



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



SYSTEMOWE WSPARCIE
PROCESÓW
ZARZĄDZANIA W JST

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Koncepcja utworzenia powiatów metropolitalnych

Igor Zachariasz
Uczelnia Łazarskiego

Kraków 2014



UNIwersytet
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE



Projekt „Systemowe Wsparcie Procesów Zarządzania w JST”

Biuro partnera projektu: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 16; tel.: 012 293 75 60, faks: 012 293 75 59; www.msap.pl

Spis treści

I. Streszczenie.....	3
II. Diagnoza sytuacji	6
III. Założenia propozycji wprowadzenia powiatów metropolitalnych.....	9
IV. Podsumowanie	41

I. Streszczenie

I. 1. Propozycje zmian prawnych

Podstawą prac nad wprowadzeniem powiatów metropolitalnych będzie projekt ustawy o zmianie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw dotyczących samorządu terytorialnego, dalej: „Projekt ustawy metropolitalnej z 2005 r.”, opracowany w ramach pakietu zmian instytucjonalnych poprawiających warunki organizacyjne działania administracji publicznej, w związku z realizacją Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013¹. Projekt wymaga dostosowania do obecnie obowiązujących przepisów ustawowych. Ponadto, ze względu na znacznie szerszy niż problematyka organizacji władz na obszarze metropolitalnym zakres regulacji, Projekt ustawy metropolitalnej z 2005 r. wymaga także ograniczenia zmian do niezbędnych, w celu wprowadzenia powiatów metropolitalnych oraz weryfikacji przyjętych wówczas rozwiązań ustrojowych, w związku z pojawiającymi się w dyskusji publicznej od 2005 r. postulatami środowisk politycznych i eksperckich dotyczącymi organizacji władz oraz zadań powiatu metropolitalnego, a także kompetencji jego organów.

Koncepcja utworzenia powiatów metropolitalnych obejmuje wprowadzenie ich na 12 polskich obszarach metropolitalnych, których miasta centralne są członkami Unii Metropolii Polskich – ogólnopolskiej organizacji jednostek samorządu terytorialnego będącej członkiem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Powiaty metropolitalne będą jednostkami samorządu regionalnego obejmującymi obszary metropolitalne pokrywające się z jednostkami statystycznymi NUTS-3. Powiat metropolitalny utworzony na warszawskim obszarze metropolitalnym będzie miał status samorządu województwa, pozostałe powiaty metropolitalne będą miały status jednostki samorządu regionalnego. Powiaty metropolitalne zostaną wprowadzone w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego (Dz.U. Nr 96, poz. 603, z późn. zm.).

Organizacja organów i zadania powiatów metropolitalnych, określone zmianami w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595, z późn. zm.), odbiegać będą od ogólnego modelu organów i katalogu zadań powiatów. Organami powiatów metropolitalnych będą rady, których radni będą wybierani w dwóch rodzajach okręgów wyborczych, połowa radnych będzie wybrana w okręgu stanowiącym

¹ Zob. *Propozycje zmian legislacyjnych wynikające z Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013*, Warszawa październik 2005, s. 47-89.

powiat metropolitalny w wyborach proporcjonalnych, druga połowa z okręgów, na które zostanie podzielony powiat metropolitalny w wyborach większościowych. Organem wykonawczym powiatu metropolitalnego będzie marszałek metropolii, wybrany w wyborach bezpośrednich, który pełnił będzie także funkcję przewodniczącego rady powiatu metropolitalnego. Zmiany ordynacji wyborczej wprowadzone zostaną w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

Podstawowymi zadaniami powiatów metropolitalnych będą zadania w zakresie organizacji transportu publicznego, planowania przestrzennego, oświaty, ochrony przyrody, gospodarki odpadami, prowadzenia dróg metropolitalnych. Zmiany te zostaną wprowadzone w wyniku nowelizacji szeregu ustaw administracyjnego prawa materialnego, które zostały wskazane w części trzeciej niniejszej opinii. Istniejące na obszarach metropolitalnych powiaty zostaną zlikwidowane, a wykonywane przez nie zadania o charakterze społecznym (z zakresu pomocy społecznej, oświaty, kultury, etc.) zostaną przekazane gminom, na terenie których znajdują się placówki służące ich realizacji. Prowadzenie dróg ponadlokalnych przejmą powiaty metropolitalne. Zadania z zakresu administracji władczej (prawa budowlanego, prawa rolnego, prawa wodnego, etc.) zostaną przekazane gminom stanowiącym dziś siedziby powiatów, wraz z określeniem obszaru wykonywania tych zadań. Określenia obszaru działania władz miejskich w tych przypadkach dokona minister właściwy do spraw administracji publicznej. Pracownicy samorządowi zatrudnieni w powiatach staną się, zgodnie z przekazywanymi zadaniami, w części pracownikami powiatów metropolitalnych albo gmin, którym zostaną przekazane zadania likwidowanych powiatów. Zgodnie z podziałem zadań dokonany zostanie także podział mienia likwidowanych powiatów.

Wraz z podziałem zadań pomiędzy powiat metropolitalny a gminy obszaru metropolitalnego zmianie ulegnie system dochodów gmin i powiatów na obszarach metropolitalnych, określony dziś w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2014 r. poz 1115). Wprowadzenie nowego podziału źródeł dochodów gmin i powiatu metropolitalnego nie jest przedmiotem niniejszej ekspertyzy, wymaga ono pogłębionych analiz finansowych, które będą możliwe do wykonania po rozstrzygnięciu podstawowych wariantów realizacji zadań, wskazanych w niniejszej opinii, zwłaszcza w zakresie prowadzenia transportu publicznego.

I. 2. Uzasadnienie proponowanych zmian

W roku 2013 grupa posłów klubu parlamentarnego Platformy Obywatelskiej wniosła pod obrady Sejmu projekt ustawy o powiecie metropolitalnym (druk 2107), który został skierowany po pierwszym czytaniu do Komisji Administracji i Cyfryzacji oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Stan prac nad projektem nie rokuje jednak nadziei na przyjęcie rozwiązania metropolitalnego w zakresie proponowanym w projekcie ustawy w bieżącej kadencji parlamentu.

Raporty przygotowane przez zespół ekspertów, którym kierował prof. Jerzy Hausner w latach 2013-2014 stwierdziły konieczność wyodrębnienia w strukturze polskiego samorządu terytorialnego jednostek władzy na obszarach metropolitalnych (regionów metropolitalnych)². Dostrzegając słabą skuteczność form związkowych w realizacji zadań publicznych na obszarach metropolitalnych³, zespół ekspercki opowiedział się za koniecznością nadania jednostkom metropolitalnym uprawnień władczych (przede wszystkim w zakresie planowania przestrzennego i zarządu transportem publicznym), a w związku z tym za tworzeniem jednostek metropolitalnych jako jednostek podziału zasadniczego i pełnoprawnych jednostek samorządu terytorialnego. Podstawą prac w tym zakresie, w opinii zespołu ekspertów, winien być, zweryfikowany odnośnie aktualnego stanu prawnego, Projekt ustawy metropolitalnej z 2005 r.⁴.

Propozycja utworzenia na obszarach metropolitalnych jednostek samorządu terytorialnego o nazwie powiat metropolitalny nawiązuje do głównego postulatu zawartego w Deklaracji Prezydentów Miast Unii Metropolii Polskich w sprawie roli metropolii jako regionów innowacji i wiedzy z 7 kwietnia 2009 r.⁵, podtrzymanego także w Stanowisku Unii Metropolii Polskich wobec projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw z 6 marca 2013 r.⁶, zmierzającego do szybkiego wprowadzenia tej instytucji na polskich obszarach metropolitalnych. Propozycja miast członkowskich Unii Metropolii Polskich sprowadza się do utworzenia powiatów metropolitalnych w drodze konsolidacji istniejących powiatów i miast na prawach powiatów na obszarach metropolitalnych przy jednoczesnej redefinicji podziału zadań pomiędzy gminami i samorządem województwa oraz administracją rządową. W propozycjach Unii

² *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, J. Bober i in., Kraków 2013, str. 26. i 97.

³ Zob. też: Uzasadnienie projektu ustawy o powiecie metropolitalnym (druk 2107).

⁴ *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. II, J. Bober i in., Kraków 2014, str. 42.

⁵ www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2012/07/deklaracja.pdf.

⁶ www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2013/03/stanowisko-UMP-polityka-rozwoju-6-marca-2013.pdf.

Metropolii Polskich powiat metropolitalny nie ma być jednostką administracyjną alternatywną dla różnego rodzaju form współpracy międzykomunalnej, a zwłaszcza dla instytucji współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organami terenowej administracji rządowej na obszarze metropolitalnym.

II. Diagnoza sytuacji

Zmiana zasad organizacji władz na fragmentach terytorium państwa, nazywanych dziś obszarami metropolitalnymi, wcześniej także aglomeracjami miejskimi, obszarami miejskimi, wielkimi miastami, ma w Polsce długą historię, sięgającą okresu międzywojennego XX w. Problematyka zarządzania wielkimi miastami w Europie stała się specjalnym przedmiotem badań przedstawicieli prawa publicznego oraz nauki o administracji w II poł. XIX w. w związku z nasilającymi się procesami migracji wywołanymi rozwojem przemysłu.

W Polsce w latach dwudziestych XX w., w efekcie prac Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej, powstał rządowy projekt ustawy o administracji samorządowej w województwie stołecznym (druk sejmowy nr 111, Sejm IV kadencji, sesja zwyczajna 1935/1936), który integrował władzę na obszarze stołecznym w ramach samorządu województwa i rządowego wojewody. Podczas reformy zasadniczego podziału terytorialnego w latach 1973-75 jedną z podstawowych przesłanek stworzenia dwustopniowego podziału terytorialnego było objęcie województwami obszarów aglomeracji miejskich, w tym także obszarów metropolitalnych (tego terminu w tym czasie już używano), składających się z gmin wykazujących wtedy silne związki społeczne i gospodarcze⁷. Po roku 1990, w obliczu zapowiadanej reformy powiatowej, prowadzone były liczne prace koncepcyjne dotyczące kształtu władz administracyjnych na obszarach metropolitalnych, których efektem było m.in. opracowanie przez Biuro Reformy Administracji Publicznej w Urzędzie Rady Ministrów w 1993 r. projektu rozdziału 10 o zespołach metropolitalnych jako części projektu ustawy o samorządzie powiatowym⁸ oraz projektu ustawy o zespole gmin warszawskich i o ustroju miasta stołecznego Warszawy (druk sejmowy nr 248, Sejm II kadencji).

Wejście w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. zasadniczo zmieniło podstawy prawne organizacji jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji

⁷ Zob. szerzej: materiały eksperckie zamieszczone w „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” nr 83 z 1974.

⁸ Załącznik nr 12 [w:] *Optymalizacja form współdziałania gmin warszawskich i podwarszawskich, czyli jaki ustrój powinna mieć Wielka Warszawa*, oprac. zespół Instytutu Miasta na zlecenie Fundacji na rzecz Rozwoju Administracji Publicznej ze środków OMEGA PHARE (PL 9209-04-01-08c), Warszawa 1996.

ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, a zgodnie z art. 15 ust. 2 Konstytucji zasadniczy podział terytorialny państwa, określony ustawą, ma uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Przepisy konstytucyjne wskazują, że każda jednostka zasadniczego podziału terytorialnego stanowi zarazem jednostkę samorządu terytorialnego. Jednocześnie art. 172 ust. 1 Konstytucji rozstrzyga, iż zrzeszanie się jednostek samorządu terytorialnego jest ich prawem, w konsekwencji w literaturze prawa samorządu terytorialnego przyjmuje się pogląd, że nie można wprowadzać ustawą obligatoryjnych zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego, jak i innych form współdziałania komunalnego⁹.

Utworzenie powiatów i miast na prawach powiatu w 1998 r. odbyło się w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. Nr 103, poz. 652). Rozporządzenie to należy uznać za sprzeczne z art. 15 ust. 2 Konstytucji. Istnieje konieczność dostosowania stanu prawnego w zakresie podstaw prawnych podziału państwa na powiaty do wymogów Konstytucji.

W wyniku reformy zasadniczego podziału terytorialnego z 1998 r. mieszkańcy obszarów metropolitalnych, stanowiących obszary osiedleńcze wykazujące wyraźnie silne więzi gospodarcze, społeczne i kulturowe, zostali pozbawieni prawa do bycia wspólnotą samorządową i zarządzania istotną częścią spraw publicznych w ramach jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie utworzone na obszarach metropolitalnych samorządy powiatowe, ze względu na zbyt mały obszar, który obejmują, a w konsekwencji także i niski poziom dochodów publicznych, nie są zdolne do realizacji przekazanych im zadań. Z kolei samorządy województw są obszarami na tyle heterogenicznymi, że ich władze nie są w stanie realizować zadań jednolicie na obszarach metropolitalnych, zwłaszcza tych o charakterze planistycznym i rozwojowym.

