



**W poszukiwaniu
inspiracji**

**Metropolie
w ujęciu
porównawczym**

**Redakcja
Jakub Szlachetko**

PIWO

**W poszukiwaniu
inspiracji**

**Metropolie
w ujęciu
porównawczym**

**W poszukiwaniu
inspiracji**

**Metropolie
w ujęciu
porównawczym**

**Redakcja
Jakub Szlachetko**

Recenzenci
dr hab. Piotr Lisowski, prof. UWr
dr hab. Mariusz Szyrski, prof. UKSW

Redaktor Wydawnictwa
Małgorzata Sowa-Grajewska

Redakcja tekstu w języku angielskim
Piotr Styk

Projekt okładki i stron tytułowych
Jan Rutka

Na okładce wykorzystano fragment grafiki Mariusza Warasa z serii M-City

Skład i łamanie
Maksymilian Biniakiewicz

Publikacja sfinansowana ze środków Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Gdańskiego oraz Instytutu Metropolitalnego

© Copyright by Uniwersytet Gdański
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-287-8

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel.: 58 523 11 37; 725 991 206
e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl
www.wyd.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: www.kiw.ug.edu.pl

Druk i oprawa
Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. 58 523 14 49

Spis treści

Wstęp	— 7
<i>Jakub H. Szlachetko</i> Organizacyjne i funkcjonalne modele samorządu metropolitalnego	— 9
<i>Igor Zachariasz</i> Metropolie w terytorialnym podziale władzy – zarys perspektywy badawczej nauk prawnych	— 18
<i>Hans Thor Andersen, Łukasz Damurski</i> Cohesive Metropolises?	— 28
<i>Łukasz Mikula</i> Greater Manchester – trzy odsłony ustroju metropolitalnego	— 54
<i>Łukasz Mikula</i> Region Hanower – modelowy samorząd metropolitalny	— 77
<i>Weronika Szafrńska</i> Ordnung muss sein – o niemieckim podejściu do instytucji metropolii na przykładzie Europäische Metropolregion München	— 92
<i>Maciej Kruś</i> Umowa jako sposób określania przez miasto reguł rozwoju metropolii – przykład z HafenCity	— 107
<i>Justyna Danielewicz</i> Obszary metropolitalne w Rumunii i ich miejsce w systemie administracyjnym kraju	— 126
<i>Tomasz Kaczmarek</i> Reforma metropolitalna we Włoszech – przesłanki, założenia i wdrażanie città metropolitana	— 143

Aleksander Kuczabski, Alina Boychuk

Ukraińskie aglomeracje w systemie zarządzania publicznego — 174

Bogdan Dolnicki, Roman Marchaj

Związek metropolitalny jako sposób
zarządzania konurbacją górnośląską w Polsce — 187

Wstęp

Obserwacja zjawisk faktycznych skłania naukowców – geografów, urbanistów, politologów i futurystów – do formułowania następujących tez: 1) globalny wzrost demograficzny generuje kolejne, coraz dalej idące fazy urbanizacji, 2) miasta, a w szczególności metropolie, odgrywają coraz istotniejszą rolę w systemie politycznym, a także społeczno-gospodarczym, czy w końcu 3) cywilizacja ludzka dąży do światowej ekumeny, a metropolie i megalopolis to środki wiodące do tego celu. Trudno się z powyższymi twierdzeniami nie zgodzić.

