

Jacek Wojnicki*

Kwestia ustroju metropolii jako elementu polskiego systemu samorządu terytorialnego

The Issue of the Metropolitan System as an Element
of the Polish System of Local Government

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: Polska, samorząd terytorialny, modernizacja, metropolia

Key words: Poland, local government, modernization, metropolis

Abstrakt: Praca jest poświęcona kwestii ustroju metropolii jako polskiego systemu samorządu terytorialnego. W debacie eksperckiej i praktyków samorządowców podkreśla się znaczenie jednolitego uregulowania kwestii ustroju metropolitalnego. Określa się powyższą kwestię jako kolejne wyzwanie, które stoi przed samorządowymi władzami lokalnymi, a po części również – regionalnymi w obecnej dekadzie dziejów. Jest kilka kwestii wartych odnotowania w naukowej analizie. Czy kwestia metropolitalna istotnie jest węzłowym problemem ustrojowym dla naszych aglomeracji. Czy wymaga jednolitej regulacji prawnej, zróżnicowanej – odmiennej dla konurbacji śląskiej, czy każda metropolia wymaga swojej *lex specialis*. Jak można osłabić opór samorządowych regionów przed nowymi regulacjami ustrojowymi i czy ten opór jest zasadny. Wokół powyższych zagadnień będzie toczyła się analiza politologiczna. Zastosowane zostaną następujące techniki badawcze: analiza historyczno-opisowa, analiza prawno-instytucjonalna, metoda komparatystyczna oraz systemowa.

Abstract: This work is devoted to the issue of metropolitan governance as the Polish system of local government. The debate among experts and local government practitioners emphasizes the importance of a unified regulation of metropolitan governance. This issue is identified as another challenge facing local government authorities, and to

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4289-989X>; prof. dr hab., Katedra Systemów Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. E-mail: jacekwojnicki@uw.edu.pl.

*some extent also regional ones, in the current decade. Several issues merit attention in scholarly analysis: Is the metropolitan issue truly a key systemic issue for our metropolitan areas? Does it require uniform legal regulation, or a differentiated one – different for the Silesian conurbation? Does each metropolis require its own *lex specialis*? How can the resistance of local government regions to new systemic regulations be mitigated, and is this resistance justified? Political science analysis will address these issues. The following research techniques will be employed: historical-descriptive analysis, legal-institutional analysis, comparative analysis, and systems analysis.*

Wprowadzenie

Praca jest poświęcona kwestii ustroju metropolii jako polskiego systemu samorządu terytorialnego. W debacie eksperckiej i praktyków samorządowców podkreśla się znaczenie jednolitego uregulowania kwestii ustroju metropolitalnego. Określa się powyższą kwestię jako kolejne wyzwanie, które stoi przed samorządowymi władzami lokalnymi, a po części również – regionalnymi w obecnej dekadzie dziejów. Jest kilka kwestii wartych odnotowania w naukowej analizie. Czy kwestia metropolitalna istotnie jest węzłowym problemem ustrojowym dla naszych aglomeracji. Czy wymaga jednolitej regulacji prawnej, zróżnicowanej – odmiennej dla konurbacji śląskiej, czy każda metropolia wymaga swojej *lex specialis*. Jak można osłabić opór samorządowych regionów przed nowymi regulacjami ustrojowymi i czy ten opór jest zasadny. Wokół powyższych zagadnień będzie toczyła się analiza politologiczna. Zastosowane zostaną następujące techniki badawcze: analiza historyczno-opisowa, analiza prawno-instytucjonalna, metoda komparatystyczna oraz systemowa.

Zagadnienia definicyjne: aglomeracja, metropolia

Pojęcie „aglomeracja” w literaturze przedmiotu pojawiło się w połowie XIX wieku a w 1856 r. we Francji zostało wprowadzone do statystyki. Po raz pierwszy zastosowano wówczas podział na ludność rozproszoną oraz skupioną w centrum aglomeracji. Rozbicie to później wykorzystano do skonstruowania wskaźnika rozproszenia ludności wyprowadzonego przez A. Demangeon’a i jego uczniów¹.

Termin „aglomeracja miejska”, przejęty z geografii francuskiej, pojawił się w Polsce w latach 60. XX wieku w odniesieniu do układu osadniczego dużego

¹ Zob. E. Iwanicka-Lyra, *Delimitacja aglomeracji wielkomiejskich w Polsce*, Warszawa 1969, s. 11.

miasta. Pierwsze określenie przywołanego pojęcia znajduje się w pracy K. Dziewońskiego i L. Kosińskiego. W ich ujęciu aglomeracja miejska jest obszarem koncentracji przestrzennej ludności. Pierwszą rozszerzoną definicję aglomeracji jako wielkomiejskiego układu osadniczego przedstawiła natomiast E. Iwanicka-Lyra. Według niej pod pojęciem aglomeracji wielkomiejskiej należy rozumieć „zwarty obszar obejmujący rdzeń, miasta, osiedla i te otaczające go jednostki podziału administracyjnego, które charakteryzują się wyższymi niż przeciętnie wskaźnikami cech uznanych w danych warunkach społeczno-ekonomicznych za mierniki urbanizacji; zaawansowane, bardziej, niż gdzie indziej, procesy urbanizacji są wynikiem ścisłych powiązań rdzenia i obszarów otaczających”².

Proces powyższy może być wynikiem naturalnego wzrostu liczby ludności i ekspansji przestrzennej miast albo efektem świadomego planowania urbanistycznego, mającego na celu harmonizację wzrostu infrastrukturalnego i ekonomicznego w danym regionie. Aglomeracja powstaje, gdy urbanizacja powoduje, że pobliskie miejscowości integrują się funkcjonalnie z większym miastem lub miastami. Efektem powyższego procesy są liczne powiązania komunikacyjne, gospodarcze i społeczne, które przyczyniają się do powstawania jednego wspólnego organizmu miejskiego³.

