas rozwiązań instytucjonalno-prawnych wychodzących naprzeciw konieczności zreformowania systemu zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce mieściła się w ramach modelu kooperacyjnego zarządzania obszarem metropolitalnym i stanowiła określone warianty (odmiany) tego modelu.

Jednocześnie w ramach wypracowanych dotychczas w Polsce rozwiązań będących przejawem kooperacyjnego modelu zarządzania obszarem metropolitalnym można wyróżnić dwa zasadnicze warianty: 1. przewidujący utworzenie na obszarze metropolitalnym dodatkowej metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego, mającej istnieć obok dotychczasowych gmin (czy też oprócz miasta na prawach powiatu), oraz 2. przewidujący istotne wzmocnienie form współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego istniejącymi obecnie na obszarze metropolitalnym, bez wszakże tworzenia jakiegokolwiek nowej (dodatkowej) jednostki samorządu terytorialnego o charakterze metropolitalnym. Aby uprościć używaną terminologię, w toku dalszych rozważań pierwszy z wymienionych wariantów modelu kooperacyjnego będzie nazywany wariantem strukturalnym, natomiast drugi — wariantem funkcjonalnym³⁸.

Najbardziej reprezentatywnym przykładem wariantu strukturalnego w ramach modelu kooperacyjnego zarządzania obszarem metropolitalnym jest koncepcja powiatu metropolitalnego. Była ona w Polsce zgłaszana wielokrotnie, w tym

³⁷ Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.

³⁸ W nawiązaniu do terminologii użytej przez Michała Kuleszę w pracy: *Kilka uwag o zarządzaniu aglomeracją miejską. Wyzwania instytucjonalne i prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6, s. 69–72.

między innymi w październiku 2005 roku jako element zmian ustawodawczych mających poprawić działalność administracji publicznej w związku z realizacją Narodowego Planu Rozwoju³⁹, następnie w ramach prac nad powiatem metropolitalnym na Górnym Śląsku i Zagłębiu Dąbrowskim⁴⁰, a także jako efekt pracy zespołu pod kierownictwem prof. Jerzego Hausnera, powołanego do badania zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce⁴¹.

Istotą koncepcji powiatu metropolitalnego jest powołanie do życia na obszarach metropolitalnych w Polsce nowej jednostki samorządu terytorialnego w postaci powiatu metropolitalnego. Poszczególne koncepcje powiatu metropolitalnego różnią się między sobą w pewnych szczegółach konstrukcyjnych. Jedną z podstawowych różnic dotyczy tego, czy ta jednostka samorządu terytorialnego ma być elementem zasadniczego podziału terytorialnego państwa w rozumieniu art. 15 ust. 2 Konstytucji RP⁴², a więc czy ma to stanowić czwarty stopień tego podziału, obok gmin, powiatów i samorządowych województw⁴³, czy też ma to być po prostu trzeci rodzaj powiatu, obok istniejącego obecnie powiatu ziemskiego i grodzkiego (to jest miasta na prawach powiatu), bez konieczności dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa⁴⁴. W każdym razie, niezależnie od tej podstawowej kontrowersji, powiat metropolitalny zgodnie z omawianym tutaj wariantem strukturalnym ma być nową jednostką samorządu terytorialnego istniejącą na obszarach metropolitalnych. Ma zatem obejmować określone terytorium oraz jego mieszkańców tworzących lokalną wspólnotę samorządową. Tak rozumiany powiat metropolitalny (to znaczy w sensie mieszkańców oraz terytorium) ma być rzecz jasna odrębną osobą prawną i ma wykonywać w swoim imieniu i na swoją odpowiedzialność określone zadania publiczne. Te zadania publiczne powiatu metropolitalnego można definiować i określać bardzo różnie, niemniej ich rdzeń powinny tworzyć niektóre obecne zadania gmin, powiatów i miast na prawach powiatów, które mają charakter ogólnometropolitalny, a więc których w zadowalający i efektywny sposób nie da się wykonywać odrębnie i niezależnie na terytoriach poszczególnych istniejących obecnie na obszarze metropolitalnym jednostek samorządu terytorialnego, ale które w interesie wszystkich mieszkańców danego obszaru metropolitalnego powinny być wykonywane wspólnie i w spo-

³⁹ Zob. *Propozycje zmian legislacyjnych wynikające z Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013*, Warszawa 2005, s. 47 n.