W ocenie wprowadzonego w 1998 r. zasadniczego podziału terytorialnego Senat uznał za niezbędne „przygotowanie rozwiązań ustawowych uwzględniających szczególny charakter samorządów dużych miast, w tym także Warszawy”¹⁰, natomiast Rada Ministrów uznała za konieczne „podjęcie prac nad modelem skutecznego i sprawnego zapewnienie wykonywania zadań gminnych i powiatowych na obszarze największych aglomeracji miejskich (model

⁹ Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 102 i 396.

¹⁰ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 11.01.2011 r. w sprawie oceny nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa (M.P. Nr 2, poz. 24).

metropolitalny)»¹¹. Przyjmowane ostatnio przez Radę Ministrów, jak i Sejm, dokumenty strategiczne odnoszące się do polityki przestrzennej państwa, podkreślają konieczność stworzenia warunków rozwoju sieci metropolitalnej, jako podstawowej przesłanki warunkującej trwały rozwój Polski (zob. zw. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, Warszawa 2013¹², Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Warszawa 2011¹³, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie, Warszawa 2010¹⁴).

W roku 2013 Prezydent RP skierował pod obrady Sejmu projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 1699), z kolei w 2014 r. Rada Ministrów przyjęła i skierowała do dalszych prac projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 2656), natomiast grupa posłów w 2013 roku wniosła pod obrady Sejmu wspomniany już w części I niniejszej opinii projekt ustawy o powiecie metropolitalnym (druk 2107). Dwa pierwsze projekty zakładają poprawę warunków realizacji zadań publicznych w drodze stworzenia lepszych warunków dobrowolnego współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, w tym także na obszarach metropolitalnych. Poselski projekt ustawy przewiduje wprowadzenie na obszarach metropolitalnych dodatkowej, obok istniejących gmin, powiatów i miast na prawach powiatu, jednostki samorządu terytorialnego nazwanej „powiatem metropolitalnym”.

Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym nie został oceniony jednomyślnie pozytywnie przez ekspertów Biura Analiz Sejmu¹⁵, jedni z nich akceptują wprowadzenie nowej, obok gmin, powiatów i samorządu województw, jednostki samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych (M. Cherka, C. Martysz), natomiast P. Antkowiak uważa za zbędne tworzenie nowej – czwartej jednostki samorządu terytorialnego, której pozycja ustrojowa została według niego określona w sposób nieprecyzyjny.

Propozycja utworzenia powiatów metropolitalnych zawarta w niniejszej opinii, odwołuje się do istniejącej już koncepcji legislacyjnej i oparta jest na założeniu odrębności problematyki współpracy komunalnej od problematyki zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Wynika z przekonania, że działania służące wzmocnieniu instytucjonalnych form

¹¹ Rada Ministrów, *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa*, Warszawa 2000, druk senacki nr 538 z 14.12.2000 r.

¹² <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/02/Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf>.

¹³ www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_przestrzenna/kpzk/strony/koncepcja_przestrzennego_zagospodarowania_kraju.aspx.

¹⁴ www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Documents/KSRR_13_07_2010.pdf.

¹⁵ <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2107>.

współpracy jednostek samorządu terytorialnego nie tworzą alternatywy dla wprowadzenia jednostek samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych. Porządkowanie form współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego winno być procesem wynikającym z porządkowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa oraz, ukształtowanego zasadniczo na przestrzeni lat 1990-1998, podziału zadań i kompetencji w jednostkach samorządu terytorialnego.

III. Założenia propozycji wprowadzenia powiatów metropolitalnych

III. 1. Zmiany w zakresie zasadniczego podziału terytorialnego

Nowelizacja ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹⁶ proponowana w art. 1 Projektu ustawy metropolitalnej z 2005 r. powinna być wdrożona. Ponownego rozważenia wymaga zaproponowany w tym projekcie problem nazewnictwa powiatów metropolitalnych. Proponuje się, aby nazwy powiatów metropolitalnych były pochodną centralnych miast obszarów metropolitalnych. Obszary, na których zostaną utworzone powiaty metropolitalne, winny pokrywać się z jednostkami statystycznymi NUTS-3.

Uzasadnienie¹⁷:

1) Proponowana zmiana organizacji administracji publicznej wprowadzona zostanie na 12 obszarach metropolitalnych, delimitowanych jednostkami statystycznymi NUTS-3, zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 105/2007 z dnia 1 lutego 2007, zmieniającym załączniki do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1059/2003 z dnia 28 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz. Urz. UE L 39, 10.02.2007, str.1)¹⁸. Centralne miasta wskazanych obszarów

¹⁶ Dz.U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.

¹⁷ W uzasadnieniu proponowanych zmian wykorzystałem materiały stanowiące podstawę publikacji artykułu: *Koncepcja województwa stołecznego a perspektywa metropolitan governance*, Samorząd Terytorialny, 2013/11, s. 62-72 oraz opinii wykonanej dla Unii Metropolii Polskich nt. projektu ustawy o powiecie metropolitalnym z września 2013 r.

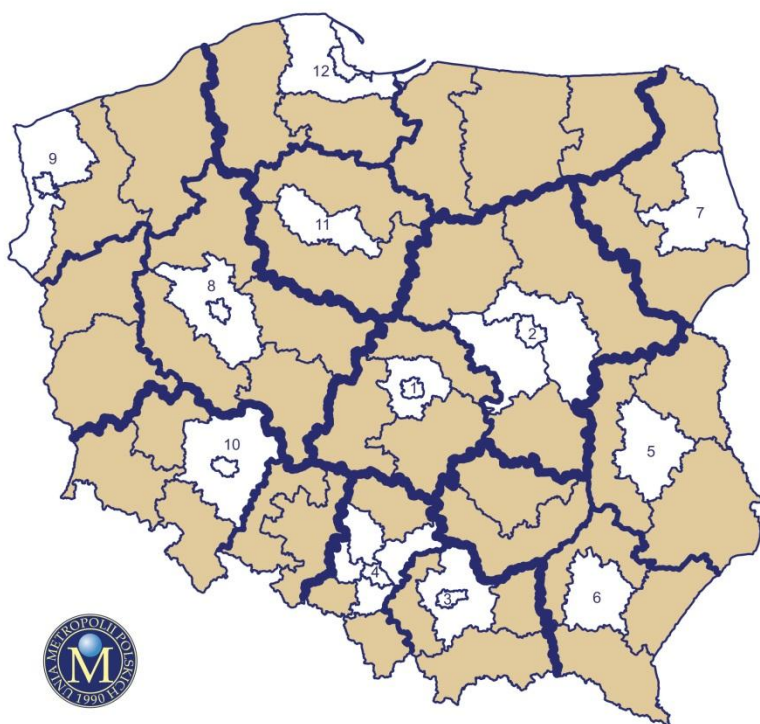
¹⁸ Zmiany organizacji administracji obejmą więc następujące obszary: Białostocki Obszar Metropolitalny stanowiący jeden NUTS-3: Białostocki PL343 (miasto Białystok, powiaty białostocki i sokólski); Bydgosko-Toruński Obszar Metropolitalny – jeden NUTS-3: Bydgosko-toruński PL613 (miasta Bydgoszcz i Toruń, powiaty bydgoski i toruński); Gdański Obszar Metropolitalny – dwa NUTS-3: Trójmiejski PL633 (miasta: Gdańsk, Gdynia, Sopot), Gdański PL634 (powiaty: gdański, kartuski, nowodworski, pucki, wejherowski); Katowicki Obszar Metropolitalny - pięć NUTS-3: Bytomski PL228 (miasta Bytom i Piekary Śląskie, powiaty

metropolitalnych są członkami Unii Metropolii Polskich, jednej z 6 ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego mających swoich przedstawicieli w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zasięg terytorialny tak wskazanych obszarów metropolitalnych pokrywa się z regionami metropolitalnymi delimitowanymi przez Eurostat i Dyрекcję Generalną Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej¹⁹. Na dwunastu obszarach metropolitalnych Polski mieszka ponad 42% ludności kraju (zob. Rys. 1).

lubliniecki i tarnogórski), Gliwicki PL229 (miasta Gliwice i Zabrze, powiat gliwicki), Katowicki PL22A (miasta: Katowice, Chorzów, Mysłowice, Ruda Śląska, Siemianowice, Świętochłowice), Sosnowiecki PL22B (miasta Sosnowiec, Dąbrowa Górnicza i Jaworzno, powiaty: będziński i zawierciański), Tyski PL22C (miasto Tychy, powiaty: bieruńsko-lędziński, mikołowski, pszczyński); Krakowski Obszar Metropolitalny – dwa NUTS-3: Miasto Kraków PL213, Krakowski PL214 (powiaty: bocheński, krakowski, miechowski, myślenicki, proszowicki, wielicki); Lubelski Obszar Metropolitalny – jeden NUTS 3: Lubelski PL314 (miasto Lublin, powiaty: lubartowski, lubelski, łączyński, świdnicki); Łódzki Obszar Metropolitalny – dwa NUTS-3: Miasto Łódź PL113, Łódzki PL114 (powiaty: brzeziński, łódzki wschodni, pabianicki, zgierski); Poznański Obszar Metropolitalny - dwa NUTS-3: Miasto Poznań PL415, Poznański PL418 (powiaty: obornicki, poznański, szamotulski, średzki, śremski); Rzeszowski Obszar Metropolitalny – jeden NUTS-3: Rzeszowski PL325 (miasto Rzeszów, powiaty: kolbuszowski, łańcucki, ropczycko-sędziszowski, rzeszowski, strzyżowski); Szczeciński Obszar Metropolitalny - dwa NUTS-3: Miasto Szczecin PL424, Szczeciński PL425 (miasto Świnoujście, powiaty: goleniowski, gryfiński, kamieński, policki); Warszawski Obszar Metropolitalny - trzy NUTS-3: Miasto Warszawa PL127, Warszawski-Wschodni PL129 (powiaty: garwoliński, legionowski, miński, nowodworski, otwocki, wołomiński), Warszawski-Zachodni PL12A (powiaty: grodziski, grójecki, piaseczyński, pruszkowski, sochaczewski, warszawski zachodni, żyrardowski); Wrocławski Obszar Metropolitalny - dwa NUTS-3: Miasto Wrocław PL514, Wrocławski PL518 (powiaty: milicki, oleśnicki, oławski, strzeliński, średzki, trzebnicki, wołowski, wrocławski).

¹⁹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/metropolitan_regions.

POLSKIE OBSZARY METROPOLITALNE a REGIONY STATYSTYCZNE UE w 2013 r.



REGION	NTS	Lubuskie	Wielkopolskie	Zachodniopomorskie	Dołiński	Opole	Kujawsko-Pomorskie	Województwo Pomorskie	Województwo Mazowieckie	Województwo Świętokrzyskie	Województwo Łódzkie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie	Województwo Wielkopolskie
--------	-----	----------	---------------	--------------------	----------	-------	--------------------	-----------------------	-------------------------	----------------------------	---------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------

Ludność w tysiącach. Dane GUS'13, stan na 31.12.12

OBSZARY METROPOLITALNE wg UMP

1. Łódzki
2. Warszawski
3. Krakowski
4. Katowicki
5. Lubelski
6. Rzeszowski
7. Białostocki
8. Poznański
9. Szczeciński
10. Wrocławski
11. Bydgosko-Toruński
12. Gdański

Rys. 1, źródło: Z Atlasu UMP, Biuro Unii Metropolii Polskich, czerwiec 2013-kwiecień 2014

W ocenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji zawartej w wydanej w 2012 r. „Zielonej księdze dotyczącej obszarów metropolitalnych”, obszary metropolitalne są wskazywane jako najważniejsze ośrodki gospodarcze, naukowe, kulturalne, administracyjne i polityczne na świecie, wykazujące największy rozwój innowacyjności i kreatywności. Świadczyć o tym mają takie wskaźniki jak wysokość PKB na mieszkańca, liczba rejestrowanych na tych obszarach patentów, czy pracujących w ośrodkach naukowych laureatów najważniejszych konkursów naukowych²⁰. Statystyki opracowane przez Unię Metropolii Polskich wskazują, że dwanaście obszarów metropolitalnych, na których ma zostać wprowadzona nowa jednostka zasadniczego podziału terytorialnego państwa, generuje ok. 55% Produktu krajowego brutto Polski (zob. Rys. 2).

²⁰ „Zielona księga dot. obszarów metropolitalnych”, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa kwiecień 2012, s. 5 (<https://mac.gov.pl/files/zielona-ksiega.pdf>).