Z kolei Kinga Wojtas-Jarentowska i Rafał Matyja⁴ zauważają, iż pisząc o metropoliach z punktu widzenia nauk politycznych, dostrzega się prosty fakt, że unikają one tworzenia w przywołanej mierze własnych definicji, korzystając z tych dostarczanych przez geografów, socjologów czy reprezentantów nauk o administracji. Dotyczy to nie tylko metropolii, ale samego pojęcia miasta. O ile w obszarze Europy Środkowej termin „miasto” czerpie z tradycji historycznej nadawania przez władców i państwa praw miejskich, o tyle w innych częściach kontynentu sprawa nie jest rozstrzygnięta równie prosto. Sprawia to, że na obszarze względnie zintegrowanej politycznie Unii Europejskiej nie istnieje jedno czytelne z punktu widzenia prawa pojęcie miasta.

Badacze z Łodzi – Tadeusz Marszałkowski i Tadeusz Marszał⁵ wskazywali na przesłanki uznania miasta za ośrodek metropolitalny. Zaliczali do nich następujące wyznaczniki: 1) liczebność co najmniej od 500 tys. mieszkańców do 1 miliona; 2) znaczny potencjał ekonomiczny oraz silnie rozwinięty sektor usług wyższego rzędu; 3) duży potencjał innowacyjny (ośrodki naukowe i badawczo-

² Zob. T. Czyż, *Koncepcje aglomeracji miejskiej i obszary metropolitalne*, «Przegląd Geograficzny» 2009, vol. 81, nr 4, s. 446.

³ <https://www.istshare.eu/aglomeracja.html> (12.02.2026).

⁴ Zob. K. Wojtas-Jarentowska, R. Matyja, *Metropolie w przestrzeni politycznej i administracyjnej*, Warszawa 2023, s. 20.

⁵ Zob. T. Marszałkowski, T. Marszał, *Metropolie, obszar metropolitalny, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006, s. 12.

-rozwojowe); 4) funkcje metropolitalne; 5) funkcje węzła w systemie połączeń komunikacyjnych, organizacyjnych i informacyjnych; 6) stymulowanie rozwoju sieciowego modelu gospodarki i zarządzania.

Polskie miasta – co warto zaznaczyć – powoli nadrabiają wieloletnie jakościowe zaniedbania, przekształca się ich struktura zawodowa i społeczna, coraz większą rolę odgrywają usługi, widoczna jest pogłębiająca się polaryzacja społeczno-przestrzenna, obserwuje się procesy suburbanizacji i kształtowanie się na obrzeżach metropolii osiedli rezydencjalnych. Obszary miast centralnych wskutek inwestycji zagranicznych zmieniają swój charakter, pojawiają się wysokie budynki biurowe i mieszkaniowe oraz hotele międzynarodowych sieci⁶.

Jedną z najlepszych miar, jak wskazują eksperci i badacze kwestii miejskich, pokazujących jak poszczególne polskie miasta i gminy sobie radzą, jak są zamożne i jak się rozwijają, jest wskaźnik „samodzielności finansowej”. Ten wskaźnik stanowi udział procentowy w dochodach samorządów dochodów własnych. Średnia wielkość wskaźnika „samodzielności finansowej” dla wszystkich miast i gmin w Polsce wyniosła w 2018 r. 50,7%. To oznaczało, że przeciętny, polski samorząd generował tylko połowę dochodów potrzebnych do wypełniania zadań (prowadzenia szkół, przedszkoli, żłobków, domów kultury, utrzymania dróg, chodników, parków, oświetlenia ulicznego itd.) i realizowania związanych z tym inwestycji, a resztę pokrywają państwo i unijne dotacje. W najlepszych pięciu pod tym względem miastach i gminach ów wskaźnik przekraczał 79%, w kolejnych piętnastu – 75%, w trzydziestu – 70%, a w sześćdziesięciu – 66%. Wśród tej pierwszej sześćdziesiątki zdecydowaną większość stanowią największe miasta i okalające je gminy, miasta Zagłębia Miedziowego, gminy, w których ulokowane są kopalnie węgla brunatnego i duże, dobrze prosperujące zakłady przemysłowe (np. elektrownie) oraz najpopularniejsze gminy turystyczne, głównie nadmorskie (m.in. Kołobrzeg, Łeba, Mielno, Międzyzdroje, Świnoujście, Zakopane, Szklarska Poręba i Szczyrk)⁷.

W tym kontekście należy poruszyć jeszcze jedno zagadnienie. Jak poinformowało na początku lutego br. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej do Polski w 2026 roku miało trafić ok. 4 mld zł z nowej edycji Funduszy Norweskich i EOG. Pieniądze zostaną przekazane m.in. na inwestycje w największych miastach i mniejszych miejscowościach w Polsce. Zaznaczono w komunikacie ministerstwa, że w ramach tego programu bezpośrednio na projekty społeczno-rozwojowe w samorządach trafi 800 mln zł. Jak wskazano, pieniądze

⁶ Zob. M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, «Raporty i Analizy. EUROREG» 2009, nr 1, s. 26.

⁷ Zob. J. Krzemiński, *Polska dwóch prędkości*, «Obserwator. Finansowy» 13 września 2019, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/polska-dwoch-predkosci/> (12.02.2026).

zostaną podzielone na dwie pule – pierwsza będzie zarezerwowana dla największych aglomeracji, a druga – dla ośrodków subregionalnych i mniejszych miast. Dzięki temu środki mają trafić w różne obszary Polski⁸.