⁴⁰ Zob. B. Dolnicki, *Założenia ustawy o powiecie metropolitalnym Górnego Śląska i Zagłębia*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 90 n.

⁴¹ I. Zachariasz, *Koncepcja utworzenia powiatów metropolitalnych*, [w:] *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Kopyciński, Kraków 2015, s. 54 n., http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/SP_propozycja_zmian_w_jst.pdf.

⁴² W tym zakresie zob. ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.).

⁴³ W kwestii argumentów za takim rozwiązaniem zob. I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 57 n.

⁴⁴ Tak np. B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 90–91.

sób zintegrowany przez jedną jednostkę samorządu terytorialnego, a mianowicie przez powiat metropolitalny. Do zadań takich należą w szczególności zadania w zakresie: planowania i zagospodarowania przestrzennego; publicznego transportu zbiorowego; dróg publicznych o charakterze krajowym i wojewódzkim; planowania rozwoju obszaru metropolitalnego; ochrony środowiska oraz promocji obszaru metropolitalnego.

Ponieważ powiat metropolitalny miałby być — zgodnie z omawianą koncepcją — jednostką samorządu terytorialnego (bez względu na to, czy miałby to być nowy element zasadniczego podziału terytorialnego państwa czy też jedynie nowy rodzaj powiatu), musiałby spełniać te wszystkie wymogi i standardy i mieć te gwarancje, które dla jednostek samorządu terytorialnego określa Konstytucja RP. W takim wypadku powiat metropolitalny musiałby mieć swoją regulację w ustawie (art. 164 ust. 2 Konstytucji RP), musiałby mieć osobowość prawną wraz z przysługiwaniem mu własności i innych praw majątkowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP), jego samodzielność musiałaby podlegać sądowej kontroli (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP), należałoby mu zapewnić udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających mu zadań (art. 167 ust. 1 Konstytucji RP), musiałby posiadać organ stanowiący i wykonawczy (art. 169 ust. 1 Konstytucji RP), a przy tym skład organu stanowiącego powinien pochodzić z wyborów, i to wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich i odbywających się w głosowaniu tajnym (art. 169 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto działalność powiatu metropolitalnego powinna podlegać określonej nadzorowi państwowemu (art. 171 Konstytucji RP).

Należy przy tym podkreślić, że powiat metropolitalny w omawianych koncepcjach nie zakłada bynajmniej znoszenia gmin istniejących na obszarze tego powiatu. Koncepcja powiatu metropolitalnego, przynajmniej w formie, w jakiej była zgłaszana i postulowana w Polsce, nie mieści się zatem w modelu jednolitej władzy metropolitalnej, tym bardziej że gmin istniejących na terytorium powiatu metropolitalnego nie można by uznawać za niższy szczebel owej jednolitej władzy metropolitalnej. Przeciwno możliwości takiej właśnie kwalifikacji wspomnianych gmin przemawia zastosowany w Polsce normatywny model jednostek samorządu terytorialnego, który zakłada, że pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego różnych szczebli nie występują relacje nadrzędności i podległości. Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego są *de lege lata* (i *de constitutione lata*) względem siebie niezależne i samodzielne. W szczególności nie można powiedzieć, aby gminy były jednostkami niższego szczebla w stosunku do powiatów. Dlatego też zaprezentowana koncepcja powiatu metropolitalnego musi być kwalifikowana jako przejaw kooperacyjnego modelu zarządzania obszarem metropolitalnym, a konkretnie jako przejaw wariantu strukturalnego w ramach tego modelu. Wspomniany powiat metropolitalny musiałby bowiem siłą rzeczy współdziałać w zarządzaniu obszarem metropolitalnym z poszczególnymi znajdującymi się na jego terytorium gminami (wiejskimi oraz miejskimi, w tym z miastami na prawach powiatu), czyniąc to w szczególności na podstawie porozumień (lub ewentualnie w ramach

związków jednostek samorządu terytorialnego, gdyby ustawodawca dopuścił tworzenie związków z udziałem powiatów metropolitalnych).