W XX w. ludzkość wkroczyła na trajektorię rozwojową, której głównymi “motorami napędowymi” stały się metropolie. Różnie pojmowane i definiowane odznaczają się jednak, bez względu na przynależność cywilizacyjno-kulturową czy polityczno-państwową, wspólnymi cechami. Są to organizmy populacyjnie olbrzymie, liczące każdorazowo powyżej 500 tys. mieszkańców, a częściej jeszcze więcej – od kilku do kilkudziesięciu milionów ludzi. Odpowiadają za zdecydowaną większość wzrostu gospodarczego, gdyż w nich zlokalizowane są strategiczne zakłady przemysłowe, największe przedsiębiorstwa produkcyjne, a przede wszystkim firmy handlowe i usługowe, w tym te o największej innowacyjności i kreatywności. Zapewniają mieszkańcom najszerzy katalog usług – zarówno niższego, jak i wyższego rzędu (kulturalnych, edukacyjnych, finansowych). Są istotnymi ogniwami globalnego transportu, pełniąc funkcję krajowych, kontynentalnych i globalnych hubów.

Sukces metropolii to jednak nie tylko spontaniczność i samorzutność procesów społeczno-gospodarczych i administracyjnych, ale także roztropna funkcja państw, które za pomocą polityk publicznych, regulacji prawnych i bodźców ekonomicznych wpływają na metropolizację

obszarów zurbanizowanych. Mądra polityka i regulacja są gwarancją sukcesu, zaś brak polityki i regulacji – ewidentnym błędem.

Ze względu na powyższe, grupa naukowców różnej proweniencji (prawników, administratywistów, geografów, urbanistów, socjologów, ekonomistów i politologów) zdecydowała się wspólnymi siłami – i wielokrotnie działając w multi- czy bilateralnych relacjach – przygotować niniejszą książkę. *W poszukiwaniu inspiracji. Metropolie w ujęciu porównawczym* to publikacja interdyscyplinarna, prezentująca bogactwo rozwiązań organizacyjnych i funkcjonalnych w zakresie samorządu metropolitalnego, ukazująca różnorodne modele i przykłady ze świata. W zamyśle autorów ma ona stanowić z jednej strony – głos w naukowej debacie, w której metropolie pojawiają się coraz częściej, i to w różnych kontekstach. Z drugiej zaś – ma ona stanowić także inspirację dla prawodawcy krajowego, który będzie musiał się z tą problematyką kiedyś zmierzyć.

dr Jakub H. Szlachetko
redaktor naukowy

*Jakub H. Szlachetko*¹

Organizacyjne i funkcjonalne modele samorządu metropolitalnego

Wprowadzenie

Postępująca urbanizacja, a także wywoływane przez nią zjawiska stanowią impuls do refleksji, a często i do reformy ustrojowej administracji terytorialnej. Okazuje się bowiem – pomijając wszystko inne – że formalne (administracyjne) granice miast metropolitalnych i innych jednostek osadniczych położonych na ich obszarach funkcjonalnych nie pokrywają się z tymi faktycznymi, zdeterminowanymi przez – przykładowo – wyzwania rozwojowe, układ przestrzenny, powiązania biznesowe, rynek pracy czy transport. Dysproporcja pomiędzy granicami formalnymi i faktycznymi rośnie, stanowiąc istotną barierę dla sprawnego działania organów administracji publicznej, efektywnego kształtowania lokalnych i regionalnych polityk publicznych, a także skutecznego zaspokajania indywidualnych i zbiorowych potrzeb społecznych. Innymi słowy, rozciągająca się przestrzennie urbanizacja, dyfuzja funkcji administracyjnych, gospodarczych, transportowych, społecznych i kulturowych miast poza granice administracyjne, rozwój (w sensie ilościowym i jakościowym) powiązań funkcjonalnych pomiędzy różnymi formami osadnictwa ludzkiego – przy stałości i niezmienności terytorialnych podziałów państwa – wymuszają na władzy publicznej interwencję.

¹ Katedra Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; prezes Zarządu Instytutu Metropolitalnego.