**PRODUKT KRAJOWY BRUTTO W PODREGIONACH NTS 3
W LATACH 2007-2011**

Obszar metropolitalny	podregion NTS3	PKB 2007 r.		PKB 2008 r.		PKB 2009 r.		PKB 2010 r.		PKB 2011 r.	
		w mln zł	pc w zł	w mln zł	pc w zł	w mln zł	pc w zł	w mln zł	pc w zł	w mln zł	pc w zł
Białostocki OM	białostocki	13 605	26 989	14 582	28 933	15 340	30 411	15 832	31 332	16 771	32 933
Bydgosko-Toruński OM	bydgosko-toruński	26 622	35 107	28 665	37 742	29 577	38 879	30 479	39 989	32 375	41 860
Gdański OM	gdański	10 400	21 063	11 666	23 238	12 727	24 954	13 435	25 896	14 443	26 920
	trójmiejski	33 089	44 317	33 725	45 302	36 938	49 692	38 742	52 164	42 510	56 817
Katowicki OM	bytomski	11 027	24 008	11 916	26 061	12 604	27 650	13 003	28 574	13 668	30 367
	gliwicki	17 059	33 966	18 671	37 360	20 013	40 148	21 254	42 726	22 602	46 764
	sosnowiecki	23 764	32 874	24 534	34 087	23 882	33 298	25 559	35 780	27 309	38 377
	tyński	15 762	41 177	18 395	48 012	20 594	53 539	21 447	55 543	23 233	59 635
Krakowski OM	katowicki	34 805	44 975	37 497	48 715	39 447	51 525	39 708	52 046	42 842	56 079
	krakowski	12 922	19 405	15 155	22 603	15 889	23 495	16 588	24 309	18 688	26 895
Lubelski OM	m. Kraków	36 860	48 735	38 866	51 380	40 249	53 320	42 288	55 970	45 586	60 121
	lubelski	18 735	26 220	20 991	29 396	22 007	30 836	23 201	32 521	24 700	34 425
Łódzki OM	łódzki	9 927	26 419	10 778	28 629	11 109	29 417	11 637	30 706	12 460	32 487
	m. Łódź	27 997	37 000	30 584	40 772	31 775	42 677	33 912	45 838	35 426	48 669
Poznański OM	poznański	19 406	35 004	22 051	39 099	23 989	41 826	24 841	42 597	27 679	46 298
	m. Poznań	34 521	61 203	36 955	66 056	38 766	69 720	40 164	72 664	42 058	75 877
Rzeszowski OM	rzeszowski	13 862	22 859	15 943	26 236	17 281	28 317	18 167	29 668	19 961	32 168
Szczeciński OM	szczeciński	8 342	26 386	9 437	29 647	9 376	29 301	10 047	31 294	10 743	32 775
	m. Szczecin	16 202	39 655	17 649	43 336	17 984	44 249	18 457	45 466	19 630	47 888
Warszawski OM	warszawski wschodni	17 913	24 049	20 418	27 143	21 927	28 823	24 012	31 242	26 574	33 952
	warszawski zachodni	26 379	36 059	28 937	39 118	32 076	42 908	34 700	45 919	38 668	50 036
	m. st. Warszawa	159 506	93 567	169 557	99 274	179 689	104 991	191 766	111 696	204 086	119 828
Wrocławski OM	wrocławski	13 693	25 602	15 579	28 924	16 734	30 827	18 431	33 665	20 735	36 777
	m. Wrocław	28 621	45 146	31 973	50 525	34 170	54 047	35 715	56 461	38 103	60 425
POLSKA		1 176 737	30 873	1 275 508	33 464	1 344 505	34 937	1 416 585	36 778	1 528 127	39 665

Rys. 2, źródło: *Z Atlasu UMP*, Biuro Unii Metropolii Polskich, czerwiec 2013-kwiecień 2014.

Proponowane zmiany instytucjonalne, wprowadzające jednostki samorządu regionalnego (powiaty metropolitalne), obejmą zatem podstawowe dla funkcjonowania państwa i rozwoju gospodarczego obszary kraju. Z racji prowadzenia uporządkowanej statystyki w układzie krajowym, jak i europejskim, obszary metropolitalne, na których utworzone zostaną powiaty metropolitalne winny być delimitowane jednostkami NUTS-3. Zapewni to państwu polskiemu, jak i władzom powiatów metropolitalnych, prowadzenie analiz statystycznych i posługiwanie się danymi statystycznymi niezbędnymi w pracach strategicznych i planistycznych na poziomie krajowym i regionalnym, a także w realizacji innych zadań publicznych przez administrację rządową i powiaty metropolitalne.

2) Maksymilian Cherka w opinii przygotowanej na zlecenie Biura Analiz Sejmu²¹, oceniając projekt ustawy o powiecie metropolitalnym (druk 2107), stwierdza, że uchwalenie odrębnej ustawy metropolitalnej jest od strony legislacyjnej rozwiązaniem lepszym od modelu

²¹ M. Cherka, *Opinia prawna w sprawie poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym (druk nr 2107)*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2107>.

alternatywnego – nowelizacji ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Tezę tę uznać należy za błędną, bowiem utworzenie powiatów metropolitalnych jest zmianą podziału władzy w układzie terytorialnym, a więc zmianą zasadniczego podziału terytorialnego państwa, stąd proponowana reforma winna zostać przeprowadzona przez nowelizację aktu prawnego określającego ten podział.

W polskim prawie administracyjnym kwestie ustroju obszarów metropolitalnych (wielkich miast) postrzega się tradycyjnie jako dwojaki problem, z jednej strony decentralizacji, z drugiej strony zasadniczego podziału terytorialnego. Na gruncie prawa administracyjnego nie dostrzega się, że jest to kwestia przedmiotowego i podmiotowego podziału władzy w układzie terytorialnym. Tym samym w ocenie administratywistów punktem wyjścia reform terytorialnych, w konsekwencji wyznaczania zasadniczego podziału terytorialnego państwa, powinna być kwestia przyporządkowania podmiotom administrującym na poszczególnych stopniach zasadniczego podziału terytorialnego (po uprzednim zadecydowaniu o liczbie stopni) zadań i kompetencji. Nie dostrzega się, że punktem wyjścia reformy terytorialnej winno być pierwotnie określenie obszaru i zamieszkałej na niej ludności w ośrodkach osiedleńczych (wsi, miasteczka, miasta, a na poziomie ponadlokalnym funkcjonalnych obszarów wiejskich, miejskich i metropolitalnych), a dopiero wtórnie do tak podjętej decyzji przyporządkowanie zakresu przysługującej mieszkańcom terytorium lub ich ciałom przedstawicielskim zakresu władzy, określanego ze względu na konieczność zarządzania tymi ośrodkami.

Takie postrzeganie reformy administracji publicznej ma swoje zamocowanie w kształtowanej przez ponad sto lat doktrynie bazującej na dogmatyce przepisów konstytucyjnych, odwołujących się nie tyle do roli poszczególnych instytucji publicznoprawnych, ile do literalnego brzmienia przepisów konstytucyjnych. W ustrojowych warunkach państwa polskiego, będącym państwem jednolitym (unitarnym), w którym podział władzy utożsamia się z wąsko rozumianym, horyzontalnym, podmiotowym, podziałem władz, samorząd terytorialny postrzega się jedynie jako decentralizację funkcji władczych (władzy w znaczeniu przedmiotowym) na podmioty posiadające pewien stopień niezależności od administracji rządowej. Perspektywa taka prowadzi do postrzegania kwestii zasadniczego podziału terytorialnego jako instytucji prawnej porządkującej działania administracji i to

zarówno rządowej, jak i samorządu terytorialnego²², bez uwzględnienia roli zasadniczego podziału terytorialnego państwa jako instytucji podmiotowego, jak i przedmiotowego podziału władzy, co zresztą dość silnie, po raz pierwszy w historii konstytucjonalizmu polskiego zostało podkreślone w obowiązujących art. 15 i 16 Konstytucji.

Zgodnie z poglądami reprezentowanymi w polskiej, klasycznej literaturze administracyjnej celem podziału terytorialnego (administracyjnego) państw było, ogólnie mówiąc, lepsze wykonywanie zadań przez państwo, zniwelowanie różnic w tym zakresie, tak aby jednolicie realizować zadania na całym terytorium państwa, jednak bez zacierania aspiracji i problemów każdego z poszczególnych społeczności terytorialnych, a ten ostatni aspekt decydował o konieczności ustanowienia instytucji samorządu terytorialnego²³. Tak też jest, mimo wyraźne innego wskazania wspomnianych już przepisów art. 15 i 16 Konstytucji, siłą pewnej konwencji, rozumiane znaczenie zasadniczego podziału terytorialnego państwa, także i w dziś obowiązującej doktrynie prawa administracyjnego.

Perspektywa narzucona przez przedstawicieli prawa administracyjnego na kwestię zasadniczego podziału terytorialnego, jako problem instytucji porządkującej działania administracji publicznej, a nie jako instytucji podziału władzy, nie jest do końca konsekwentna i da się w niej dostrzec elementy myślenia o podmiotowym i przedmiotowym podziale władzy. Przykładowo, już w okresie międzywojennym zasadniczy podział terytorialny państwa i samorząd terytorialny postrzegany był jako element władz publicznych, a zarazem element podziału władzy w znaczeniu przedmiotowym. Taką perspektywę wówczas wyznaczał dorobek przedstawicieli niemieckiego prawa publicznego. Georg Jellinek postrzegając państwo jako korporację prawną dowodził, że musi ono posiadać trzy elementy określone prawnie: naród, terytorium i władzę, a ta ostatnia nie jest tożsama z suwerennością, a oznacza tylko zdolność do samoorganizacji i rządzenia, oraz wiązania się prawem²⁴. Georg Jellinek posługiwał się jednocześnie pojęciem „rozcłonkowania państwa” (*Gliederung des Staates*), dostrzegając, że żadne współczesne mu państwo o dużej powierzchni nie jest pozbawione władz w układzie terytorialnym. Rozumiał przez pojęcie rozcłonkowania państwa nie tylko wertykalny, ale i horyzontalny podział władzy, zwracając uwagę, że o podziałach władzy w układzie terytorialnym mogą decydować zarówno przeciwieństwa narodowe wśród ludności, jak i różnice kulturowe pomiędzy poszczególnymi częściami terytorium państwa, albo czynniki polityczne, jak np. niemożność uzyskania dostatecznego

²² Zob. np. M. Jaroszyński, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny nr 1-2 z 1937 r., s. 15-16, 20-21, 24-25.

²³ Por. np. J. Hubert, *Sprawa nowego podziału Rzeczypospolitej Polskiej na województwa*, Poznań 1922, s. 38.

²⁴ G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Ks. II i III, Warszawa 1924, s.254 i nast.

poglądu władz centralnych na życie społeczności określonego fragmentu terytorium, czy chęć podniesienia ich aktywności publicznej²⁵. W nawiązaniu do tych poglądów Jerzy Stefan Langrod w latach trzydziestych XX w. pisał: „państwo jest naturalną górną granicą działalności i rozbudowy władz administracyjnych. Są one emanacją woli państwa, które przelewa na nie część swojego autorytetu w celu wypełnienia za ich pośrednictwem pewnej części zadań wynikających ze swojego „imperium””²⁶, wskazując na problematykę delegowania władzy przez państwo także w ramach układu władz terytorialnych.

Z odrębności zagadnień zasadniczego podziału terytorialnego państwa od kwestii decentralizacji, którą silnie zaczęto łączyć z przekazywaniem zadań publicznych podmiotom administrującym, zaczęto dość wyraźnie zdawać sobie sprawę w II poł. XX w. Marek Elżanowski, odnosząc się do reform administracyjnych z lat siedemdziesiątych XX w. i definiując podział terytorialny wskazywał, że chodzi o wyodrębnienie takich jednostek przestrzennych, które stanowią terytorialną podstawę realizacji zadań instytucji będących w rozumieniu prawnym i prawniczym organami państwa, tj. organami władzy państwowej²⁷. Związanie problematyki zasadniczego podziału terytorialnego państwa z kwestią podziału władzy coraz silniej jest akcentowane współcześnie na gruncie prawa konstytucyjnego. W opinii Trybunału Konstytucyjnego w związku z tym, że art. 16 Konstytucji, „gwarantując samorządowi terytorialnemu udział w sprawowaniu władzy oraz powierzając *implicite* organom państwa określenie rozmiarów i form tego udziału” dowodzi tego, że „polski ustawodawca konstytucyjny ustanowił prawnopozytywne podstawy samorządu terytorialnego i włączył go w struktury sprawowania władzy”²⁸. Tym samym, jak zauważa Bogusław Banaszak, decentralizacja oznacza traktowanie samorządu terytorialnego jako formy udziału obywateli w rządzeniu²⁹.