Analizując polskie metropolie, warto przyrzeć się, jaka część mieszkańców zamieszkuje ich administracyjne stolice⁹. Waha się on obecnie od ok. 55 do 70%. Poznań, jak warto zaznaczyć, jest idealnym przykładem zjawiska suburbanizacji. To ze stolicy Wielkopolski na peryferie wyjechała największa część ludności z analizowanych metropolii. W 2000 r. miasto-rdzeń zamieszkiwało 69,1% mieszkańców całego obszaru metropolitalnego. W 2022 r. już tylko 55%. Wedle prognoz GUS w 2060 r. udział ten spadnie do 42,5%. Mieszkańcy Warszawy stanowili w 2022 r. 57,1% mieszkańców całego obszaru metropolitalnego, Krakowa – 62,4%, Łodzi – 62,8%. Największy odsetek miał Wrocław – 67,2%. Miasto-rdzeń pełni najważniejszą rolę w metropolii. Jest głównym ośrodkiem pracy, edukacji, rekreacji, zakupów. To tu koncentruje się życie metropolii. Mieszkańcy okolicznych miejscowości często co dnia odwiedzają główny ośrodek. Okalające miasto-rdzeń miejscowości pełnią często funkcję tzw. sypialni miasta¹⁰.

Główny Urząd Statystyczny podawał w maju 2024 roku, że już ponad połowa polskiego PKB (56%) powstaje na obszarze pięciu największych metropolii: warszawskiej, śląskiej, wielkopolskiej, dolnośląskiej i małopolskiej. Ich udział cały czas rośnie. Ale także inne duże miasta nie pozostają – gospodarczo – w tyle. Rosną m.in. Białystok, Trójmiasto i Rzeszów. Miasta inwestują w infrastrukturę, obiekty kulturalne, sieć dróg i komunikację publiczną. Powstają centra biznesu, handlu i usług. Do ich sprawnego funkcjonowania potrzebna jest też wydajna infrastruktura telekomunikacyjna¹¹.

W porównaniu do liczby mieszkańców stale przebywających w danym ośrodku najwięcej ludzi z sąsiednich miast dociera codziennie do Katowic. Procentowo dużo „użytkowników” miasta pojawia się też w Rzeszowie i Poznaniu. Zaś najmniej – w Łodzi, Białymstoku. Natomiast w liczbach bezwzględnych

⁸ Zob. 800 mln zł na samorządowe projekty społeczno-rozwojowe w ramach Funduszy Norweskich i EOG, «Serwis Samorządowy. PAP» 4 lutego 2026, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/dofinansowanie/800-mln-zl-na-samorzadowe-projekty-spoeczno-rozwojowe-w-ramach-funduszy> (12.02.2026).

⁹ Zob. P. Szukalski, *Demograficzna przyszłość wielkich miast w Polsce*, «Demografia i Gerontologia Społeczna – Biuletyn Informacyjny» 2023, nr 4.

¹⁰ Zob. M. Chabros, *Polskie metropolie rosną w siłę. To tu będą żyli Polacy*, «Obserwator Gospodarczy» 17 czerwca 2024, https://obserwatorgospodarczy.pl/2024/06/17/polskie-metropolie-rosna-w-sile-to-tu-beda-zyli-polacy/#goog_rewarded (12.02.2026).

¹¹ Zob. *Największe metropolie są napędzane usługami telekomunikacyjnymi. Polacy wykorzystują coraz więcej danych w sieci*, «Serwis Samorządowy PAP» 13 maja 2024, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/materialy-partnerskie-i-promocyjne/najwieksze-metropolie-sa-napedzane-uslugami> (12.02.2026).

do Warszawy codziennie dociera 250–300 tys. osób, podczas gdy Katowice, Gdańsk, Łódź, Rzeszów i Lublin przyjmują pomiędzy 50 a 100 tys. osób¹².

Warto również w tym miejscu wskazać na ograniczenia rozwojowe stolicy. Wiele trudności, na które napotykał rozwój Warszawy w okresie transformacji społeczno-politycznej i gospodarczej zachodzącej w Polsce, wynikało z zasadniczych mankamentów ustroju stolicy, wprowadzonego na mocy tzw. ustawy warszawskiej w 1990 r. oraz 1994 r. Taka specyficzna konstrukcja, mająca w swoim przesłaniu głęboką decentralizację procesów decyzyjnych i udział w nich szerokich warstw obywateli miasta, okazała się wewnątrznie niespójna, konfliktogenna, uniemożliwiająca prowadzenie jednolitej polityki i podejmowanie przez władze samorządowe przedsięwzięć w skali całego miasta, a tym bardziej w skali aglomeracji miejskiej¹³.

Między przebudową i rozwojem Warszawy a transformacją gospodarczą Polski występuje bowiem swoista współzależność, widoczna zresztą ostro dopiero od połowy lat 90., gdy szybki przyrost produktu krajowego zaowocował napływem do Warszawy znacznego kapitału inwestycyjnego, zwłaszcza zagranicznego. Należy jednocześnie sądzić, że stosunkowo szybkie przystosowanie się Warszawy do współczesnych międzynarodowych standardów w dziedzinie przestrzennego zagospodarowania, warunków ekologicznych i bezpieczeństwa publicznego sprzyjałoby rozwojowi gospodarki w skali kraju i nie pozostawałoby bez znaczenia dla procesu integracji Polski z Unią Europejską¹⁴.

Ku rozwiązaniom metropolitalnym

Zdaniem Huberta Izdebskiego¹⁵ należy odróżniać od siebie funkcjonalne obszary większych miast, traktowane jako organiczne centra rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego oraz tzw. aglomeracje miejskie. Aglomeracje miejskie stanowią w istocie, zasadniczo związane z określonym ośrodkiem, sieci zaspokajania określonych potrzeb zbiorowych (komunikacyjnych, wodno-kanalizacyjnych, handlowych, z zakresu gospodarki odpadami itd.). Na jednym obszarze wielkomiejskim może funkcjonować co najmniej kilka różnych takich aglomeracji. Odpowiednim rozwiązaniem dla aglomeracji są porozumienia,

¹² Tamże.