Ta interwencja z reguły następuje, choć w różny sposób. Niekiedy władza centralna podejmuje zdecydowane działania i przeprowadza tzw. reformę metropolitalną². W podejściu *top-down* kluczową rolę odgrywa zatem ustawodawca i organy administracji rządowej, które opracowują założenia krajowej polityki metropolitalnej, a następnie je urzeczywistniają w drodze ustawy dokonującej restrukturyzacji administracji samorządowej na obszarach metropolitalnych. Ta metoda z pewnością daje szersze spektrum potencjalnych rozwiązań metropolitalnych, gdyż ustawodawca ma znaczną swobodę w kształtowaniu ustroju terytorialnego, pozostając związany przede wszystkim konstytucją i prawem międzynarodowym³. Niekiedy władza centralna pozostaje pasywna, wyposażając głównych interesariuszy metropolitalnych (tj. miasto-metropolię i inne jednostki samorządu lokalnego z jego obszaru funkcjonalnego) w różne prawne formy współdziałania komunalnego (czy metropolitalnego), za pomocą których dochodzi do tzw. integracji metropolitalnej⁴. W podejściu *bottom-up* akcentuje się zatem oddolność inicjatywy i samodzielność decyzyjną w procesie kształtowania samorządu metropolitalnego. To jednostki samorządu lokalnego (najniższych szczebli) rozstrzygają o zakresie i stopniu integracji, a więc o zakresie działania, zadaniach publicznych, kompetencjach i źródłach finansowania przyszłej metropolii, pozostając ściśle związane powszechnie obowiązującym prawem. Poza tymi modelowymi ścieżkami kreowania samorządu metropolitalnego (reforma metropolitalna i integracja metropolitalna) pojawiają się rzecz jasna inne, hybrydowe ścieżki, odznaczające się mieszkanką ww. cech.

² Zob. 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, nr 36; T. Kaczmarek, *Obszary metropolitalne w świetle podziału administracyjnego Polski*, „Konwersatorium Wiedzy o Mieście” 2016, nr 1.

³ Pośród źródeł prawa międzynarodowego wpływających na organizację i funkcjonowanie samorządu terytorialnego należałoby m.in. umieścić Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, sporządzoną w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., a także – choć pozostającą jedynie *soft law* – Europejską Kartę Samorządu Regionalnego. Należy jednak zastrzec, że jedynie w pośredni sposób dotyczą one samorządu metropolitalnego, którego organizacja i funkcjonowanie pozostają przede wszystkim przedmiotem regulacji krajowej.

⁴ Zob. T. Kaczmarek, D. Kociuba, *Models of governance...*; T. Kaczmarek, *Obszary metropolitalne...*

Modele samorządu metropolitalnego

Nie ma idealnego rozwiązania, a pożądany stan rzeczy (czyli sprawnie funkcjonującą metropolię, w której potrzeby mieszkańców są zaspokajane) można osiągnąć za pomocą różnych instrumentów. To szeroko pojmowane uwarunkowania kulturowe (w tym kultura polityczna i kultura współpracy), historia polityczna i tradycja ustrojowa, obowiązujące regulacje prawne (konstytucyjne i ustawowe), model administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego, system i stan finansów publicznych, a także diagnozowane na obszarach metropolitalnych wyzwania i bariery rozwojowe warunkują i determinują niezbędne działania. Analiza literatury przedmiotu, aktów polityk publicznych i obowiązującego prawa skłania do wniosku, że w zależności od wskazanych determinantów, samorząd metropolitalny przybiera określoną postać instytucjonalną, konstrukcję prawną czy formę organizacyjną. Przy całym bogactwie rozwiązań ustrojowych i funkcjonalnych dają się jednak wyodrębnić i wyróżnić pewne modele samorządu metropolitalnego – spójne pod względem wybranych cech konstytutywnych (jakościowo istotnych), zaś zróżnicowane pod względem cech drugo- i trzecioplanowych. Posługiwanie się modelami w deskrypcji zjawisk faktycznych czy normatywnych ma swoje zalety, ale i wady. Łatwiej zaobserwować i zrozumieć megatrendy, a także wyrobić sobie holistyczny obraz rzeczywistości. Uciekają natomiast, siłą rzeczy, szczegóły i detale. Najlepiej więc połączyć dwa podejścia – i obok dywagacji nad modelami dokonywać analiz kazuistycznych; ogólne należy konfrontować ze szczegółowym; teoretyczne należy egzemplifikować praktycznym.