Dokonując syntezy przedstawionych powyżej skrótowo poglądów przedstawicieli prawa konstytucyjnego i administracyjnego, Hubert Izdebski odwołując się do brzmienia art. 10 i 15 w związku z art. 16 Konstytucji słusznie zauważa, że „jeśli przyjmie się konstrukcję występowania – obok powszechnie przyjmowanego, poziomego – także pionowego podziału władz, podział ten może, w rezultacie, dotyczyć odpowiednio wszystkich trzech poziomów wyróżnionych władz, albo obejmować władzę ustawodawczą i władzę wykonawczą, albo

²⁵ G. Jellinek, *op. cit.*, s. 487.

²⁶ J. S. Langrod, *Ze studiów nad podziałem administracyjnym państwa*, Kraków 1931, s. 18.

²⁷ M. Elżanowski, *Przesłanki reformy podziału terytorialnego*, Warszawa 1982, s. 32. Zob. też Z. Leoński, *Podział terytorialny* [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, tom. I, Warszawa-Kraków-Gdańsk-Wrocław, s. 370.

²⁸ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, Nr 2, poz. 46.

²⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 135.

wreszcie – co odpowiada polskiemu stanowi konstytucyjnemu – ograniczać się do wewnętrznego podziału w obrębie władzy wykonawczej”³⁰. Stanowisko to wprost wynika z klasycznej teorii podziału władz (władzy), sformułowanej przez Monteskiusza, który przyjmował, że państwo ma trzy klasyczne funkcje: ustawodawstwo, egzekutywę i sądownictwo (funkcjonalny podział władz). Funkcje te są podzielone pomiędzy trzy różne organy (organizacyjny podział władz), które muszą być wykonywane przez trzy różne osoby lub zespoły osób (personalny podział władz). Z podziałem tym związany jest zakaz przejmowania przez organ funkcji, które przewidziane są dla innego organu, jak i nakaz sprawowania wzajemnej kontroli i ograniczania się organów³¹. Całość tych poglądów we współczesnych naukach prawnych określana jest jako klasyczna nauka o podziale władz. Trzeba także podkreślić, że w doktrynie prawa publicznego pojęciem podziału władz obejmuje się zarówno rozdzielenie władz, jak i wzajemne ograniczanie się władz. Pod pojęciem rozdzielenia władz rozumie się rozróżnienie i podział materialnej działalności państwa na różne, od siebie niezależne organy państwowe, natomiast wzajemnym ograniczeniem się władz jest prawne zagwarantowanie możliwie dużej niezależności tych organów od wzajemnej uznaniowości przy stanowieniu aktów prawnych³².

Kwestia rozdzielenia i ograniczania się władz ma istotne znaczenie w ukształtowaniu wzajemnych kompetencji między organami jednostek samorządu terytorialnego, także i powiatu metropolitalnego (szerzej zob. pkt III. 2. niniejszej opinii). Samorząd terytorialny jako instytucja państwowa mieści się w szerokim ujęciu podziału władzy, jak pisze Friedrich E. Schnapp, „celem rozważań nad podziałem władzy jest dziś nie tylko podział funkcji władzy państwowej, jej personalne i organizacyjne oddzielenie, jak i ich wzajemna równowaga (*checks and balances*), ale także każdy gdzie indziej osiągany pluralizm centrów decyzyjnych, jak choćby federalizm i samorząd terytorialny”³³. Stąd kwestia podziału władzy w aspekcie przedmiotowym w doktrynach prawa publicznego innych państw europejskich jest pojmowana znacznie szerzej niż na gruncie polskiego prawa administracyjnego, obejmując obok problematyki decentralizacji, także problematykę dekoncentracji

³⁰ H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Toruń 2012, s. 14. Szerzej zob. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2012, s. 338-347.

³¹ H-D. Horn, *Gewaltenteilige Demokratie, demokratische Gewaltenteilung*, Archiv des öffentlichen Rechts 3/2002, s. 437.

³² K. Heising, *op.cit.*, s. 68.

³³ F. E. Schnapp, *Bundestaats*, [w:] I. von Münch (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, t. 1, Monachium 1985, s. 828.

administracji publicznej – zatem w warunkach polskich także podział terytorium państwa dla celów administracji rządowej czy kwestie jednostek pomocniczych w gminach.

Warto w tym miejscu jeszcze wskazać, że – jak słusznie zauważył Marek Elżanowski – podział władzy w układzie terytorialnym, na obszarach wielkich miast, ma dwa szczególne zagadnienia: pierwsze nazywał zagadnieniem „regionalno-wielkomiejskim”, drugie „przestrzenno-śródmiejskim”. W pierwszym chodzi o relacje miasta do terenów go otaczających, przy czym, jak podkreślał, wynika ono z potrzeby zespolenia, zwłaszcza większych miast z otaczającymi je terenami, a potrzeby w tym zakresie są powszechnie uznawane, ale, jak twierdził, z dość dużą dokładnością w obecnych czasach, gdzie fala wielkich migracji do ośrodków przemysłowych Polski już nie stanowi wyraźnego i gwałtownie przebiegającego procesu społecznego, da się dość prosto określić przestrzenny kształt zespołu miejskiego. Drugie zagadnienie według Marka Elżanowskiego dotyczy głównego (rdzeniowego) miasta regionu miejskiego i jego ustroju³⁴. Innymi słowy, problem ustroju metropolitalnego (wielkiego miasta), obejmuje dwa wzajemnie związane ze sobą, podstawowe problemy: ustroju całej metropolii i ustroju jej miasta centralnego czy miast centralnych.

Postrzeganie zasadniczego podziału terytorialnego państwa jako instytucji podziału władzy prowadzi także do położenia akcentu w jego określaniu na kwestii władczych kompetencji, umożliwiających ustanawianie zasad postępowania i korzystania z przestrzeni będącej pod władzą danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa, przed wyposażaniem takiej jednostki w kompetencje o charakterze właścicielskim czy w kompetencje polegające na świadczeniu określonych usług publicznych. Stąd rozpatrywanie kwestii obszarów metropolitalnych jako elementów zasadniczego podziału terytorialnego państwa uwypukla przede wszystkim konieczność optymalizowania podziału władzy w odniesieniu do terytorium rozumianego jako pewnego układu osiedleńczego, wtórnie do kwestii „posiadania” niezbędnego majątku publicznego służącego realizacji zadań przez organy administracji publicznej działającej w takiej jednostce, a tym bardziej budowania administracji terytorialnej i zasadniczego podziału terytorialnego państwa jako funkcji istniejącego majątku publicznego.

3) Postrzeganie kwestii obszarów metropolitalnych jako problemu zasadniczego podziału terytorialnego państwa zostało w ostatnich latach skutecznie wyeliminowane z dyskusji

³⁴ M. Elżanowski, *op. cit.*, s. 63-64.

publicznej przez perspektywę analizowania działania administracji publicznej nazywaną *governance*. Perspektywa ta daje uzasadnienie do niepodejmowania prób reform zasadniczego podziału terytorialnego państwa przekonując, że niedogodności w tym zakresie da się przezwyciężyć przez rozbudowane instytucje współpracy jednostek administracji rządowej i samorządowej. Taką tezę, przeciwstawiając podejście „*top down*” podejściu „*bottom up*”, głosi także opracowana w 2013 r. przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji „Biała księga obszarów metropolitalnych”³⁵. Ten sposób myślenia stał się podstawą rozwiązań rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 2656). Nie przecząc wartości współdziałania podmiotów administracji publicznej w realizacji ich zadań, trzeba wskazać na fałszywość przytoczonej powyżej tezy o możliwości łagodzenia nieefektywnych rozwiązań w zakresie zasadniczego podziału terytorialnego państwa przez rozbudowę form współpracy podmiotów administracji publicznej.

Wątpliwości dotyczą przede wszystkim sposobu ujęcia problematyki działania administracji publicznej. Dość szeroko przedmiotowo zakreślona perspektywa *governance*³⁶, objęła swym polem zainteresowań także kwestie zarządzania metropoliami, tworząc odrębny kierunek rozważań określanych nazwą *metropolitan governance*, mający korzenie anglosaskie. Punktem wyjścia rozważań dotyczących działania administracji publicznej na obszarach metropolitalnych, określanych jako *metropolitan governance* obrano podejście rynkowe/biznesowe. Jak zaznaczają Vincent Ostrom, Charles Tiebout i Robert Warren, jedni z głównych fundatorów tego nurtu badawczego, w policentrycznym systemie jednostek administracji podstawowym problemem staje się dystrybucja dóbr publicznych i usług (*public goods and services*). Stan ten według nich tworzy nową płaszczyznę poszukiwań w zakresie zarządzania tymi dobrami i usługami od tej proponowanej przez tradycyjne ujęcie prawa publicznego. Założeniem tych poszukiwań jest przyjęcie *a priori* poglądu odrzucającego konieczność wprowadzenia jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa lub jednostki administracji rządowej na całym obszarze metropolitalnym w celu uporządkowania owej dystrybucji dóbr i usług publicznych, a zarazem zgłoszenie postulatu poszukiwania nowych form dystrybucji w istniejących terytorialnie strukturach administracyjnych, przy

³⁵ „Biała księga obszarów metropolitalnych” Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, s. 5-6. (<https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2011/12/BK.pdf>).

³⁶ Zob. szerzej H. Izdebski, Od administracji publicznej do *public governance*, Zarządzanie Publiczne 2007/1, s. 15; R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance. Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*, Maidenhead 1997, s. 46-53.

wykorzystaniu form współpracy³⁷. Taka perspektywa pomija całkowicie aspekt podziału władzy w układzie terytorialnym, jako kluczowy dla rozwiązania problemu „zarządzania”, jak przedstawia ten problem perspektywa *metropolitan governance*, obszarami metropolitalnymi, zawężając funkcję administracji publicznej działającej na obszarach metropolitalnych do funkcji dystrybucyjno-usługowej.

Rozważania prowadzone na gruncie *metropolitan governance*, dążąc z czasem do syntezy poglądów zgłaszanych w tak przyjętej perspektywie badawczej, kierując się refleksją nad istniejącymi w praktyce na obszarach metropolitalnych instytucjami władzy, przyjmując za punkt wyjścia przykłady odpowiadające głoszonej tezie o konieczności wprowadzania nowych form administracyjnego współdziałania w celu uporządkowania dystrybucji dóbr i usług na obszarach metropolitalnych, doprowadziły do wyszczególnienia modelowych „rozwiązań” kwestii zarządzania obszarami metropolitalnymi. Modele te zostały wyczerpująco przedstawione w literaturze polskiej przez Pawła Swianiewicza³⁸. Zasadnicza cecha owych podejść opisowych polega na umieszczaniu na jednym poziomie rozważań teoretycznych kwestii współpracy komunalnej z takimi procesami, jak przyłączanie terenów podmiejskich do gminy centralnej wielkiego miasta, tworzenie jednostek samorządu metropolitalnego, szerzej jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa, jako rozwiązań alternatywnych tylko i wyłącznie z tego powodu, że są one spotykane we współczesnych państwach i tak klasyfikowane przez badaczy *metropolitan governance*.

W tym miejscu trzeba wskazać na dość zasadnicze wątpliwości poznawcze tak formułowanej perspektywy badawczej, jaką jest *metropolitan governance*, szerzej *governance*. Słusznie zauważa bowiem Aleksander Nelicki, że wyodrębnienie *governance* jako zjawiska naukowego następuje zasadniczych trudności. Jak twierdzi, nie istnieje bowiem szerzej podzielana, dominująca, dobrze wyodrębniona teoria (czy kilka teorii), o tej nazwie ani nawet kierunek badawczy ukonstytuowany przez oryginalne, a relatywnie stałe pytania badawcze³⁹. Claus Offe, także sceptycznie odnosząc się do perspektywy *governance* i jej potencjału poznawczego i politycznego, wskazuje, że *governance*, sprowadzając się do opisu procesów, których nie sposób przyporządkować konkretnym podmiotom, a w konsekwencji nie sposób przyporządkować odpowiedzialności za ich przebieg, jak sam wskazuje, opisu analogicznego w swej formule do opisu procesów, kształtowania się cen na rynkach (coś się

³⁷ V. Ostrom, C. Tiebout, R. Warren, *The Organization of Government in Metropolitan Areas. A Theoretical Inquiry*, American Political Science Review, 1961/55, s. 831-842.

³⁸ Zob. P. Swianiewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi - doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska*, Samorząd Terytorialny, 2006/1-2, s. 29-43.