¹³ Zob. P. Korcelli, *Warszawa i aglomeracja warszawska: tendencje, perspektywy, zagrożenia*, «Zeszyty Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania» 1997, nr 47, s. 13.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Zob. H. Izdebski, *Dylematy ustawy metropolitalnej. Referat na konferencji „Polskie metropolie – dokonania i kierunki rozwoju”*, Poznań, 19 kwietnia 2012 r., <https://metropolie.pl/fileadmin/baza-wiedzy/2012/dylematy-ust-metrop.pdf> (12.02.2026).

związki międzygminne i spółki. Metropolie z kolei stanowią miejsca, poprzez które państwo komunikuje się ze światem, a świat z państwem. To komunikacja w różnych sensach: transportowym, intelektualnym, biznesowym itd. Obszar miejski – w szczególności wielkomiejski (metropolitalny), ale nie tylko metropolitalny – wymaga rozwiązania instytucjonalnego ze sfery podziału terytorialno-administracyjnego. Pod względem zadań i w, konsekwencji, ustroju, mam na myśli jednostkę podziału administracyjnego i, w rezultacie, jednostkę samorządu terytorialnego¹⁶.

Niezbędna stała się – jak podkreślają badacze zagadnienia – współpraca na obszarach metropolitalnych w formach wykraczających poza dotychczasowe związki celowe gmin lub wyspecjalizowane agendy komunalne. W zależności od specyfiki kulturowej i ustrojowej poszczególnych krajów ukształtowały się różne modele współpracy na obszarach metropolitalnych. Generalnie można je podzielić według trzech kryteriów: 1) podmiotów inicjujących (oddolne vs odgórne), 2) podmiotów dominujących (samorządowe vs społeczno-biznesowe), 3) zakresu współpracy (wyspecjalizowane vs generalne). W praktyce występują również formy pośrednie oraz uzupełniające się, a nawet konkurujące¹⁷.

Od 1998 r. co najmniej kilka razy próbowano stworzyć prawne ramy dla zintegrowanego zarządzania obszarami silnie zurbanizowanymi, jednak żaden ze zgłoszonych do tej pory projektów tzw. ustawy metropolitalnej nie przeszedł pełnej drogi legislacyjnej. Na szczególną uwagę zasługują dwa projekty z 2009 r.: 1) projekt ustawy o polityce miejskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, opracowany przez Konwent Marszałków Województw w styczniu 2009 r. – projekt „marszałkowski”, 2) projekt ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (8 maja 2009 r.) – ostatni oficjalnie opublikowany projekt rządowy. Promują one dwa zupełnie odmienne modele zarządzania metropolitalnego¹⁸.

Oba przywołane projekty zupełnie inaczej rozkładały akcenty polityczne w ramach modelu zarządzania obszarem metropolitalnym. Rząd promował silną kooperację samorządów lokalnych, podczas gdy regiony dążyły do luźniejszych form współpracy pod przewodnictwem marszałków województw. Jeszcze inną koncepcję przedstawiała Unia Metropolii Polskich, która wyraźnie stawia na silną emancypację metropolii spod ewentualnej kurateli władz regionalnych¹⁹.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Zob. M. Dutkiewicz, *Delimitacja obszarów metropolitalnych jako historycznie i globalnie uwarunkowane zagadnienia polityczne*, «Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna» 2015, vol. 29, s. 25.

¹⁸ Zob. Ł. Mikuła, *Metropolia a region – problemy ustrojowe i polityczne*, «Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica» 2010, vol. 245, s. 60.

¹⁹ Tamże.

Zdaniem Jerzego Korczaka²⁰ należy oceniać aglomeryzację jako proces integracji terytorialnej o znacznie szerszym zastosowaniu, niż ma to miejsce w przypadku metropolizacji, która z natury rzeczy ograniczona jest do liczby potencjalnych miast metropolitalnych, czyli będących siedzibami organów samorządu województwa i/lub wojewody. Nie można przy tym zapominać, że część z nich, mimo tej formalnej przesłanki, nie zostanie metropoliami z powodu niespełnienia przesłanek demograficznych dla utworzenia obszaru metropolitalnego. W takim przypadku także one mogą wejść w krąg miast zainteresowanych powstaniem aglomeracji czy, jak to łatwo ustalić na podstawie stosownych rejestrów lub innych zbiorów danych, sformalizować istniejące już układy przestrzenne o charakterze aglomeracyjnym²¹.

Z kolei Hubert Izdebski²² dokonał próby analizy polskich rozwiązań prawnych w zakresie zarządzania sprawami publicznymi na poziomie metropolitalnym: funkcjonujących (związek metropolitalny w województwie śląskim) oraz proponowanych w projektach ustaw o utworzeniu związków metropolitalnych, tj. złożonych bezskutecznie do Sejmu poprzedniej kadencji (2015–2019) projektów dotyczących metropolitalnych obszarów Poznania, Krakowa, Wrocławia i Szczecina oraz znajdujących się w Sejmie obecnej kadencji projektów dotyczących metropolitalnych związków łódzkiego i pomorskiego. Analizę powyższą przeprowadził z punktu widzenia sposobu podchodzenia do podstawowych kwestii zarządzania metropolitalnego: określenia zadań metropolitalnych, a przez to wskazania istoty procesu metropolizacji, w tym przypadku realizowanego poprzez tworzenie związku metropolitalnego, ustalenia podstaw tworzenia składu związku metropolitalnego oraz określenia materialnych podstaw jego funkcjonowania. Ze względu na szczególne cechy obszaru metropolitalnego Warszawy – i to nie tylko jako obszaru stołecznego – odrębna uwaga została poświęcona temu właśnie obszarowi, w odniesieniu do którego trwają obecnie prace zainteresowanych samorządów nad sfinalizowaniem projektu ustawy o stołecznym związku metropolitalnym.