W piśmiennictwie pojawiają się różne typizacje modeli samorządu metropolitalnego. W syntetyczny sposób przedstawiono je w tabeli 1.

Tab. 1. Modele samorządu metropolitalnego

Autor	Typologia	Charakterystyka	Źródło
Katarzyna Kuć-Czajkowska	Model <i>top-down</i>	Zakłada konieczność interwencji władzy ustawodawczej w celu stworzenia samorządu metropolitalnego. Ingerencja, cechująca się pewnym stopniem przymusowości, skutkuje powołaniem metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego lub zobligowaniem jednostek samorządu lokalnego do podejmowania współpracy.	K. Kuć-Czajkowska, <i>Obszary funkcjonalne miast wojewódzkich w Polsce. Przestrzeń współpracy i konkurencji samorządów terytorialnych</i> , Lublin 2019, s. 53.
	Model <i>bottom-up</i>	Opowiada się za oddolną, a co za tym idzie, dobrowolną integracją i kooperacją jednostek samorządu lokalnego z obszaru metropolitalnego. Polityka krajowa powinna zatem, co najwyżej, powoływać różne prawne formy współpracy komunalnej i przewidywać fiskalne zachęty.	
Iwona Sagan, Zbigniew Canowiecki	Szkoła zarządu metropolitalnego	Skupia uwagę na problemie rozczłonkowania i fragmentaryzacji władzy lokalnej, skutkującej trudnością w opracowywaniu metropolitalnych polityk publicznych oraz obniżoną skutecznością w świadczeniu usług publicznych, co dodatkowo potęgowały postępująca urbanizacja (<i>urban spraw</i>). Stąd propozycja powoływania zarządów metropolitalnych jako struktur nadrzędnych (hierarchicznych) wobec władz lokalnych.	I. Sagan, Z. Canowiecki, <i>Między integracją a konkurencją</i> , Warszawa 2011, s. 39–43.

	Szkoła wyboru publicznego	Wyrośla z przekonania, że najlepszym mechanizmem regulującym rozwój jest mechanizm rynkowy. Rozczłonkowanie i fragmentaryzacja władzy lokalnej na obszarach metropolitalnych wymusza na jednostkach samorządu lokalnego konkurowanie o mieszkańców i inwestorów, co prowadzi do obniżania podatków lokalnych i kosztów świadczenia usług publicznych. Rynek powinien dyscyplinować władzę lokalną w jej działaniach.	
	Szkoła współzarządzania metropolitalnego	Zakłada konieczność tworzenia systemów współzarządzania, opierających się na poziomych (horyzontalnych) związkach sieciowych. W koncepcji współzarządzania najważniejsze jest istnienie niescentralizowanej, wieloosiłkowej struktury zarządczej.	
Aldona Podgórnjak-Krzykacz	Model <i>government</i>	Model rządu (zarządu) metropolitalnego zakłada utworzenie metropolitalnej, wieloszczeblowej, pionowej i zhierarchizowanej struktury, w której władze metropolitalne są nadrzędne wobec władz lokalnych.	A. Podgórnjak-Krzykacz, <i>Wpływ governance i good governance na strukturę administracji samorządowej</i> , „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2016, nr 3, s. 115–130.
	Model <i>governance</i>	Model zarządzania metropolitalnego proponuje utworzenie metropolitalnego mechanizmu współpracy, charakteryzującego się równorzędnością i partnerstwem władz lokalnych w kluczowych procesach decyzyjnych.	