³⁹ A. Nelicki, *Polska administracja publiczna w perspektywie governance*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, red. A. Bosiacki i in., Warszawa 2010, s. 75.

dzieje, ale za niczyją sprawą, toteż nikt za to nie odpowiada), powoduje, że perspektywa *governance* w prezentowanej perspektywie „badawczej” krańcowo zrównuje się w swym opisie ze wszystkim, co się wydarza. Perspektywa ta zajmując się samym procesem, abstrahuje zatem programowo od głębszej refleksji nad przyczyną i istotą konfliktów w sferze publicznej⁴⁰.

Te wskazywane przez Clausa Offe wady struktury poznania, jakie oferuje perspektywa *governance*, dają o sobie znać także i na gruncie *metropolitan governance*, prowadząc w efekcie do opisywania jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa na obszarze metropolitalnym jako podmiotu dystrybucji dóbr i usług. Tym samym w toku rozwoju tej perspektywy istnienie jednostki administracyjnej obejmującej cały obszar metropolitalny – czemu badacze nie mogli zaprzeczyć obserwując układ administracji w wielu współczesnych metropoliach – stało się pewną zmienną niezależną w ich opisie, prowadząc logicznie do stwierdzenia, że jej istnienie bądź brak nie ma w zasadzie znaczenia dla głoszonych twierdzeń dotyczących konieczności współpracy w zakresie podziału dóbr i usług, czyniąc proponowaną narrację całkowicie sprzeczną logicznie.

W konkluzji powyższych rozważań, zarówno biorąc pod uwagę względy formalne, jak i zarysowane kwestie merytoryczne, stwierdzić należy, że w reformowaniu administracji publicznej na obszarach metropolitalnych nie można na tym samym poziomie decyzyjnym i projektowym umieszczać kwestii współpracy jednostek administracji publicznej i podziału władzy w układzie terytorialnym (zasadniczego podziału terytorialnego państwa), pomimo że jest to zjawisko dość powszechne w praktyce sprawowania władzy współczesnych państw, o czym przekonuje nas nurt *metropolitan governance*.

4) Odnosząc się do perspektywy *metropolitan governance*, silnie odwołującej się do teorii zarządzania, warto jeszcze zwrócić uwagę, że polskie prawo administracyjne przejęło z nauk geograficznych i z urbanistyki sposób postrzegania wielkiego miasta (obszaru metropolitalnego) jako tzw. aglomeracji miejskiej – pojęcia kładącego nacisk na opis fizycznego terytorium i, w zależności od form jego zagospodarowania, wyodrębniającego obszary zabudowane, lasy, elementy infrastruktury technicznej (wodociągi, kanalizacja, drogi, etc.) i infrastruktury społecznej (szkoły, domy pomocy społecznej etc.), jako składowe elementy układu osiedleńczego, i wzajemnych powiązań funkcjonalnych między tak

⁴⁰ C. Offe, *Governance – „puste pojęcie” czy naukowy program badawczy?*, Zarządzanie Publiczne, 2012/3, s. 97-101.

zagospodarowanymi obszarami⁴¹. Postrzeganie obszaru metropolitalnego (wielkiego miasta) jako pewnych aglomeracji infrastruktury społecznej czy technicznej lub jednostek osiedleńczych, prowadzi często do odrzucenia postulatów zmian w zakresie zasadniczego podziału terytorialnego państwa na obszarach metropolitalnych na rzecz wprowadzenia form współpracy podmiotów administracji publicznej w rozwiązywaniu problemów funkcjonowania aglomeracji miejskich.

Michał Kulesza twierdzi przykładowo, że jednostki zasadniczego podziału terytorialnego wyższego szczebla niż gmina utworzone dla całej aglomeracji miejskiej nie są w stanie rozwiązać problemów tych aglomeracji, bowiem aby je rozwiązać 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 danym terenie, tak aby same gminy mogły rozwiązywać problemy aglomeracji miejskich, bowiem ich granice są różne w zależności od przedmiotu zainteresowania (np. różne są obszary funkcjonalnej sieci szpitali, dróg, kanalizacji etc.)⁴². O ile przyjmie się, że przyporządkowanie zadań i kompetencji gminom nastąpiło w sposób umożliwiający im realizację zadań publicznych, a więc adekwatny do posiadanego potencjału wynikającego z terytorium i zamieszkującej go ludności, które obejmują, to z tak głoszonym twierdzeniem trzeba się zgodzić, bowiem gminy winny mieć możliwość współpracy w formach przewidzianych dla współdziałania komunalnego, o ile taka współpraca leży w ich interesie i możliwościach.

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że podstawową kompetencją jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa jest sprawowanie władzy i realizacja jej na podlegającym im terytorium przez władcze rozporządzanie zachowaniem ludzi w przestrzeni (do czego służą akty prawa powszechnie obowiązującego) i władcze rozporządzanie działaniami administracji publicznej i koordynacji realizacji zadań publicznych na tym obszarze (do czego służą akty prawa wewnątrzadministracyjnego), a nie od rozwiązywania problemów współpracy aglomeracyjnej gmin. Świadczenie usług oraz wykonywanie funkcji reglamentacyjnych, co do zasady, jest zadaniem wtórnym i wyjątkowym wyższych niż gmina stopni samorządu terytorialnego, wynika bezpośrednio z potrzeby zarządzania podległym im fragmentem terytorium państwa. Stąd o ile gminy wyposażone zostały w zadania i kompetencje, które nie są możliwe do realizacji na podległym im obszarze, a taką decyzję podjęto w roku 1990

⁴¹ Zob. np. M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich*, Warszawa 2008, s. 25-26.

⁴² M. Kulesza, *Kilka uwag o zarządzaniu aglomeracją miejską. Wyzwania instytucjonalne i prawne*, Samorząd Terytorialny, 2010/6, s. 70-74.

choćby w zakresie choćby prowadzenia transportu publicznego, przekazując zadanie oraz mienie służące jego realizacji gminom, to zgodnie z art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r.⁴³ winno się takie zadanie usytuować na poziomie wyższym w ramach jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa i stworzyć warunki prawno-organizacyjne dla jego efektywnego i gospodarnego wykonywania. W strukturze samorządu terytorialnego bowiem podstawowymi czynnikami pozwalającymi, zgodnie z art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, na gospodarne i efektywne wykonywanie zadań publicznych, są terytorium i zamieszkująca je ludność, które dana jednostka obejmuje. W tych zakresach zadań, które mogą być wykonywane przez gminy efektywnie i gospodarnie, w tym w ramach współdziałania komunalnego, ich realizacja powinna dalej odbywać się na najniższym stopniu (czyli w gminach). W celu realizacji zadań gminy mogą naturalnie tworzyć najliczniejsze aglomeracje dla realizacji usług publicznych – aglomeracje te w kategoriach organizacyjnych przejawiają się w formach związków komunalnych, porozumień, spółek, umów etc.)⁴⁴.

5) W odniesieniu do proponowanych w prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 1699) oraz w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 2656) poprawy warunków współpracy komunalnej, które miałyby umożliwić bardziej efektywne funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych, warto wskazać następujące generalne uwagi.

Proponowane w obu projektach rozwiązania w zakresie współdziałania komunalnego są obojętne w stosunku do koncepcji wprowadzenia powiatu metropolitalnego. Odnosząc się do prezydenckiego projektu ustawy można założyć, że na terenie powiatu metropolitalnego będą mogły działać zespoły współpracy terytorialnej w ramach np. 4 gmin leżących na obszarze metropolitalnym oraz związki i porozumienia komunalne, w których uczestniczyć będą gminy i powiat metropolitalny, jak to ma miejsce choćby miejsce w administracji obszarów metropolitalnych innych państw europejskich (zob. np. doświadczenia w tym

⁴³ Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, z późn. zm.

⁴⁴ Na marginesie uwag dotyczących współdziałania komunalnego i warunków prawnych obowiązujących w tym względzie, trzeba także wskazać, że dość często w debacie publicznej narzeka się na brak aktywności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wspólnego wykonywania zadań publicznych. Jednak administracja rządowa nie dysponuje w tym zakresie danymi, prowadząc jedynie rejestr związków komunalnych, które pozwalałyby na prawdziwą i wiarygodną ocenę zakresu współpracy jednostek samorządu terytorialnego.

zakresie w obszarze metropolitalnym Hanoweru⁴⁵). Podobnie można ocenić propozycje poprawy warunków współdziałania komunalnego zawarte w projekcie rządowym – eliminują one usterki prawne w tym zakresie, nie będąc alternatywą dla wprowadzenia powiatów metropolitalnych.

W odniesieniu do projektu prezydenckiego i proponowanej w nim instytucji zespołu współpracy terytorialnej wskazać należy, że powieliła on często popełniany błąd projektowy, poprzez założenie, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem decydującym o uporządkowanym rozwoju osadnictwa. Jest to założenie całkowicie błędne. W obecnej sytuacji prawnej w sferze zagospodarowania przestrzennego o kształcie przestrzeni decydują przede wszystkim uregulowania zawarte w tzw. specustawach dające prawo zmiany przeznaczenia terenu w drodze decyzji lokalizacyjnych czy przepisy u.p.z.p. umożliwiające taką zmianę w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Chaos przestrzenny potęguje narzucona przez Naczelny Sąd Administracyjny ideologia wolności zabudowy, nie oparta na brzmieniu przepisów prawnych, a interpretowana w sposób całkowicie arbitralny z konstytucyjnie gwarantowanej ochrony własności, a także leseferyzm w zakresie gospodarowania nieruchomościami, nie zobowiązujący właścicieli do żadnych pozytywnych działań mających wpływ na ład (porządek) przestrzenny⁴⁶.

Zawarta w projekcie prezydenckim propozycja dotycząca wprowadzenia dodatkowego studium nie uwzględnia ponadto, że decydujące o możliwościach zagospodarowania przestrzeni decyzje w zakresie infrastruktury publicznej, warunkujące zagospodarowania przestrzenne obszarów metropolitalnych, podejmowane są na szczeblu centralnym przez administrację rządową, a więc poza studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. W istocie przeniesienie tej kompetencji do wykonywania w formie instytucji współdziałania komunalnego nie poprawi warunków wykonywania zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego na obszarach metropolitalnych.

Poprawa stanu prawnego w zakresie podstaw prawnych dla współpracy gmin i powiatów w związkach komunalnych nie rozwiąże podstawowych wad polskiego systemu samorządowego, którym jest rozpraszanie kompetencji w poszczególnych zakresach zadaniowych pomiędzy różne stopnie samorządu (np. w transporcie publicznym czy w pomocy społecznej każda jednostka samorządu terytorialnego może wykonywać te same

⁴⁵ Zob. Prezentacja „Region Hanower. Z doświadczeń w budowie metropolii” dostępna na stronie: www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2012/07/region-hanower-zachariasz.pdf.

⁴⁶ Szerzej zob. I. Zachariasz, *Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce*, Zarządzanie Publiczne, 2013/1(23), str. 5-16.

zadania, przykładowo być organizatorem transportu publicznego, prowadzić placówki pomocy społecznej)). Wydaje się, że podstawą ustanowienia jakichkolwiek form współpracy komunalnej jest uprzednie dokonanie porządku systemowego w zakresie podziału zadań i kompetencji w samorządzie terytorialnym pomiędzy gminy, powiaty i samorząd województwa, zgodnie z wymogami art. 4 ust. 4-6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, wymagającej przekazywania zadań i kompetencji na poszczególny stopień zasadniczego podziału terytorialnego w sposób wyłączny i całkowity, tak aby miały one możliwość realizacji zadań publicznych w całym zakresie decentralizowanych zadań⁴⁷. Jednak porządek taki w warunkach polskich może być dokonany tylko po uprzedniej korekcie zasadniczego podziału terytorialnego państwa, która dopasuje kształt samorządu regionalnego i lokalnego do obszarów osiedleńczych – wsi, miast i metropolii. Dopiero gdy stworzony zostanie racjonalny podział zadań w obrębie jednostek samorządu terytorialnego, można będzie projektować skutecznie struktury współdziałania komunalnego. Rozpoczęcie prac nad sanacją struktury samorządowej od instytucji współpracy, to, w istocie, leczenie objawów a nie przyczyn choroby – jak to określa raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce przygotowany pod kierunkiem prof. Jerzego Hausnera⁴⁸ – dysfunkcji tkwiących w polskim samorządzie.

6) Poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym (druk 2107) także ocenić należy krytycznie. Jak zaznaczają zresztą sami autorzy projektu ustawy, powstał on na bazie doświadczeń we współpracy w realizacji zadań publicznych miast na prawach powiatu Górnego Śląska, i w celu „umożliwienie dostosowania ustroju obszarów metropolitalnych do ich struktury i lokalnej specyfiki”. Stąd powiat metropolitalny na gruncie tej ustawy projektowany był pierwotnie jako jednostka samorządu terytorialnego działająca na obszarze 14 miast na prawach powiatu, które tworzą Górnośląski Związek Metropolitalny. Projekt ten nie uwzględniał faktycznego zasięgu terytorialnego katowickiego obszaru metropolitalnego, w skład którego wchodzi oprócz 14 miast także 8 okolicznych powiatów wraz z należącymi do nich gminami. Tak przygotowywana koncepcja rozwiązania ustrojowego została ostatecznie w projekcie ustawy poddana prostej „uniwersalizacji”, której celem jest

⁴⁷ Tak też został ukształtowany podział zadań i kompetencji między gminy i regiony w Danii podczas reformy zasadniczego podziału terytorialnego, która weszła w życie 1 stycznia 2007 r. Szerzej zob. I. Rycerska, *Reformy samorządu terytorialnego w Danii* [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. L. Rajca, Warszawa 2010, s. 247-279.

⁴⁸ *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, J. Bober i in., Kraków 2013, s. 14.

możliwość jej wdrożenia na wszystkich obszarach metropolitalnych przy istniejącej na niej strukturze zasadniczego podziału terytorialnego.

Autorzy projektu ustawy w uzasadnieniu twierdzą, że ich założeniem jest „zachowanie istniejącego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa”, a powiat metropolitalny będzie „jednostką samorządu terytorialnego ulokowaną na drugim szczeblu podziału terytorialnego”. Zauważyć należy, że zarówno przepisy art. 3 ust. 1 projektu ustawy, stanowiące, że „zakres działania powiatu metropolitalnego nie narusza samodzielności powiatu i gminy”, art. 3 ust. 2 projektu ustawy – „organy samorządu terytorialnego nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym” i dalej art. 4 ust. 3 projektu ustawy – „ustalenie granic powiatu metropolitalnego następuje przez wskazanie gmin, powiatów lub miast na prawach powiatu” – wskazują, że w wyniku rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 projektu ustawy, mogą zostać wprowadzone powiaty metropolitalne, co najwyżej jako struktura dodatkowa w stosunku do istniejących gmin i powiatów oraz miast na prawach powiatu.

Taka konstrukcja wynikająca z projektu ustawy, zdaniem autorów projektu, zachowuje jednak zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny. Wobec tak określonej prawnie konstrukcji należałoby jednak mówić o zasadniczym czterostopniowym podziale terytorialnym państwa (przynajmniej na tych fragmentach terytorium kraju jakimi są obszary metropolitalne). Pogląd prezentowany przez autorów jest całkowicie uzasadniony na gruncie przyjętego publicznie i niekwestionowanego powszechnie poglądu dotyczącego interpretacji art. 15 ust. 2 Konstytucji („zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”) w związku z art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, który dokonał podziału kraju na gminy, powiaty i województwa w ramach zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Jest to pogląd utrzymywany na potrzeby usankcjonowania oczywistej niekonstytucyjności wprowadzenia podziału kraju na powiaty i miasta na prawach powiatu w drodze rozporządzenia. Zachowując tę logikę prezentowany przez autorów projektu ustawy punkt widzenia o zachowaniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa wskutek wprowadzenia powiatu metropolitalnego, jest także całkowicie uzasadniony. Wprowadzona jednostka o nazwie „powiat metropolitalny” mieści się bowiem w określonym art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o zasadniczym trójstopniowym podziale terytorialnym państwa katalogu tych jednostek, stanowi bowiem rodzaj powiatu. Jest to

zabieg czysto literalny, nie mający nic wspólnego z rzeczywistością ustrojową proponowaną w ramach projektu ustawy.

W odniesieniu do proponowanych w projekcie ustawy zadań powiatu metropolitalnego i kompetencji jego organów wskazać można następujące uwagi:

- brak jest określenia miejsca strategii rozwoju powiatu metropolitalnego (art. 8 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy) w strukturze aktów prawnych powiatu metropolitalnego i określenia zakresu przedmiotowego tej strategii, jak i jakiegokolwiek odniesienia miejsca tej strategii w systemie strategii określonych ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2014 r. poz. 1649);
- brak jest określenia miejsca studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego wprowadzanego w art. 8 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy w systemie aktów planowania przestrzennego ani jego zakresu treściowego (warto wskazać, że zakres taki przewiduje art. 62 pkt 6 projektu prezydenckiego w odniesieniu do propozycji realizacji przez zespoły współpracy terytorialnej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania zespołu); nie można przyjąć, że, zgodnie z art. 70 pkt 8 projektu ustawy, do zakresu treściowego studium powiatu metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 10 u.p.z.p. – oznaczałoby to bowiem, że powiat przejmie w istocie funkcje sporządzania studium od gmin, a gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego w systemie planistycznym winny mieć możliwość określania polityki przestrzennej (nie można pozbawić w istocie organów gmin kompetencji do decydowania o kierunkach zagospodarowania przestrzennego gminy);
- dość nieczytelną jest konstrukcja proponowanego w art. 70 pkt. 11 projektu ustawy nowego brzmienia art. 39 ust. 3 oraz art. 39 ust. 3 pkt 4 i ust. 6 u.p.z.p. wskazująca, że „obszar powiatu metropolitalnego” jest częścią „obszaru metropolitalnego”, dla którego odrębnie od planu obszaru metropolitalnego uchwała się inny plan zagospodarowania przestrzennego niż plan tego obszaru,
- wprowadzenie jako zadania powiatu metropolitalnego organizacji publicznego transportu zbiorowego powinno pociągać za sobą konsekwencje dla innych podmiotów administracyjnych wykonujących te zadania na obszarze metropolitalnym, w szczególności w zakresie organizowania przewozów transportem zbiorowym na obszarze metropolitalnym, jak i w zakresie opracowywania i przyjmowania zgodnie z art. 9 i nast. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla obszaru powiatu metropolitalnego.

7) W dyskusji o funkcjonowaniu administracji publicznej warto zwrócić uwagę na zgłoszony przez Zespół Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ds. Funkcjonalnych Obszarów Metropolitalnych i Miejskich w dniu 20 maja 2013 r.⁴⁹ postulat wprowadzenia na obszarach metropolitalnych „metropolitalnych komisji wspólnych” działających jako zespoły terytorialne w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Propozycja ta służy rozbudowie komisji o metropolitalny poziom zarządzania publicznego. Wprowadzenie tego poziomu ma na celu integrowanie działań w zakresie realizacji zadań publicznych, a także projektowania zmian legislacyjnych w centrum państwa przy współpracy terenowej administracji rządowej i administracji samorządowej. Integracja tego typu działań wydaje się konieczna ze względu na fakt kohabitacji („zamieszkiwania”) na tym samym terytorium administracji publicznych działających w ramach autonomii ustrojowej i przy podziale zadań (decentralizacja). Tym, co łączy działające w warunkach fragmentaryzacji organy i podmioty administracji jest fakt, że wykonują one swoją władzę (jako część władzy państwa) na tym samym terytorium i w stosunku do tych samych osób (mieszkańców obszarów metropolitalnych).

Propozycja zawarta w stanowisku zespołu wydaje się być dobrym punktem wyjścia dla zinstytucjonalizowania niezbędnych i pilnych prac nad uporządkowaniem zadań oraz kompetencji w jednostkach samorządu terytorialnego i w administracji rządowej, a także prac nad zmianami w zakresie zasadniczego podziału terytorialnego państwa – także w zakresie wypracowania koncepcji powiatu metropolitalnego oraz, po ustanowieniu powiatów metropolitalnych, bieżącego monitorowania skutków wprowadzonych zmian.

Metropolitalne komisje wspólne w perspektywie 2014-2020 mogą wpływać na efektywność wydatkowania środków publicznych i wykorzystania funduszy pomocowych na cele publiczne. Będąc instytucjami *public governance*, dysponując niezbędną informacją i kompetencjami w zakresie przedkładania administracji centralnej projektów zmian prawnych, będą miały kluczowe znaczenie dla procesu optymalizacji zasad i zakresu działania administracji publicznej w układzie terytorialnym.

III. 2. Organy powiatów metropolitalnych

Nowelizacja ustawy o samorządzie powiatowym objąć powinna zmiany wskazane w art. 9 pkt 14 i 15 ustawy metropolitalnej z 2005 r., z następującymi korektami

⁴⁹ Stanowisko Zespołu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ds. Funkcjonalnych Obszarów Metropolitalnych i Miejskich z dnia 20 maja 2013 r. (dostępne w sekretariacie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego).

zmierzającymi do (1) wprowadzenia wyborów rady powiatu w połowie składu z listy metropolitalnej, w połowie z okręgów jednomandatowych, (2) pełnienia przez marszałka powiatu metropolitalnego funkcji przewodniczącego rady powiatu metropolitalnego, (3) wprowadzenia podziału kompetencji między radę metropolitalną a marszałka, umożliwiając realny wpływ rady na zarządzanie sprawami lokalnymi, przy jednoczesnym stworzeniu mechanizmów kontroli tego wpływu przez bezpośrednio wybranego marszałka, czyli wprowadzenia personalnego podziału władzy w obrębie organów powiatu metropolitalnego, pozwalającego na wzajemne kontrolowanie i równoważenie się kompetencji organów we wszystkich sferach zarządzania jednostką samorządową.

Uzasadnienie

1) Postulat wprowadzenia dwóch kategorii radnych powiatu metropolitalnego, z jednej strony radnych wybranych w okręgu wyborczym stanowiącym obszar całego powiatu według ordynacji proporcjonalnej, z drugiej strony radnych wybranych w okręgach wyborczych jednomandatowych w wyborach większościowych odzwierciedlających części obszarów metropolitalnych mające inne interesy polityczne (przykładowo w przypadku warszawskiego obszaru metropolitalnego położonych po obu stronach Wisły), ma swoje uzasadnienie w ukształtowanych warunkach osiedleńczych na konkretnych obszarach metropolitalnych. Podział na okręgi jednomandatowe winien oddawać specyfikę poszczególnych obszarów metropolitalnych przy zachowaniu, co do zasady w skali całego kraju, jednolitego modelu ustrojowego wszystkich obszarów metropolitalnych.

Przewodniczącym rady powiatu metropolitalnego winien być wybrany w wyborach bezpośrednich marszałek metropolitalny.

2) W tak proponowanym modelu ustrojowym można przedstawić różne warianty w zakresie podziału kompetencji pomiędzy radę i marszałka:

- wariant I (silna rada) – wszystkie kompetencje przysługują z mocy ustawy radzie powiatu metropolitalnego, która może część z tych kompetencji (np. w zakresie bieżącego zarządzania powiatem) przekazać (1) marszałkowi lub (2) komisji rady składającej się z marszałka i radnych (np. w skład komisji wchodzi radni będący (1) przewodniczącymi komisji rady, (2) przedstawicielami frakcji politycznych zasiadającymi w radzie);
- wariant II (silna rada i silny marszałek) – wprowadzić ustawowy podział kompetencji między radę i marszałka.

Proponuje się, aby niezależnie od powyższego rozstrzygnięcia:

- marszałek dysponował (1) prawem weta politycznego wobec uchwał rady w jego opinii sprzecznymi z politycznym interesem regionu; zgłoszenie takiego weta winno prowadzić do ponownego rozpatrzenia uchwały rady i możliwości przyjęcia jej mimo weta (np. kwalifikowaną większością głosów lub zwykłą po ponownym rozpatrzeniu), (2) obowiązkiem weta prawnego, o ile uzna daną uchwałę za sprzeczną z prawem; zgłoszenie takiego weta, podobnie jak i w powyższym przypadku, winno prowadzić do ponownego rozpatrzenia uchwały rady i możliwości przyjęcia jej mimo weta (np. kwalifikowaną większością głosów lub zwykłą po ponownym rozpatrzeniu); w przypadku jej przyjęcia marszałek miałby obowiązek zgłosić swoje zastrzeżenia organowi nadzorcemu – taka kompetencja ułatwiłaby działania organu nadzorczego, wzmacniając jednocześnie praworządność działania rady metropolitalnej;
- rada metropolitalna winna dysponować prawem desygnowania urzędników pełniących funkcje kierownicze w strukturze organizacyjnej urzędu; spośród tych urzędników marszałek wybierałby swego zastępcę; urzędnicy wybierani w ten sposób przez radę mogliby być wybrani spośród radnych, przy czym co najmniej trzech – skarbnik, urbanista, sekretarz musieliby mieć odpowiednio udokumentowane kwalifikacje do pełnienia tej funkcji (wymaga to odrębnego zastanowienia); to rozwiązanie realizuje postulat zwiększenia wpływu rady na bieżące działania jednostki samorządu terytorialnego, jakim jest powiat metropolitalny.
- do rozważenia jest wydłużenie kadencji marszałka metropolii do 6 lat, przy zachowaniu czteroletniej kadencji radnych; takie rozwiązanie będzie sprzyjać stabilności realizacji zadań publicznych na obszarze metropolitalnym.