Jakub Szlachetko²³ wskazuje, iż podmiot metropolitalny powinien mieć konstrukcję samorządową, być korporacją prawa publicznego. Istota pro-

²⁰ Zob. J. Korczak, *Dlaczego potrzebujemy aglomeracji w Polsce i jak tego dokonać?*, «Kongres Obywatelski» 5 lipca 2024, <https://www.kongresobywatelski.pl/pomorski-thinkletter/wszystkie-teksty/2024-2/dlaczego-potrebujemy-aglomeryzacji-w-polsce-i-jak-tego-dokonac/> (12.02.2026).

²¹ Tamże.

²² Zob. H. Izdebski, *Zadania metropolitalne i ich wykonywanie – obecne próby rozwiązywania kwestii metropolizacji*, «Samorząd Terytorialny» 2021, nr 7/8, s. 7–24.

²³ Zob. J.H. Szlachetko, *Raport Instytutu Metropolitalnego w sprawie oceny ustawodawstwa metropolitalnego RP sporządzony z okazji 4. rocznicy utworzenia GZM oraz 10. rocznicy istnienia OM Gdańsk–Gdynia–Sopot*, Gdańsk 2021, s. 18.

blemu rozchodzi się jednak o to, czy podstawowym substratem tej korporacji powinien być człowiek (mieszkaniec) czy jednostka samorządu terytorialnego (gmina, ewentualnie gmina z powiatem). Na tym tle wyróżnia się następujące formy organizacyjne samorządu metropolitalnego: 1) związek komunalny utworzony na obszarze metropolitalnym; 2) związek metropolitalny; 3) metropolitalna jednostka samorządu terytorialnego. Pewien potencjał tkwi również w formie stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Doświadczenie pokazuje, iż większość polskich metropolii wobec bezczynności prawodawcy korzysta właśnie z tej formy prawnej²⁴.

Pierwsza ustawa metropolitalna została uchwalona 9 marca 2017 roku – o związku metropolitalnym w województwie śląskim²⁵. Koncepcja zmian administracyjnych i statutowych GZM została opracowana przez naukowców z Uniwersytetu Śląskiego pod kierownictwem prof. Tomasza Pietrzykowskiego, byłego wojewody śląskiego. Według doniesień medialnych, projekt trafił już do kluczowych decydentów w regionie. Utworzenie tak dużego organizmu miejskiego mogłoby znacząco zwiększyć atrakcyjność regionu dla inwestorów. W oficjalnych enuncjacjach podkreśla się, że taka zmiana umożliwiłaby nawiązanie rozmów z największymi inwestorami na świecie, co mogłoby przyczynić się do dalszego rozwoju gospodarczego całego obszaru²⁶.

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM), uznawana za pierwszą metropolię w kraju, obejmuje już 41 miast i gmin, zajmując obszar 2,5 tys. kilometrów kwadratowych²⁷. Na tym terenie mieszka obecnie 2,1 mln osób. Przeobrażenie tego obszaru w jeden organizm miejski mogłoby znacząco wpłynąć na jego pozycję w skali kraju i Europy. Głównym celem utworzenia nowego miasta jest podniesienie jakości życia mieszkańców poprzez wykorzystanie potencjału poszczególnych miejscowości w ramach jednego organizmu. Szczególnie podkreślano znaczenie wspólnych działań w zakresie transportu publicznego, ochrony zdrowia i gospodarki odpadami²⁸.

²⁴ Tamże.

²⁵ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. 2017, poz. 730.

²⁶ Zob. M. Kędzierski, *Polska będzie miała zupełnie nowe miasto? Ma być największe w kraju*, «Money.pl» 12 października 2024, <https://www.money.pl/gospodarka/polska-bedzie-miala-zupelnie-nowe-miasto-ma-byc-najwieksze-w-kraju-7080881342728800a.html> (12.02.2026).

²⁷ Por. Z. Neuve-Eglise, *Od metropolii podzielonej do metropolii zjednoczonej – kształtowanie się tożsamości instytucji metropolitalnego zarządzania w kontekście relacji miast Górnośląskiego Obszaru Metropolitalnego*, «Człowiek i Społeczeństwo» 2023, t. XV, s. 57–74.

²⁸ Zob. M. Kędzierski, *Polska będzie miała zupełnie nowe miasto? Ma być największe w kraju*, «Money.pl» 12 października 2024, <https://www.money.pl/gospodarka/polska-bedzie-miala-zupelnie-nowe-miasto-ma-byc-najwieksze-w-kraju-7080881342728800a.html> (12.02.2026).

Należy podkreślić, że charakter prawny zadań przywołanego związku, oprócz zaliczenia zadań realizowanych przez niego do szerokiej puli zadań publicznych, tj. zadań wykonywanych w celu zaspokojenia potrzeb osób zamieszkujących obszar związku, nie został zdefiniowany przez ustawodawcę. Zadania związku nie korespondują wprost z zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego. Zadania związku trudno jednocześnie zaliczyć do kategorii zadań zleconych, dlatego można mówić o specyficznej kategorii publicznych zadań własnych związku metropolitalnego, określonego przez ustawodawcę, które nie są tożsame z dotychczasowym klasycznym podziałem zadań jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że podstawowym kryterium rozróżnienia stanowi adresat realizacji tych zadań publicznych związku, którym nie są mieszkańcy danej gminy, a mieszkańcy gmin tworzących ten związek²⁹.