Oprócz przedstawionego wariantu strukturalnego w ramach prac nad zmianami w zakresie zarządzania obszarami metropolitalnymi wypracowane zostały rozwiązania stanowiące przejaw wariantu funkcjonalnego w modelu kooperacyjnym zarządzania obszarem metropolitalnym. Najbardziej reprezentatywnym przykładem wspomnianego wariantu funkcjonalnego jest koncepcja związku metropolitalnego. Koncepcje związków metropolitalnych były proponowane przy różnych okazjach i różniły się nieco od siebie szczegółami rozwiązań prawnych. Jedną z takich koncepcji była ta wypracowana przez Zespół do spraw Uregulowania Funkcjonowania Obszarów Metropolitalnych powołany zarządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 3 stycznia 2007 roku. Przewidywała ona powierzenie zarządzania sprawami publicznymi na obszarze metropolitalnym zespołowi metropolitalnemu, w którego skład miały wchodzić poszczególne jednostki samorządu terytorialnego położone na obszarze metropolitalnym. Zespół ten miał posiadać osobowość prawną i własne organy, w których skład mieli wchodzić delegaci poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego⁴⁵.

Należy dodać, że klasycznym przejawem wariantu funkcjonalnego w modelu kooperacyjnym zarządzania obszarem metropolitalnym jest również ta koncepcja związku metropolitalnego, która znalazła swój normatywny wyraz w przepisach uchylonej już ustawy z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych oraz w obowiązującej obecnie ustawie z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim.

Najogólniej można powiedzieć, że przyjęta ostatnio w polskim ustawodawstwie koncepcja związku metropolitalnego nie przewiduje powołania do życia na obszarze metropolitalnym żadnej nowej jednostki samorządu terytorialnego, lecz zakłada współdziałanie określonych jednostek samorządu terytorialnego istniejących na obszarze metropolitalnym według funkcjonalnej formuły zrzeszenia, choć mającego odrębną osobowość prawną. W takim układzie związek metropolitalny jest osobą prawną odrębną od tworzących go jednostek samorządu terytorialnego, ale nie jest sam w sobie jednostką samorządu terytorialnego i w związku z tym nie musi korzystać z tych gwarancji i nie musi spełniać tych wymogów i standardów, które dla jednostek samorządu terytorialnego przewiduje Konstytucja RP (w art. 15–16 oraz w rozdz. 7). Związek metropolitalny swoją konstrukcją prawną w dużej mierze przypomina instytucję związku jednostek samorządu terytorialnego uregulowanego w ustawie o samorządzie gminnym i w ustawie o samorządzie powiatowym, z tym zastrzeżeniem, że o ile powołanie do życia związku jednostek samorządu terytorialnego jest dla tych jednostek całkowicie dobrowolne i następuje w wyniku ich autonomicznie kształtowanych rozstrzygnięć, o tyle powołanie

⁴⁵ Zob. szerzej B. Dolnicki, *Ustrój metropolii — współczesne koncepcje*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2010, nr 2, s. 198 n.