3) Proponowane ukształtowanie ordynacji wyborczej i wzajemnych kompetencji organów odwołuj się do dobrych praktyk organizacji regionów metropolitalnych w takich krajach jak Wielka Brytania (Wielki Londyn) czy w RFN (Region Hanower).

Przykładowo Zgromadzenie Regionu Hanower składa się z 84 radnych wybranych przez mieszkańców na 5 lat oraz z mocy ustawy marszałka regionu. Zgromadzenie może tworzyć komisje, wybiera swojego przewodniczącego, który prowadzi jego obrady. Drugim organem Regionu Hanower jest Komisja Regionu Hanower, która składa się z marszałka regionu jako przewodniczącego i 6 członków z frakcji mających przedstawicieli we wszystkich komisjach Zgromadzenia oraz przedstawicieli frakcji nie mających członków w komisjach Zgromadzenia. Do kompetencji Komisji Regionu należy przygotowywanie decyzji Zgromadzenia, ponadto decydowanie we wszystkich sprawach niezastrzeżonych do

kompetencji zgromadzenia i marszałka. Komisja ma prawo weta w stosunku do decyzji zgromadzenia jeśli uzna, że zagrożone jest nią dobro regionu.

Do wyłącznej kompetencji Zgromadzenia należą najistotniejsze decyzje Regionu Hanower wymienione ustawowo, m.in. uchwalanie statutów, określanie symboli regionu, uchwalanie przepisów ramowych dla dzielności administracji regionu, określanie wysokości opłat i podatków, uchwalanie budżetu, rozporządzanie majątkiem regionu, tworzenie jednostek organizacyjnych regionu, w tym spółek i zakładów administracyjnych.

Marszałek Regionu, wybrany bezpośrednio na okres 8 lat, musi mieć ponad 23 ale nie więcej niż 65 lat. Przeciwko prezydentowi może być wszczęte przez zgromadzenie postępowanie o odwołanie w drodze referendum przez mieszkańców, o ile z takim wnioskiem wystąpi 3/4 członków zgromadzenia. Do kompetencji Marszałka należy przygotowywanie decyzji Komisji oraz wykonywanie decyzji Komisji i Zgromadzenia, podejmowanie decyzji w sprawie ochrony ludności i obronności, przewidziane w odrębnych ustawach oraz kierowanie bieżącą administracją regionu⁵⁰.

Z kolei dwie kategorie radnych, wybieranych na poziomie całego regionu metropolitalnego w wyborach proporcjonalnych i na poziomie jego części w wyborach większościowych, wprowadzono w Radzie Wielkiego Londynu w trakcie reformy ustrojowej w 1999 r.⁵¹.

III. 3. Zadania powiatu metropolitalnego

Zakładane w Projekcie ustawy metropolitalnej z 2005 r. zmiany, określone w art. 2 (zarząd drogami publicznymi), art. 4 (oświata) winny zostać wdrożone. Przekazanie powiatom metropolitalnym zadań z zakresu transportu publicznego wymaga zmian w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, z późn. zm.), zwłaszcza nowelizacji art. 50a i art. 50b; w zakresie planowania przestrzennego zmian ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r. poz. 647, z późn. zm.), zwłaszcza art. 38-45; w zakresie ochrony przyrody zmian ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.), zwłaszcza art. 13, 16, 23; w zakresie gospodarki odpadami zmian ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, zwłaszcza art. 8, 9, 11, 12, 20, 23, 31, 34-40, 41, 49-64, 72, 76-83.

⁵⁰ Szerzej zob. I. Zachariasz, *Przemiany samorządu terytorialnego wielkich miast Niemiec w XX w.*, Samorząd Terytorialny, 2010/7-8, s. 5-27.

⁵¹ Szerzej zob. R. Gawłowski, *Ustroje metropolitalne w Europie Zachodniej na przykładzie metropolii londyńskiej*, Toruń 2013, s. 202-203.

Uzasadnienie

Wprowadzenie proponowanych zmian zintegruje wykonywanie zadań publicznych na poziomie powiatu metropolitalnego w podstawowych zakresach, takich jak transport publiczny, w tym zarządzanie drogami publicznymi, ochrona przyrody oraz gospodarowanie odpadami. Proponowany zakres zmian nie może polegać na ich prostym przesunięciu z innych poziomów jednostek samorządu terytorialnego – gmin i samorządu województwa oraz likwidowanego poziomu powiatów i miast na prawach powiatów. Potrzebne istotne zmiany strukturalne w zakresie kompetencji objętych proponowanymi zmianami oraz prawnej konstrukcji form wykonywania tych zadań.

1) W odniesieniu do kompetencji z zakresu zarządzania drogami publicznymi, proponowana zmiana prowadzi do przejęcia przez organy powiatu metropolitalnego kompetencji do zarządzania wszystkimi drogami ponadlokalnymi na obszarze metropolitalnym, w tym drogami stanowiącymi autostrady i drogi ekspresowe w formie zadania zleconego. W tym celu należy doprowadzić do zmian:

- umożliwiających partycypowanie powiatu metropolitalnego w Krajowym Funduszu Drogowym (art. 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁵²);
- – wprowadzających nowy system planowania dróg, zmianie ulec winien przede wszystkim art. 20 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵³, stwierdzający, że do zarządcy drogi należy opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także że kompetencją zarządcy jest również opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich; zmiany winny iść w kierunku wprowadzenia obowiązku, aby plan, o którym mowa w art. 20 pkt 1 był zgodny ze studium (gmina), metropolitalnym planem zagospodarowania przestrzennego i koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju, i był sporządzany na podstawie jego ustaleń; projekt planu finansowego winien stanowić element wieloletniej prognozy finansowej powiatu metropolitalnego, stanowiąc dokładne

⁵² Dz.U. z 2012r. poz. 931, z późn. zm.

⁵³ Dz.U. z 2013 r., poz. 260, z późn. zm.

określenie kosztów projektowanych do wykonywania inwestycji drogowych oraz ustalenie czasu ich realizacji, przy zabezpieczeniu środków na ich realizację⁵⁴, a tym samym podstawę stanowienia aktów prawa miejscowego umożliwiających realizację dróg publicznych;

- wprowadzających nowe zasady lokalizowania dróg publicznych; nowelizacji ulec winien rozdział 2a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁵⁵ w kierunku wprowadzenia aktów prawa miejscowego jako podstawy realizacji dróg publicznych.

2) Wprowadzenie jako zadania powiatu metropolitalnego organizacji publicznego transportu zbiorowego powinno pociągać za sobą konsekwencje dla innych podmiotów administracyjnych wykonujących te zadania na obszarze metropolitalnym, w szczególności wskazać należy, że powiat metropolitalny winien być wyłącznym organizatorem przewozów transportem zbiorowym na obszarze metropolitalnym i winien on mieć wyłączną kompetencję do określania cen za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym. W tym zakresie winna nastąpić nowelizacja ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Jednocześnie organy powiatu metropolitalnego winny mieć wyłączność w zakresie opracowywania i przyjmowania, zgodnie z art. 9 i nast. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla obszaru całego powiatu metropolitalnego, co oznacza, że inne jednostki samorządu terytorialnego na obszarze metropolitalnym takiego planu nie powinny sporządzać i przyjmować (*nota bene* jest to akt prawa o mocy powszechnie obowiązującej, w praktyce więc determinujący w znacznym stopniu kierunki rozwoju przestrzennego).

W ramach systemu zarządzania transportem publicznym na obszarach metropolitalnych winna zostać zintegrowana działalność w zakresie kolejowych przewozów regionalnych dofinansowanych przez samorząd województwa z działalnością powiatu metropolitalnego w zakresie organizacji transportu publicznego na obszarze metropolitalnym. W ramach systemu dotacji winna być wyodrębniona dotacja z budżetu państwa wspomagająca przewozy transportem publicznym na obszarach metropolitalnych, wzorem dotowania regionalnych przewozów kolejowych. Jednocześnie przewozy organizowane przez przewoźników prywatnych transportem kołowym winny stać się częścią publicznego systemu

⁵⁴ Taki cel ma już dziś w systemie prawnym, zob. P. Zaborniak, (w:) W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 326-327.

⁵⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 607, z późn. zm.

transportu zbiorowego, łącznie z możliwością uczestniczenia podmiotów prywatnych w dotacjach publicznych. Kompetencje w zakresie udzielania licencji i zezwoleń w zakresie transportu publicznego winny stać się kompetencjami powiatu metropolitalnego.

Uwaga: W zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego na obszarach metropolitalnych warto przed podjęciem ostatecznej decyzji rozpatrzyć wariant alternatywny, polegający na pozostawieniu obowiązującego podziału zadań i kompetencji i zobowiązaniu jednostek samorządu terytorialnego do podjęcia – celem wykonywania zadań z tego zakresu – organizacji form współdziałania, np. wzorem Szwecji czy RFN w postaci spółek prawa handlowego, których uczestnikami byłby jednostki samorządu terytorialnego organizujące przewozy w aglomeracji transportowej metropolii, jak i spółki, także prywatne, wykonujące przewozy. Rozpatrzenie tego wariantu wymaga jednak rozstrzygnięcia o prawidłowości interpretacji art. 172 Konstytucji w kierunku utrzymania zakazu obligatoryjnego tworzenia instytucji reprezentujących interesy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (stowarzyszeń) i dopuszczeniu możliwości skłaniania celem realizacji zadań do tworzenia instytucji współpracy komunalnej w zakresie wykonywania zadań organizacji transportu zbiorowego. Przedyskutowania wymaga także ewentualny zakres takich regulacji – ograniczenie ich do podmiotów prawa publicznego, czy też objęcie nimi prywatnych spółek prawa handlowego. Podstawowym zadaniem takiej instytucji współpracy winno być ustalanie taryf (cen) i rozkładu jazdy środków zbiorowego transportu publicznego na obszarze metropolitalnym.

3) W zakresie określania planów sieci szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół specjalnych należy wprowadzić nowe regulacje prawne powodujące, że plan sieci tych szkół będzie określany w ramach planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego (zob. pkt. 5). Będzie on stanowił, zarówno dla podmiotów publicznych, jak i prywatnych, podstawy lokalizowania wskazanych placówek oświatowych.

4) Powiat metropolitalny przejmie do wykonywania na obszarze metropolitalnym wszelkie zadania samorządu województwa w zakresie ustanawiania form ochrony przyrody oraz uchwalania planów ochrony tych terenów, przewidziane ustawą o ochronie przyrody, jak i wszelkie zadania w zakresie planowania i lokalizacji oraz utrzymywania urządzeń służących wykonywaniu zadań w zakresie gospodarki odpadami oraz związanych z tymi zadaniami kompetencji administracyjnych, wprowadzonych ustawą o odpadach.

5) Organy powiatu powiat metropolitalnego zostaną wyposażone w kompetencje uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, którego treść będą wyznaczać przejęte kompetencje we wskazanych wyżej zakresach zadań publicznych przekazanych powiatowi metropolitalnemu.

Plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego będzie ustanawiał obszary objęte formami ochrony przyrody, lokalizował inwestycje w zakresie gospodarki odpadami, dróg publicznych, sieci szkół ponadgimnazjalnych i szkół specjalnych, elementów infrastruktury transportowej. W celu wprowadzenia nowelizacji zmianie winny ulec przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy czym plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego będzie pełnił na obszarze metropolitalnym funkcje planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Oznacza to, że samorząd województwa będzie sporządzał plan zagospodarowania przestrzennego województwa przy uwzględnieniu postanowień planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, w podziale na subregiony (w obszarach funkcjonalnych), z wyłączeniem sporządzania takiego planu dla obszaru metropolitalnego.

III.4. Ustrój Warszawy – stolicy Rzeczypospolitej Polskiej

Zakładane w Projekcie ustawy metropolitalnej z 2005 r. zmiany, określone w art. 10 pkt 35 polegające na wprowadzeniu do ustawy o samorządzie województwa rozdziału 8a dotyczącego samorządu Mazowsza i samorządu Stolicy powinny zostać wdrożone.

Uzasadnienie

Warszawa jako stolica państwa od XVIII w. zarządzana była jako region przez podmiot administrujący mający bezpośredni styk z władzami centralnymi państwa. Nie jest to wyłącznie specyfika stolicy Polski. Stolice państw na ogół są regionami stanowiącymi najwyższy możliwy w danym państwie stopień w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Dzieje się tak z racji kluczowego znaczenia, jakie ma region stołeczny dla funkcjonowania gospodarczego i politycznego państwa. W XX w. w okresie kształtowania się nowożytnych państw, zasada wyodrębniania ich jako jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa stopnia regionalnego została przeniesiona także i na inne niż stołeczne obszary metropolitalne.