Jakub H. Szlachetko	Model wspólnoty metropolitalnej	Wspólnota samorządowa jest naturalną, historycznie i kulturowo ukształtowaną grupą społeczną występującą na określonym terytorium. Normatywnym wyrazem wspólnoty metropolitalnej jest zatem metropolitalna jednostka samorządu terytorialnego posiadająca odrębne władze, pochodzące z powszechnych i bezpośrednich wyborów.	J.H. Szlachetko, <i>Normatywny model samorządu metropolitalnego</i> , Gdańsk 2020, s. 165.
	Model zrzeszenia metropolitalnego	Zrzeszenie jest sztuczną, powołaną w drodze decyzji uczestników strukturą organizacyjno-funkcjonalną o celowym charakterze. Normatywnym wyrazem zrzeszenia metropolitalnego jest związek komunalny z pośrednio wybieraną władzą.	
Magdalena Niziołek	Model władzy ogólnometropolitalnej	Bazuje na koncepcji jednolitej władzy dla całego obszaru metropolitalnego. Formą organizacyjną oddającą przywołany model jest jednostka samorządu metropolitalnego w postaci regionu, metropolii lub gminy, która może mieć jedno- lub dwuszczeblową strukturę.	M. Niziołek, <i>Problemy ustroju aglomeracji miejskich</i> , Warszawa 2008, s. 200–226.
	Model kooperacyjny	Opiera się na fakultatywnej (co do zasady) lub obligatoryjnej (wyjątkowo) współpracy jednostek samorządu lokalnego, funkcjonujących na obszarze metropolitalnym. Formą organizacyjno-prawną najpełniej urzeczywistniającą wskazany model jest związek komunalny. Tytułem egzemplifikacji należałoby wskazać: Związek Regionalny Ruhry (Niemcy), Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (Polska).	

Lidia Zacharko, Adrian Zacharko	Model kompleksowy	W modelu kompleksowym występuje samorząd metropolitalny posiadający prawnie i organizacyjnie wyodrębnioną władzę, pochodzącą z powszechnych i bezpośrednich wyborów. Jako przykład należałoby wskazać: Region HanoWERU (Niemcy).	L. Zacharko, A. Zacharko, <i>Metropolie o specjalnym statusie prawnym we Francji</i> [w:] <i>Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich</i> , red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 279–380.
	Model doradczy	W modelu doradczym nie istnieje samorząd metropolitalny z odrębną władzą. Za realizację zadań metropolitalnych odpowiadają specjalne podmioty, tj. agencje lub komitety. Przykładem mogą być: Kopenhaga (Dania), Malmö (Szwecja), Zurych (Szwajcaria).	
Magdalena Niziołek	Model metropolii jednozadaniowej	Samorząd metropolitalny może mieć charakter jedno- lub wielozadaniowy. Czasem, obok ogólnego samorządu metropolitalnego, działają różnorodne pod względem formy organizacyjnej podmioty wyspecjalizowane (np. agencje czy spółki).	M. Niziołek, <i>Problemy ustroju aglomeracji miejskich</i> , Warszawa 2008, s. 200.
	Model metropolii wielozadaniowej		

Źródło: J.H. Szlachetko, *Normatywny model samorządu metropolitalnego*, Gdańsk 2020, s. 163–166.

Analiza cech konstytutywnych wybranych podmiotów samorządu metropolitalnego, a następnie ich synteza, uzasadnia jeszcze jedną typizację – modele samorządu metropolitalnego dają się bowiem podzielić na: 1) organizacyjne oraz 2) funkcjonalne.