Warto zaznaczyć w tym miejscu analizy, że z podpisanych łącznie w ramach GZM 174 porozumień, około 35% dotyczy wspólnego lub skoordynowanego wykonywania określonych zadań w zakresie, w jakim przyczynią się do zwiększenia efektywności ich wykonania. Porozumienia te dotyczą przede wszystkim pełnienia funkcji organizatora transportu dla gmin z GZM oraz spoza GZM, opracowywania wspólnych postępowań przetargowych (np. na zakup gazu, energii), przygotowywania koncepcji przebiegu metropolitalnych dróg rowerowych. Zgodnie z przekazaną bazą porozumień zawarte zostało tylko 1 porozumienie dot. przekazania składników majątkowych (związanych z organizacją transportu). Część samorządów powierzyła GZM budowę, przebudowę i remonty wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom. Nie zrobiły tego wszystkie samorządy, co jest uznane za problematyczne, o czym może świadczyć poruszenie tego wątku także podczas panelu ekspertów. Wspieranie kultury, sportu i aktywności fizycznej związane jest z obejmowaniem przez GZM patronatów lub pełnienia funkcji sponsorskich dla takich wydarzeń jak Mistrzostwa Świata w Piłce Siatkowej, World Urban Forum, czy preCOP 2022. Metropolia jest także partnerem różnego rodzaju wydarzeń jak np. „Wędrowny Festiwal Literacki”. Działania w zakresie kultury są rzadziej zauważane w mniejszych samorządach – szczególnie gminach wiejskich – do których oferta kulturalna Metropolii dociera w ograniczonym zakresie³⁰.

²⁹ Zob. M. Augustyniak, *Metropolie we współczesnym samorządzie terytorialnym – kilka refleksji o problematyce wykonywania zadań metropolitalnych w Polsce i we Francji*, «Studia Prawnoustrojowe» 2022, vol. 57, s. 17–32.

³⁰ Zob. M. Wolański i in., *Ewolucja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności*, Raport Końcowy, Grudzień 2022, s. 29.

Drugi projekt związku metropolitalnego krystalizował się w województwie pomorskim wokół aglomeracji trójmiejskiej. Projekt ten w lipcu 2025 roku skierowało do parlamentu Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. W skład związku metropolitalnego wejść mają miasta na prawach powiatu: Gdańsk, Gdynia i Sopot oraz „gminy będące częścią miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego w granicach określonych ustaleniami «Planu Zagospodarowania Przestrzennego Woj. Pomorskiego» obowiązującego na dzień wejścia w życie ustawy”. W projekcie wskazano obowiązki, które będą spoczywały na barkach związku metropolitalnego w woj. pomorskim. O ustanowienie formalnej metropolii na Pomorzu – na wzór tej funkcjonującej od kilku lat w woj. śląskim, czyli Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii – od lat apelowali m.in. samorządowcy z woj. pomorskiego, Unia Metropolii Polskich, a także przedstawiciele środowisk akademickich³¹.

Z wyjątkiem powyższego rozwiązania ustawowego, jak zauważa Paweł Swianiewicz³², koordynacja zarządzania obszarami metropolitalnymi opiera się jak dotąd jedynie na mającym swoje liczne ograniczenia mechanizmie dobrowolnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego. Ważną stymulacją dla przywołanej współpracy były w ostatnich latach fundusze strukturalne Unii Europejskiej, w szczególności poprzez mechanizm ZIT (Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych). Wiązały się jednak na ogół z miękkimi, niewystarczającymi na dłuższą metę formami współpracy. Od kilkunastu lat pojawiają się również projekty dotyczące poszczególnych aglomeracji (np. trójmiejskiej, wrocławskiej itp.).

Natomiast Marta Lackowska³³ wskazuje na konieczność współistnienia dwóch procesów: procesu oddolnego kształtowania relacji współpracy i zaufania z procesem odgórnego wzmocnienia instytucjonalnego. Bez odgórnych regulacji oddolna współpraca nie będzie miała zapewnionych odpowiednich kompetencji, środków finansowych ani umocowania prawnego (np. dla podejmowanych decyzji wykraczających poza terytorium pojedynczej gminy). Doświadczenie pokazuje, że takie formy współpracy z czasem zamierają –

³¹ Zob. P. Wiewióra, *W Polsce powstanie nowa aglomeracja. Projekt ustawy został opublikowany*, «Portal Samorządowy. PL» 24 lipca 2025, <https://www.portalsamorzadowy.pl/zmiany-w-prawie/w-polsce-powstanie-nowa-metropolia-projekt-ustawy-zostal-opublikowany,622116.html> (12.02.2026).

³² Zob. P. Swianiewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi i aglomeracjami miejskimi w Polsce – zagadnienie do dyskusji*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, «Analizy i Opinie» 2025, nr 4(72), <https://www.nist.gov.pl/files/source/Analizy/TEKST%20DEBATA%2027-03-2025%20v-02.pdf> (12.02.2026).

³³ Zob. M. Lackowska, *Jakiej ustawy metropolitalnej potrzebujemy?*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, «Analizy i Opinie» 2025, nr 4(72), <https://www.nist.gov.pl/files/source/Analizy/TEKST%20DEBATA%2027-03-2025%20v-02.pdf> (12.02.2026).

partnerzy stają się zniechęceni i sfrustrowani brakiem realnych uprawnień i środków do realizacji ustalanych wspólnie celów. Tylko ich instytucjonalne wzmocnienie (przypisanie kompetencji i środków finansowych) może temu zapobiec, co w jakimś stopniu zasygnalizował instrument Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, pięknie wzmacniając Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, Stowarzyszenie Metropolia Poznań i Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot.

Zdaniem Rafała Matyja³⁴ nie istnieją silne środowiska polityczne, w których interesie byłoby stworzenie metropolii jako nowego poziomu samorządu terytorialnego, a zarazem kolejne ekipy rządzące oceniają ryzyko inicjatywy w tej sprawie jako relatywnie wysokie (spór o liczbę metropolii i aglomeracji, o ich ustrój, zadania, sposób finansowania). Co więcej – nawet dla władz miast metropolitalnych potencjalne zyski związane są z ryzykiem. Wygodniejsza wydaje się obecna formuła lekko paternalistycznej współpracy z otaczającymi gminami. Projekty ustaw metropolitalnych raczej ją ostrożnie konserwują niż poszukują drogi do metropolii jako kolejnego poziomu władzy publicznej. Gminy podmiejskie też wolą nie stawiać kropki nad „i” oraz zachować pełną podmiotowość i swobodę manewru. Polityczne przesłanki metropolizacji były zbyt słabe, by ryzykować konflikty, przekazywać nowe zadania i środki na ich realizację samorządom, by wzmacniać i tak już silną pozycję prezydentów kilku największych miast³⁵.