do życia związku metropolitalnego odbywa się na podstawie aktu normatywnego (rozporządzenia) wydawanego przez Radę Ministrów, choć po określonych konsultacjach i zaopiniowaniu przez organy zaangażowanych w to jednostek samorządu terytorialnego. Związek metropolitalny ma określone gwarantowane mu ustawowo zadania publiczne, przy czym są to tego rodzaju zadania, które mają charakter ogólnometropolitalny, a więc których w zadowalający i efektywny sposób nie da się wykonywać odrębnie i niezależnie na terytoriach poszczególnych istniejących obecnie na obszarze metropolitalnym jednostek samorządu terytorialnego, ale które w interesie wszystkich mieszkańców danego obszaru metropolitalnego powinny być wykonywane wspólnie i w sposób zintegrowany przez jeden podmiot, którym jest właśnie związek metropolitalny. Organy związku metropolitalnego nie pochodzą z wyborów powszechnych, lecz składają się z delegatów poszczególnych konstytuujących dany związek jednostek samorządu terytorialnego. To ostatnie rozwiązanie odzwierciedla jedną z podstawowych idei leżących u podstaw związku metropolitalnego, a mianowicie że związek ten czerpie swoją legitymizację od poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a tylko pośrednio od mieszkańców obszaru metropolitalnego. Można przy tym powiedzieć, że o ile zadania związku metropolitalnego są jego własnymi zadaniami, które ten wykonuje w swoim imieniu i na swoją odpowiedzialność, to jednak genetycznie zadania te wywodzą się z zadań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego tworzących dany związek i absolutnie nie można stwierdzić, że te ostatnie jednostki samorządu terytorialnego, a właściwie ich organy, całkowicie rezygnują z odpowiedzialności wobec własnych wspólnot samorządowych z odpowiedzialności za należyte wykonywanie tychże zadań. W ramach koncepcji związku metropolitalnego chodzi tylko o to, by te zadania związku metropolitalnego były wykonywane na obszarze metropolitalnym w sposób zintegrowany i skoordynowany, przez wspólny podmiot, niemniej jednak realizacja tychże zadań nadal powinna następować w jak najlepiej pojętym interesie mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego tworzących dany związek.

W przekonaniu autora niniejszego artykułu istnieją dostatecznie ważne i niedające się zlekceważyć merytoryczne argumenty przesądzające o wyższości koncepcji związku metropolitalnego (w takim kształcie, w jakim ten związek został unormowany w uchylonej ustawie o związkach metropolitalnych oraz jest unormowany w obowiązującej obecnie ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim) nad koncepcją powiatu metropolitalnego. Argumenty te są następujące.

Po pierwsze, koncepcja związku metropolitalnego pozwala w sposób nieporównanie dalej idący niż koncepcja powiatu metropolitalnego na poszanowanie istnienia i samodzielności tych jednostek samorządu terytorialnego, które funkcjonują na poszczególnych obszarach metropolitalnych. W ramach koncepcji związku metropolitalnego nie zostaje zniesiona żadna z istniejących obecnie jednostek samorządu terytorialnego, lecz dochodzi do tego, że przynajmniej niektóre

funkcjonujące na danym obszarze metropolitalnym jednostki samorządu terytorialnego zaczynają z sobą mocniej współpracować (właśnie w ramach związku metropolitalnego) w zakresie pozostającym w ich wspólnym zainteresowaniu, to znaczy w ramach zadań, które wcześniej wykonywały zasadniczo samodzielnie. Tymczasem koncepcja powiatu metropolitalnego, przynajmniej w niektórych wariantach, zakłada zniesienie określonych powiatów ziemskich na obszarach metropolitalnych⁴⁶, a ponadto wiąże się z brakiem możliwości wpływania przez istniejące na obszarze metropolitalnym gminy i miasta na prawach powiatu na sposób wykonywania zadań publicznych przez powiat metropolitalny. Ten ostatni ma być bowiem odrębną jednostką samorządu terytorialnego, którego samodzielność i niezależność wobec innych władz publicznych, w tym wobec innych jednostek samorządu terytorialnego, ma być konstytucyjnie i ustawowo gwarantowana. W takim układzie rozwiązanie funkcjonalne w postaci związku metropolitalnego jest o wiele mniej inwazyjne dla istniejących obecnie jednostek samorządu terytorialnego niż rozwiązanie strukturalne w postaci powiatu metropolitalnego⁴⁷. Rozwiązanie to pozwala na daleko idące poszanowanie zasobu kompetencyjnego gmin oraz umożliwia pozostawienie zasadniczej odpowiedzialności za rozwój obszarów metropolitalnych w ręku istniejących już jednostek samorządu terytorialnego.