Organizacyjne modele samorządu metropolitalnego silnie akcentują wymiar organizacyjny (instytucjonalny) metropolii. Samorząd metropolitalny jest więc odrębnym podmiotem prawa – najczęściej zarówno prawa publicznego, jak i prywatnego (czyli osobą prawną), wyposażonym w atrybut samodzielności, który determinuje relacje z innymi organami administracji publicznej (zwłaszcza rządowej) i wzmacnia pozycję polityczną i funkcjonalność. Samorząd metropolitalny jest trwałym elementem systemu administracji publicznej, opierającym istnienie na regulacji ustawowej. Obowiązujące prawo nie tylko tworzy samorząd

metropolitalny w określonej formie organizacyjnej, ale także określa jego: władzę (organy), zadania, kompetencje i źródła finansowania, a więc zapewnia i zabezpiecza jego byt prawny. Tak postrzegany samorząd metropolitalny może mieć formę:

- 1) jednostki samorządu metropolitalnego – w zależności od szeregu okoliczności może być jednostką lokalną, regionalną lub krajową;
- 2) przymusowego związku jednostek samorządu terytorialnego z obszaru metropolitalnego – przymus przynależności do związku może bowiem wynikać z ustawy.

Funkcjonalne modele samorządu metropolitalnego bazują z kolei na zgoła odmiennych założeniach i akcentują potrzebę wspólnego działania (wykonywania zadań publicznych, zaspokajania potrzeb społecznych) bardziej niż kwestie organizacyjne (instytucjonalne). Modele te przyjmują zasadniczo luźne struktury organizacyjno-funkcjonalne, pozwalające przede wszystkim na koordynację działalności, wymianę informacji, wspólną reprezentację interesów, czy w końcu wykonywanie poruczonych zadań. Pozycja polityczna metropolii jest raczej słaba i mało samodzielna, uzależniona od interesów i decyzji zrzeszonych jednostek samorządu lokalnego, a w szczególności tych większych populacyjnie i silniejszych gospodarczo. W modelach funkcjonalnych samorząd metropolitalny jest wielokrotnie traktowany w kategoriach instrumentu działania istniejących miast, a nie podmiotu nowej jakości. Rola ustawodawcy jest w tym przypadku ograniczona i sprowadza się głównie do ustalenia potencjalnych form współdziałania komunalnego. Tak rozumiany samorząd metropolitalny może mieć formę:

- 1) dobrowolnego związku jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) spółki prawa handlowego z udziałem jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

W praktyce często pojawiają się organy określane mianem: konferencji, rad, zespołów, komisji (np. rady czy konferencje metropolitalne). Są to jednak struktury jedynie pretendujące do odegrania metropolitalnej roli, stanowiące swoistą forpocztę przyszłego samorządu metropolitalnego, a więc pozostają one poza przedstawioną typizacją.

Egzemplifikacji ustaleń dokonano w tabeli 2.

Tab. 2. Egzemplifikacja modeli samorządu metropolitalnego

Model samorządu metropolitalnego	Forma prawna	Cechy dodatkowe	Przykłady
Organizacyjny model samorządu metropolitalnego	jednostka samorządu terytorialnego	krajowa jednostka podziału terytorialnego	Waszyngton, Berlin, Hamburg, Brema
		regionalna jednostka samorządu terytorialnego	Londyn, Madryt, Hanower, Kopenhaga
		metropolitalna jednostka samorządu terytorialnego	Paryż, Lyon
	przymusowy związek komunalny		Lizbona, Porto, Związek Regionalny Ruhry, Stuttgart, Helsinki, Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia
Funkcjonalny model samorządu metropolitalnego	dobrowolny związek komunalny		Barcelona, Manchester, Birmingham
	stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego		Monachium, Gdańsk–Gdynia–Sopot

Źródło: J.H. Szlachetko, *Normatywny model...*, s. 167.