Z kolei Jakub H. Szlachetko³⁶ rozważa konsekwencje obowiązywania konstytucyjnej zasady równości jednostek samorządu terytorialnego oraz ich mieszkańców wobec prawa dla ewentualnej reformy metropolitalnej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w bliższej czy dalszej przyszłości ustawodawca zmierzy się w końcu z tym wyzwaniem. Jednocześnie obserwacja życia politycznego może skłaniać do wniosku, że zamiast jednej ustawy ogólnej, ramowej, reforma zostanie wprowadzona kilkoma lub kilkunastoma ustawami, co dodatkowo eksponuje znaczenie i doniosłość przedmiotowej zasady. Z zasady równości należy wywieść gwarancje ustrojowe dla gmin i powiatów znajdujących się na obszarach metropolitalnych – jednostki te powinny być przez ustawodawcę jednakowo traktowane.

³⁴ Zob. R. Matyja, *Polityka metropolitalna*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, «Analizy i Opinie» 2025, nr 4(72), <https://www.nist.gov.pl/informacje/polityka-metropolitalna,14918.html> (12.02.2026).

³⁵ Tamże.

³⁶ Zob. J.H. Szlachetko, *Reforma metropolitalna w świetle konstytucyjnej zasady równości jednostek samorządu terytorialnego (oraz ich mieszkańców) wobec prawa*, «Samorząd Terytorialny» 2025, nr 2, s. 7–13.

Jak podkreśla Hubert Izdebski³⁷ jedną z fundamentalnych wad ustroju terytorialnego jest brak instytucji obszaru metropolitalnego, realizującego takie zadania, które nie są ani zadaniami lokalnymi, ani zadaniami wojewódzkimi (regionalnymi) – bo są po prostu metropolitalne. Poza przywołaną Policją, która ma odrębną Policję typu metropolitalnego, brakuje odpowiedniej organizacji zarówno w obrębie administracji rządowej, mowa zwłaszcza o Straży Pożarnej, jak i samorządu – w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego, transportu zbiorowego, szkolnictwa średniego czy opieki zdrowotnej. Zadania metropolitalne po prostu nie są przez nikogo, poza Policją, wykonywane. Natomiast Janusz Radziejewski³⁸ w swoich analizach określił docelowe oraz optymalne warunki funkcjonowania polskiej metropolii. Zaliczył do niej następujące kwestie: 1) Metropolia powinna być wydzieloną jednostką administracyjną o kompetencjach powiatów, z niektórymi uprawnieniami województwa samorządowego; 2) Musi istnieć ścisły podział kompetencji pomiędzy obszarami metropolitalnymi a gminami; 3) Dotychczasowe powiaty w ramach obszaru metropolii zostałyby zlikwidowane, a ich kompetencje przejęłaby administracja metropolitalna; 4) Samorządowe władze metropolitalne (rada metropolii i ew. prezydent metropolii) winny być wybierane w wyborach bezpośrednich; 5) Powołane powinny być urzędy metropolitalne, działające pod nadzorem samorządu i wykonujące zadania administracyjne; 6) Do kompetencji władz metropolitalnych winny należeć kwestie: a) planowanie rozwoju regionalnego (w tym wyznaczanie stref rozwoju), b) drogi ponadlokalne, komunikację zbiorową, c) strategiczne elementy zaopatrzenia w energię, d) główne elementy gospodarki wodnej i ściekowej oraz gospodarki odpadami, ochronę przyrody i wód, e) szkolnictwo ponadpodstawowe, ochronę zdrowia i in.; 7) Metropolia finansowana byłaby w oparciu o środki dotychczasowe przekazywane powiatom oraz województwom.

Konkluzje

Kwestia związków metropolii i ustroju takich związków stanowi przedmiot debaty publicznej od ponad 20 lat. Środowiska skupione wokół największych

³⁷ Zob. Prof. Hubert Izdebski: *Jestem za obszarem metropolitalnym*, «Fakty. Magazyn Gospodarczy» 8 maja 2017, <https://magazynfakty.pl/prof-hubert-izdebski-jestem-za-obszarem-metropolitalnym/> (12.02.2026).

³⁸ Zob. J. Radziejewski, *Metropolie szansą rozwoju transportu publicznego*, I Forum Transportu Aglomeracyjnego, Warszawa 25 listopada 2009, <https://siskom.waw.pl/nauka/konferencje/20091125/wp.pdf> (12.02.2026). Por. tegoż, *Reforma metropolitalna szansą na uporządkowanie zarządzania przestrzenią*, «Aura: ochrona środowiska» 2010, nr 2, s. 4–6.

polskich aglomeracji podnoszą postulaty utworzenia nowych jednostek, powiązanych z dotychczasowym systemem polskiego samorządu terytorialnego. Należy jednakże zaznaczyć, iż jest to dyskusja naznaczona wieloma elementami rywalizacji politycznej. Bowiem z jednej strony władarze takich metropolii „czują się silnymi partnerami” w strukturze państwa, nawet w stosunku do polityków z partii parlamentarnych. Stąd opór części środowisk politycznych wobec dawania dodatkowych instrumentów niesterowalnym władarzom miejskim. Z drugiej strony przeciwni wzmocnieniu związków metropolitalnych są samorządy województwa, obawiając się utraty części swoich kompetencji i nadrzędnej pozycji w układzie samorządowym (mimo formalnej niezależności administracji powiatowej i gminnej).