Po drugie, rozwiązanie funkcjonalne w postaci związków metropolitalnych daje dostatecznie skuteczne instrumenty skoordynowanego i zintegrowanego wykonywania tych zadań publicznych, które mają charakter ogólnometropolitalny i których wykonywanie w sposób skoordynowany i zintegrowany jest szczególnie ważne w zaspokajaniu istotnych potrzeb mieszkańców obszaru metropolitalnego. Rozwiązanie funkcjonalne w postaci związków metropolitalnych pozwala w sposób efektywny troszczyć się o rozwój poszczególnych obszarów metropolitalnych i umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego produktywnie współpracowanie z sobą w zabieganiu o rozwój danego obszaru. Przy czym reguły tej współpracy są ukształtowane stosunkowo elastycznie i istnieje możliwość dostosowywania reguł

⁴⁶ Zob. np. koncepcję wypracowaną przez Radę Unii Metropolii Polskich, <http://www.metro-polie.pl/materialy-i-opracowania/pawel-adamowicz-przedstawil-koncepcje-1221/>.

⁴⁷ Jak w tym kontekście trafnie zauważył niegdyś M. Kulesza, w wypadku powiatu metropolitalnego „wiele zadań trzeba by wyjąć z zakresu działania miast, gmin i powiatów, przenosząc je do kompetencji władzy metropolitalnej. [...] Nie jest to potrzebne, i oczywiście prezydenci miast, wójtowie i starostowie nie powinni się na to godzić, ich bowiem pozycja, zwłaszcza prezydentów miast na prawach powiatu, znacząco słabnie. I słusznie protestują, bo znowu nie ma powodu, by te zadania przejmował kolejny wariant »szczebla wyższego« — to nadal są problemy naszego miasta, naszej gminy wiejskiej czy naszego powiatu i nie ma powodu, by zwolnić radnych oraz naszego wójta, burmistrza czy starostę z odpowiedzialności za stan spraw w tych dziedzinach. Uważam więc, że dla rozwiązywania skomplikowanych spraw aglomeracji miejskiej trzeba — zgodnie z zasadą pomocniczości — przyjmować te rozwiązania funkcjonalne, które w jak najbardziej oszczędny sposób ingerują w obecny system kompetencyjny gmin i powiatów położonych na tym terenie [wyr. oryginalne — M.S.]”, *idem, op. cit.*, s. 71.

tej współpracy do specyficznych warunków miejscowych oraz do zmieniających się dynamicznie w czasie określonych okoliczności zewnętrznych.

Po trzecie, rozwiązanie funkcjonalne w postaci związku metropolitalnego jest mniej radykalne w swoich skutkach i stanowi przejaw ewolucyjnego dostosowania struktury i ustroju polskiej administracji samorządowej do wyzwań współczesnego rozwoju obszarów metropolitalnych. Przy czym rozwiązanie to wcale nie wyklucza wprowadzenia w przyszłości rozwiązania strukturalnego w postaci powiatu metropolitalnego, ale dopiero wtedy, gdy po pewnym czasie dowodnie okaże się, że związki metropolitalne nie są w stanie w sposób skuteczny rozwiązywać skomplikowanych problemów rozwoju obszarów metropolitalnych. W takim układzie ewentualne dochodzenie do instytucji powiatu metropolitalnego następowałoby stopniowo i ewolucyjnie. Tymczasem utworzenie powiatu metropolitalnego już dzisiaj, bez uprzedniego praktycznego przetestowania instytucji związku metropolitalnego, byłoby nadmiernie radykalne, a przy tym istniałoby ryzyko, że takie rozwiązanie jedynie z dużą trudnością dałoby się odwrócić, gdyby się okazało, że instytucja powiatu metropolitalnego nie jest jednak skuteczna i wprowadza określony chaos kompetencyjny i realizacyjny. Praktyka pokazuje bowiem, że raz utworzone struktury instytucjonalne wykazują tendencję do długiego trwania w czasie i stosunkowo trudno jest je zlikwidować, nawet w razie ich oczywistej kontrproduktywności.