Podsumowanie

Nie można oceniać *in abstracto*, który z modeli samorządu metropolitalnego jest lepszy, a który gorszy; one są po prostu inne. Rozwiązania instytucjonalne muszą być „szyte na miarę” – dopasowane do istniejących uwarunkowań kulturowych, politycznych i prawnych, a także dostosowane do społecznych potrzeb (i oczekiwań). Skuteczność określonego modelu w jednym kraju nie oznacza, że jego recepcja da pożądany rezultat w innym. Warto jednak te modele poddawać analizie, i to nie tylko po to, by wzbogacić zasób naukowej wiedzy, ale także by wzmocnić decyzyjność prawodawcy, który musi stanąć przed wyborem. Egzemplifikacji przedmiotowych rozważań – teoretycznych i ogólnych, posłużą szczegółowe analizy poszczególnych metropolii.

*Igor Zachariasz*¹

Metropolie w terytorialnym podziale władzy – zarys perspektywy badawczej nauk prawnych

Wprowadzenie

Choć niniejszy artykuł poświęcony jest zagadnieniom prawa publicznego, to przedstawienie problemu zasygnalizowanego tytułem wymaga pewnych wyjaśnień terminologicznych, bowiem słowo „metropolia” w prawie publicznym jest używane w podwójnym znaczeniu, a o „terytorialnym podziale władzy” w rozważaniach doktrynalnych nie wspomina się w ogóle. Po pierwsze, w niniejszym artykule, w odniesieniu do zagadnień prawa publicznego, używa się terminu „metropolia” w zupełnie innym znaczeniu, niż do tej pory funkcjonował w prawie międzynarodowym czy kościelnym. Po wtóre, stara się wprowadzić pojęcie „terytorialnego podziału władzy” w przekonaniu o jego utylitarnym charakterze jako, jak przed laty pisał Franciszek Longchamps, pojęcie-narzędzie² użyteczne w badaniach komparatystycznych ustroju metropolii. Podkreślić także należy, że niniejszy tekst zawiera raczej wytyczne do badań prawnych, czy też bardziej formułuje się w nim hipotezy, niż przedstawia wyniki badań prawnych w zakresie wyznaczonym przez tytuł.

¹ Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

² F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych* [w:] Franciszek Longchamps de Bérér. *Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wyb. Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 118.

O metropoliach

W antycznej kulturze greckiej słowo „metropolia” oznaczało macierzyste państwo imperium kolonialnego (od gr. *meter* – matka i *polis* – państwo). Przeważnie starożytne greckie metropolie składały się z miast – czyli mówiąc dzisiejszym językiem prawniczym – z odrębnych od metropolii bytów publicznoprawnych (np. Ateny i Pireus były odrębnymi miastami w państwie Ateny). Istniały także metropolie, które nie miały miast zarówno w sensie prawnym, jak i urbanistycznym, albo w których państwo tożsame było z miastem³. Termin „metropolia” używany na oznaczenie macierzystego państwa posiadającego kolonie występuje także współcześnie w prawie międzynarodowym⁴.

Ma jednak ten termin także drugie, równie silnie historycznie ugruntowane znaczenie, będąc synonimem władzy religijnej. Zgodnie z kodeksem prawa kanonicznego z 1983 r.⁵, metropolita to arcybiskup diecezji stojący na czele prowincji kościelnej – jednostki administracyjnej obejmującej kilka diecezji⁶. Przepisy kodeksu kanonicznego wiążą urząd metropolity ze stolicą biskupią, określoną lub zatwierdzoną przez Biskupa Rzymskiego⁷. Pojęcie metropolii występuje także w prawie regulującym stosunki państwa i Kościoła katolickiego na oznaczenie posiadającej osobowość prawną terytorialnej jednostki administracyjnej Kościoła, podległej metropolicie⁸.

Jednak te znaczenia słowa „metropolia” znalazły – wraz z rozpowszechnianiem się języka angielskiego w gospodarczym i politycznym obiegu międzynarodowym oraz prawnej kultury anglosaskiej – znaczenie konkurencyjne. Słowo „metropolitalny” w państwach, które przyjęły

³ A. Wąsowicz: *Zagospodarowanie przestrzenne antycznych miast greckich*, Wrocław 1982, s. 12–14.