Jednakże występują również argumenty obiektywne za wzmocnieniem ustrojów metropolii, procesy podobne można obserwować zarówno w skali europejskiej, jak i globalnej. Powstaje jednakże kwestia sporu o przyjęty model związków metropolitalnych i ich ustrojów we współczesnej Polsce. Najwięcej argumentów pada za przyjęciem dwóch ustaw szczegółowych (*lex specialis*) dla konurbacji śląskiej (istnieje od 2017 roku) oraz aglomeracji trójmiejskiej (obecnie jest procedowana w parlamencie). Pozostałe aglomeracje skupione wokół jednego wiodącego centrum mogą być regulowane jednym aktem ustawowym (*lex generalis*). Takie rozwiązanie może być również przyjęte dla aglomeracji warszawskiej. Problemem wiodącym – oprócz precyzyjnego rozdzielenia kompetencji poszczególnych jednostek samorządu – jest kwestia ulokowania organów związku – przedstawicielskiego oraz zarządzającego. W dyskusjach merytorycznych ścierają się dwa wykluczające się stanowiska. Zwolennicy jednego z nich opowiadają się za wyborami bezpośrednimi rad metropolii i ewentualnie organów zarządzających. Z kolei drugie stanowisko zakłada wybory pośrednie rad metropolii, spośród rad miast i gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego.

Bibliografia

- Augustyniak M., *Metropolie we współczesnym samorządzie terytorialnym – kilka refleksji o problematyce wykonywania zadań metropolitalnych w Polsce i we Francji*, «Studia Prawnoustrojowe» 2022, vol. 57.
- Chabros M., *Polskie metropolie rosną w siłę. To tu będą żyli Polacy*, «Obserwator Gospodarczy» 17 czerwca 2024, https://obserwatorgospodarczy.pl/2024/06/17/polskie-metropolie-rosna-w-sile-to-tu-beda-zyli-polacy/#goog_rewarded (12.02.2026).
- Czyż T., *Koncepcje aglomeracji miejskiej i obszary metropolitalne*, «Przegląd Geograficzny» 2009, vol. 81, nr 4.
- Dutkiewicz M., *Delimitacja obszarów metropolitalnych jako historycznie i globalnie uwarunkowane zagadnienia polityczne*, «Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna» 2015, vol. 29.
- Iwanicka-Lyra E., *Delimitacja aglomeracji wielkomiejskich w Polsce*, Warszawa 1969.

- Izdebski H., *Dylematy ustawy metropolitalnej. Referat na konferencji „Polskie metropolie - dokonania i kierunki rozwoju”*, Poznań, 19 kwietnia 2012 r., <https://metropolie.pl/file-admin/baza-wiedzy/2012/dylematy-ust-metrop.pdf> (12.02.2026).
- Izdebski H., *Zadania metropolitalne i ich wykonywanie – obecne próby rozwiązywania kwestii metropolizacji*, «Samorząd Terytorialny» 2021, nr 7/8.
- Korcelli P., *Warszawa i aglomeracja warszawska: tendencje, perspektywy, zagrożenia*, «Zeszyty Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania» 1997, nr 47.
- Korczak J., *Dlaczego potrzebujemy aglomeracji w Polsce i jak tego dokonać?*, «Kongres Obywatelski» 5 lipca 2024, <https://www.kongresobywatelski.pl/pomorski-thinkletter/wszystkie-teksty/2024-2/dlaczego-potrzebujemy-aglomeryzacji-w-polsce-i-jak-tego-dokonac/> (12.02.2026).
- Lackowska M., *Jakiej ustawy metropolitalnej potrzebujemy?*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, «Analizy i Opinie» 2025, nr 4(72), <https://www.nist.gov.pl/files/source/Analizy/TEKST%20DEBATA%2027-03-2025%20v-02.pdf> (12.02.2026).
- Marszałkowski T., Marszał T., *Metropolie, obszar metropolitalny, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006.
- Matyja R., *Polityka metropolitalna*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, «Analizy i Opinie» 2025, nr 4(72), <https://www.nist.gov.pl/informacje/polityka-metropolitalna,14918.html> (12.02.2026).
- Mikuła Ł., *Metropolia a region – problemy ustrojowe i polityczne*, «Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica» 2010, vol. 245.
- Neuve-Eglise Z., *Od metropolii podzielonej do metropolii zjednoczonej – kształtowanie się tożsamości instytucji metropolitalnego zarządzania w kontekście relacji miast Górnośląskiego Obszaru Metropolitalnego*, «Człowiek i Społeczeństwo» 2023, t. XV.
- Radziejowski J., *Metropolie szansą rozwoju transportu publicznego*, I Forum Transportu Aglomeracyjnego, Warszawa 25 listopada 2009, <https://siskom.waw.pl/nauka/konferencje/20091125/wp.pdf> (12.02.2026).
- Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, «Raporty i Analizy. EUROREG» 2009, nr 1.
- Swianiewicz P., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi i aglomeracjami miejskimi w Polsce – zagadnienie do dyskusji*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, «Analizy i Opinie» 2025, nr 4(72), <https://www.nist.gov.pl/files/source/Analizy/TEKST%20DEBATA%2027-03-2025%20v-02.pdf> (12.02.2026).
- Szlachetko J.H., *Raport Instytutu Metropolitalnego w sprawie oceny ustawodawstwa metropolitalnego RP sporządzony z okazji 4. rocznicy utworzenia GZM oraz 10. rocznicy istnienia OM Gdańsk–Gdynia–Sopot*, Gdańsk 2021.
- Szlachetko J.H., *Reforma metropolitalna w świetle konstytucyjnej zasady równości jednostek samorządu terytorialnego (oraz ich mieszkańców) wobec prawa*, «Samorząd Terytorialny» 2025, nr 2.
- Szukalski P., *Demograficzna przyszłość wielkich miast w Polsce*, «Demografia i Gerontologia Społeczna – Biuletyn Informacyjny» 2023, nr 4.
- Wojtas-Jarentowska K., Matyja R., *Metropolie w przestrzeni politycznej i administracyjnej*, Warszawa 2023.
- Wolański M. i in., *Ewolucja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności*, Raport Końcowy, Grudzień 2022.