Po czwarte, rozwiązanie funkcjonalne w postaci związku metropolitalnego jest o wiele tańsze i łatwiej jest je wprowadzić w życie. Natomiast rozwiązanie instytucjonalne w postaci powiatu metropolitalnego będzie zdecydowanie droższe w utworzeniu i praktycznym funkcjonowaniu, co będzie związane z koniecznością tworzenia nowych organów, nowych stanowisk urzędniczych, organizowania wyborów do organów stanowiących powiatów metropolitalnych, utrzymywania nowych radnych itp. Rozwiązanie instytucjonalne radykalnie zwiększy istniejącą biurokrację i liczbę administracyjnych struktur, a ponadto wprowadzi bardzo dużo zamieszania w funkcjonowaniu obszarów metropolitalnych, zwłaszcza w początkowym okresie działania nowych struktur.

Po piąte, kontynuowanie obecnie w Polsce wdrażania rozwiązania funkcjonalnego w postaci związków metropolitalnych nie będzie wiązało się z koniecznością dokonywania radykalnej przebudowy ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego, w tym zwłaszcza w zakresie dotyczącym podziału zadań i kompetencji między poszczególne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego. Warto bowiem pamiętać o tym, że uchylona już ustawa z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych dokonała znowelizowania 23 ustaw szczególnych (głównie z zakresu ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego) w celu treściowego dostosowania polskiego porządku prawnego do istnienia związków metropolitalnych. Przy czym uchylenie ustawy o związkach metropolitalnych tego nowego stanu prawnego w zakresie dotyczącym innych ustaw w zasadzie już nie

zmieniło⁴⁸. Można zatem powiedzieć, że obecnie ustawy z zakresu ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego są dobrze przygotowane i dostosowane do istnienia i funkcjonowania związków metropolitalnych (dotyczy to na przykład ustaw tak kluczowych dla prawidłowego zarządzania obszarami metropolitalnymi, jak ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁹ czy też ustawa o publicznym transporcie zbiorowym⁵⁰), co uwidoczni się również wówczas, gdyby ustawodawca zdecydował się na tworzenie w przyszłości dalszych związków metropolitalnych, obok istniejącego już tego rodzaju związku w województwie śląskim. Tymczasem w wypadku zastosowania rozwiązania strukturalnego w postaci powiatu metropolitalnego trzeba by na nowo przebudować ustrojowe i materialne prawo administracyjne w zakresie szczegółowego określenia podziału zadań i kompetencji między poszczególne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, z uwzględnieniem nowego rodzaju jednostek samorządu terytorialnego w postaci powiatu metropolitalnego.

Niewątpliwie debata publiczna oraz proces legislacyjny w zakresie dotyczącym zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce dalekie są jeszcze od ostatecznego zakończenia. Niniejszy artykuł jest zatem jedynie próbą zwrócenia uwagi na najważniejsze związane z tym problemy prawne oraz stanowi głos w dyskusji, opowiadający się za zasadnością tworzenia w Polsce związków metropolitalnych w przedstawionym rozumieniu, nie zaś nowych metropolitalnych jednostek samorządu terytorialnego w postaci powiatów metropolitalnych.

LEGISLATIVE CHALLENGES IN THE FIELD OF GOVERNING THE METROPOLITAN AREAS IN POLAND

Summary

The present article outlines the current models of governing the metropolitan areas in the world, as well as considers the feasibility of those models in the specific circumstances of Poland. The article argues that Polish metropolitan areas should be governed by the formalized cooperation of self-government units that currently exist there. The postulated legal form of this cooperation is the metropolitan union.