⁴ Np. umowa z dnia 19 czerwca 1951 r. między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotycząca statusu ich sił zbrojnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 21, poz. 257), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

⁵ *Codex Iuris canonici auctoritate Joannis Pauli PP. II promulgatus*, Decretum Num. 48/84/P. Primas Poloniae z dnia 4 grudnia 1983 r. Kodeks Prawa Kanonicznego, Kanon. 1983.12.4; dalej: kodeks kanoniczny, KPK.

⁶ Kan. 431 KPK.

⁷ Kan. 435 KPK.

⁸ Por. np. ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.).

prawną kulturę anglosaską, coraz częściej określa władze terytorialne ważnego ze względów międzynarodowych wielkiego miasta lub stolicy państwa⁹, a w ślad za takim użyciem, także i w Polsce w tym znaczeniu wprowadza się je do prawa publicznego¹⁰.

Wydaje się zatem sensowne, aby na potrzeby porównawczych badań prawnych w zakresie państwowego prawa ustrojowego przyjąć, że metropolią jest podmiot publicznoprawny, posiadający władzę nad określonym terytorium i zamieszkującymi je ludźmi. To terytorium, w nawiązaniu do nauk socjologicznych, statystycznych czy geograficznych, nazwać można obszarem metropolitalnym¹¹.

O terytorialnym podziale władzy

Trzeba wreszcie przybliżyć pojęcia: terytorialnego podziału władzy oraz jednostki terytorialnego podziału władzy, które nie występują we współczesnych pracach doktrynalnych prawa konstytucyjnego czy prawa administracyjnego. Należy jednakże zauważyć, że pojęcie podziału władzy odnosi się w naukach prawnych do zagadnień związanych z problematyką horyzontalnego i wertykalnego podziału władz zarówno w aspekcie podmiotowym (ustrojowo-organizacyjnym), jak i przedmiotowym (zadaniowo-kompetencyjnym). Pojęcie podziału władz określa nie tylko relacje poziome (organizacyjne i kompetencyjne) pomiędzy władzą stanowiącą, wykonawczą i sądowniczą (horyzontalny podział władz) w państwie unitarnym, ale także dotyczy relacji pionowych pomiędzy organami państw federalnych i organami państw członkowskich federacji oraz pomiędzy organami samych państw członkowskich, obejmując także problem decentralizacji i dekoncentracji władzy zarówno w państwach unitarnych, jak i państwach federalnych (wertykalny podział władz)¹².

⁹ Zob. np. w Turcji: *Act of Metropolitan Municipalities* No: 3030, 1984; w Tajlandii: *Bangkok Metropolitan Administration Act*, B.E. 2528 (1985).

¹⁰ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730, ze zm.).

¹¹ T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006, s. 15.

¹² T. Maunz, R. Zippelius, *Deutsches Staatsrecht*, München 1994, s. 109.

Grupa naukowców różnej proweniencji (prawników, administratywistów, geografów, urbanistów, ekonomistów i politologów) zdecydowała się wspólnymi siłami – i wielokrotnie działając w multi- czy bilateralnych relacjach – przygotować niniejszą książkę. *W poszukiwaniu inspiracji. Metropolie w ujęciu porównawczym* to publikacja interdyscyplinarna, prezentująca bogactwo rozwiązań organizacyjnych i funkcjonalnych w zakresie samorządu metropolitalnego, ukazująca różnorodne modele i przykłady ze świata. W zamyśle autorów ma ona stanowić z jednej strony głos w naukowej debacie, w której metropolie pojawiają się coraz częściej i w różnych kontekstach, zaś z drugiej – inspirację dla prawodawcy krajowego, który będzie w przyszłości zobligowany do zmierzenia się z tą problematyką.



Uniwersytet
Gdański

Wydawnictwo
Uniwersytetu Gdańskiego

Patronat



INSTYTUT
METROPOLITALNY

ISBN 978-83-8206-287-8