Keywords: territorial self-government unit, metropolitan area, metropolitan union, metropolitan district, cooperation of territorial self-government units

⁴⁸ W tym zakresie wprowadzono jedynie drobne poprawki, niezmieniające istoty nowelizacji dokonanych w roku 2015 — zob. art. 55–61 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim.

⁴⁹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.).

⁵⁰ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2136 ze zm.).

BIBLIOGRAFIA

- Bailey S., *Public choice theory and the reform of local government in Britain: From government to governance*, „Public Policy and Administration” 8, 1993.
- Barlow I., *Administrative systems and metropolitan regions*, „Government and Policy” 15, 1997.
- Bish R.L., Ostrom V., *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered*, Washington 1974.
- Bravo B., Wipszycka E., *Historia starożytnych Greków*, t. 1, Warszawa 1988.
- Dolnicki B., *Ustrój metropolii — współczesne koncepcje*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2010, nr 2.
- Dolnicki B., *Założenia ustawy o powiecie metropolitalnym Górnego Śląska i Zagłębia*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Eberhardt P., Heřman S., *Podstawowe pojęcia dotyczące zagadnień aglomeracji miejskich*, [w:] *Agglomeracje miejskie w Polsce. Pojęcie i terminologia*, „Biuletyn KPZK PAN” 1973, z. 79.
- Grochowski M., *Samorząd terytorialny a rozwój zrównoważony obszarów metropolitalnych*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2009, nr 2.
- Kieres L., *Der Kommunalverband und die Kommunalverständigung als Formen der Befriedigung durch die Gemeinden der Gesamtbedürfnisse der Gemeinschaft in Polen*, Poznań 1991.
- Kieres L., *Ustrój i zadania celowych związków gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 4.
- Kieres L., *Współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Ubi ius, ibi remedium. Księga dedykowana pamięci Profesora Jana Kolasy*, red. B. Krzan, M. Magdziak, Warszawa 2016.
- Kieres L., *Związek komunalny. Zasady stosowania prawa*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 6.
- Kieres L., *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10.
- Kosmowski R., *Porozumienia komunalne w Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Prawa i Administracji” 35, 1996.
- Kulesza M., *Kilka uwag o zarządzaniu aglomeracją miejską. Wyzwania instytucjonalne i prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6.
- Lefèvre C., *Metropolitan government and governance in western countries: A critical review*, „International Journal of Urban and Regional Research” 22, 1998.
- Local Power, Territory and Institutions in European Metropolitan Regions*, red. B. Jouve, C. Lefèvre, London 2002.
- Maciołek M., *Ustrój aglomeracji miejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 9.
- Mikuła Ł., *Agglomeracyjna gra o przestrzeń: suma gminnych ambicji czy wspólna wizja metropolitalna?*, „Biuletyn KPZK PAN” 2017, z. 265.
- Niziołek M., *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Warszawa 2008.
- Ostrom E., *Metropolitan reform: Propositions derived from two traditions*, „Social Science Quarterly” 53, 1972.
- Pyka R., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi na przykładzie francuskich rozwiązań instytucjonalnych — między inercją a zmianą*, „Przestrzeń Społeczna (Social Space)” 2012, nr 2.
- Rykiel Z., *Concepts of the metropolis as a form of the city and region: inspirations for sociology*, „Przestrzeń Społeczna (Social Space)” 2012, nr 1.
- Swianiewicz P., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi — doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 1–2.
- Tettinger P.J., Erbguth W., Mann T., *Besonderes Verwaltungsrecht. Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Baurecht*, Heidelberg 2012.
- Tiebout C., *A pure theory of local expenditures*, „Journal of Political Economy” 64, 1956.
- Wysocka E., *Planowanie strategiczne wielkich miast*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5.

Zachariasz I., *Koncepcja utworzenia powiatów metropolitalnych*, [w:] *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Kopyciński, Kraków 2015.

Ziółkowski A., *Historia powszechna. Starożytność*, Warszawa 2009.