1) Już w okresie I Rzeczypospolitej region Warszawy był szczególną jednostką władzy – był obszarem poddanym władzy Marszałka Wielkiego Koronnego, który wykonywał swoje kompetencje w zakresie pilnowania porządku publicznego, w szczególności zapewnienia porządku w okresie wyborów sejmku, w promieniu 3 mil polskich (ok. 22 km) od Zamku Królewskiego. Ustawa Tymczasowa z 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji⁵⁶ w art. 1 ustanowiła gminę m.st. Warszawy jednostką administracyjną stopnia wojewódzkiego obok czterech województw ziemskich. Status ten m. st. Warszawa zachowała do reformy w roku 1975, podczas której cały stołeczny obszar metropolitalny został objęty jednostką administracji stopnia wojewódzkiego.

2) Już w latach dwudziestych XX w. powstał projekt wyodrębnienia w układzie wojewódzkim Warszawy jako województwa stołecznego w granicach m.st. Warszawy i okólnego powiatu warszawskiego (1721 km² i 1,5 mln ludności). Projekt taki został zgłoszony przez Juliusza Suskiego w 1928 r. w ramach prac Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. Konieczność utworzenia województwa stołecznego uzasadniano wówczas wzrastającymi więzami gospodarczymi i komunikacyjnymi, pomiędzy ludnością m. st. Warszawy i powiatu warszawskiego oraz wzrastającą liczbą mieszkańców regionu stołecznego⁵⁷.

Ostatecznie zgłaszana podczas prac komisji idea utworzenia województwa stołecznego znalazła swój wyraz w rządowym projekcie ustawy o administracji samorządowej w województwie stołecznym⁵⁸, wniesionym pod obrady Sejmu w 1936 r. bez rozstrzygnięcia odnośnie obszaru, jaki województwo miałoby obejmować (ten problem był najbardziej sporny wśród przedstawicieli komisji). Jednym z największych orędowników i promotorów projektu był prof. Maurycy Jaroszyński, który także dał szerokie teoretyczne uzasadnienie tego projektu na gruncie prawa administracyjnego⁵⁹.

Warto jednak zaznaczyć, że w okresie międzywojennym idea utworzenia województwa stołecznego miała także i zagorzałych przeciwników. Opisując spory dotyczące przedstawionej w 1936 r. koncepcji województwa stołecznego, Wanda Litterer w 1946 r. zwracała uwagę, że dotyczyły one dwóch podstawowych kwestii, mianowicie stosunku samorządu miejskiego Warszawy do administracji państwowej (proponowano w projekcie

⁵⁶ Dz. Pr. P. P. z 1919 r. nr 65, poz. 395.

⁵⁷ J. Suski, *Projekt podziału Państwa na województwa* (w:) *Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, T.1. *Podział administracyjny państwa*, Warszawa 1929, s. 90.

⁵⁸ Druk nr 111 Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Kadencja IV. Sesja zwyczajna r. 1935/36.

⁵⁹ M. Jaroszyński, *Problem ustroju stolicy, Zagadnienia Gospodarki Samorządu Warszawy*, tom I, Warszawa 1935.

ustawy z 1936 r. zasadę dwutorowości – działania w województwie władz rządowych i samorządu województwa) oraz zasięgu terytorialnego tego województwa (spór dotyczył propozycji wprowadzenia województwa na obszarze gminy m.st. Warszawy i powiatu warszawskiego albo obszaru szerszego, przekraczające granice utworzonego w 1975 r. województwa stołecznego)⁶⁰.

Silny opór przeciw realizacji idei województwa stołecznego wykazywały przede wszystkim władze samorządu gminy m.st. Warszawy, mającej status województwa. Były one aktywnie wspierane przez biuro ówczesnego Związku Miast Polskich oraz liczne grono teoretyków prawa administracyjnego i działaczy samorządowych. Do oponentów zmian należy zaliczyć Józefa Zawadzkiego (w latach trzydziestych przewodniczącego Rady m.st. Warszawy), Marcelę Porowską (dyrektor biura Związku Miast Polskich), Wacława Brzezińskiego, Bohdana Wasiutyńskiego czy Kazimierza Kierskiego. Jednym z głównych powodów negatywnego stanowiska wskazanych osób było podkreślanie potrzeb inwestycyjnych miasta, które w ramach posiadanych wówczas przez gminę m.st. Warszawy środków finansowych trudno było zaspokoić, oraz zakładana przez projekt ustawy z 1936 r. konieczność transferu znacznej części środków publicznych będących w dyspozycji organów gminy m.st. Warszawy na tereny ościennie i subsydiowania z tych środków rozwoju infrastruktury poza gminą m.st. Warszawy⁶¹.

Z kolei zwolennicy utworzenia województwa stołecznego, m.in. Jan Strzelecki, wskazywali na konieczność nowego ukształtowania redystrybucji dochodów publicznych w tworzącym funkcjonalną całość regionie stołecznym, udowadniając, że przez inne rozłożenie wydatków przyniesie ono korzyści również mieszkańcom gminy m.st. Warszawy, m.in. poprzez rozwój infrastruktury publicznej terenów ościennych tworzących warunki pracy i osiedlania się na tych obszarach, co z kolei odciąży infrastrukturalnie miasto stołeczne⁶². Co warto podkreślić, nikt w ówczesnym czasie nie kwestionował wzrastających powiązań funkcjonalnych pomiędzy miastem stołecznym i jego otoczeniem oraz konieczności wprowadzenia jednolitego systemu planowania przestrzennego na tym obszarze⁶³. Już po zakończeniu drugiej wojny światowej Wacław Brzeziński, wielki orędownik utworzenia

⁶⁰ W. Litterer, *Województwo stołeczne. Momenty dyskusji przedwojennej*, Skarpa Warszawska nr 4 z 1946 r., s. 2.

⁶¹ K. Kierski, *Ustrój stolicy według projektów rządowych*, Warszawa 1936, s. 17-18; J. Zawadzki, *Samorząd Stolicy*, Samorząd Miejski nr 18 z 1936 r., s. 1113-1120; B. Wasiutyński, *Uwagi o projekcie administracji samorządowej stolicy*, Samorząd Miejski nr 19 z 1936 r., s. 1171; M. Porowski, *Ustrój stolicy i województwa stołecznego*, Samorząd Miejski, nr 8 z 1936 r., s. 563-580.

⁶² J. Strzelecki, *Województwo stołeczne*, Samorząd Miejski, nr 1 z 1932, s. 10.

⁶³ K. Kühn, *Samorząd wojewódzki i województwo stołeczne*, Samorząd Miejski, nr 23 z 1936, s. 1489-1498

województwa stołecznego⁶⁴, zauważał, że tylko w latach 1921-31 nastąpił w otoczeniu miasta stołecznego 80-proc. wzrost zaludnienia, co skutkowało koniecznością podjęcia planowej działalności w zakresie zabudowy na całym obszarze regionu Warszawy, i co w efekcie spowodowało rozpoczęcie w administracji m.st. Warszawy prac nad regionalnym planem zabudowania regionu stołecznego⁶⁵.

W wyniku toczonego w latach trzydziestych XX w. sporu pojawił się także kompromisowy wariant ustroju Warszawy, zakładający utrzymanie gminy m.st. Warszawy o statusie województwa oraz utworzenia obwarzankowego województwa podstołecznego, przy czym zakładano, że integrację działania tych dwóch jednostek samorządu województwa zapewni rządowy wojewoda⁶⁶. Można twierdzić, że był to projekt analogiczny do uchwalonej w 1920 r. w Prusach ustawy z dnia 27 kwietnia 1920 r. o utworzeniu nowej gminy miejskiej Berlin⁶⁷, zakładającej nadanie poszerzonej terytorialnie gminie Berlin statusu prowincji (regionu) i wprowadzenie obowiązku współpracy z otaczającą ją prowincją Brandenburgia w związku celowym⁶⁸.

3) Reforma terytorialna przeprowadzona w roku 1975 zakładała upodmiotowienie obszarów metropolitalnych i miejskich na poziomie regionalnym (wojewódzkim). Jak pisał wówczas Jerzy Służewski, „rozwijające się intensywnie związki między miastem i przyległymi terenami powodują coraz większe zespolenie tych elementów w jeden organizm. Rozwój tych związków winien być jednak odpowiednio kształtowany i ukierunkowywany”⁶⁹.

Reforma wojewódzka z 1975 r. poprzedzona była pracami koncepcyjnymi⁷⁰, w których wprost odwoływano się do projektu województwa stołecznego i dyskusji z lat trzydziestych w konstrukcji terytorialnej regionów i organizacji władz administracyjnych⁷¹. Przyjęty w 1975 r. model ustrojowy traktował wielkie miasto, w nawiązaniu do dorobku

⁶⁴ W. Brzeziński, *Na marginesie dyskusji na temat województwa stołecznego*, Samorząd Miejski nr 23 z 1936 r., s. 1499-1502.

⁶⁵ W. Brzeziński, *Województwo stołeczne*, Skarpa Warszawska nr 6 z 1946 r., s. 5-6.

⁶⁶ M. Chłamtacz, *Rządowe projekty ustaw o utworzeniu województwa stołecznego oraz o administracji samorządowej w województwie stołecznym (uwagi krytyczne i poglądy de lege ferenda)*, Warszawa 1936, s. 27-28.

⁶⁷ *Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27.04.1920* (Preußische Gesetzsammlung, s. 123).

⁶⁸ Szerzej zob. I. Zachariasz, *Przemiany samorządu...*, s. 10.

⁶⁹ J. Służewski, *Województwa miejskie*, Państwo i Prawo, nr 7 z 1978 r., s. 55.

⁷⁰ Szerzej zob. np. Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 57-59.

⁷¹ A. Jaroszyński, *Aspekty prawne podziału terytorialnego*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, zeszyt 83 z 1974 r., s. 88-91.

dyskusji warszawskiej z lat trzydziestych, jako region⁷². Trzeba także podkreślić, że w zgłaszanych w trakcie prac koncepcjach utrzymania trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego, nie proponowano utrzymania podziału kraju na powiaty, ale wprowadzenia na obszarach województw makroregionów, będących jednostkami administracji centralnej, optymalizującymi rozwój przestrzenny aglomeracji miejskich uwzględniający ich wzajemne powiązania w szerszym kontekście terytorialnym⁷³.

5) W roku 1990, rozpoczął się stopniowy demontaż województwa stołecznego warszawskiego. Znaczną część jego kompetencji w trakcie reformy komunalnej przekazano wprowadzanemu samorządowi gminnemu. W rezultacie niektóre usługi publiczne (np. w zakresie organizacji transportu publicznego) zaczęły być świadczone na obszarach metropolitalnych przez gminy, w ograniczonym do ich obszaru zakresie terytorialnym. To z kolei spowodowało konieczność organizowania transportu publicznego przez inne gminy obszaru metropolitalnego, najczęściej w formach porozumień czy związków komunalnych z gminami centralnymi.

Jednocześnie w sposób odmienny uregulowano ustrój m.st. Warszawy, które stało się związkiem dzielnic-gmin, przy czym art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu m. st. Warszawy⁷⁴ nakazywał władzom Warszawy przeprowadzenie konsultacji społecznych i wystąpienie z propozycją reorganizacji terytorialnej miasta⁷⁵. W wyniku przeprowadzonych konsultacji w roku 1992 została w Instytucie Miasta opracowana koncepcja ustroju m. st. Warszawy oraz Warszawskiego Zespołu Metropolitalnego jako zrzeszenia⁷⁶, która była podstawą rządowego projektu ustawy o Zespole Gmin Warszawskich i o ustroju miasta stołecznego Warszawy z 1994 r.⁷⁷. Projekt ten zakładał, na obszarze ówczesnego związku m. st. Warszawy odtworzenie gminy m.st. Warszawy w granicach przedwojennych oraz utworzenie 10 gmin, które miały stać się samodzielnymi miastami

⁷² S. Leszczycki, *Podział terytorialny kraju a planowanie przestrzenne*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, zeszyt 83 z 1974 r., s. 11-12.

⁷³ B. Malisz, *W sprawie koncepcji podziału terytorialnego kraju*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, zeszyt 83 z 1974 r., s. 25-26.

⁷⁴ Dz.U. Nr 34, poz. 200.

⁷⁵ M.st. Warszawa w roku 1951 zostało powiększone i podzielone na 11 dzielnic.

⁷⁶ Szerzej zob. *Optymalizacja form współdziałania gmin warszawskich i podwarszawskich, czyli jaki ustrój powinna mieć Wielka Warszawa*, Instytut Miasta, Warszawa 1998, s. 51-59. O najnowszej historii ustroju Warszawy zob. też S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny w latach 1990-2002. Geneza, ustrój, idee ustrojowe, aktywność*, Warszawa 2013.

⁷⁷ Druk nr 248 Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. II kadencja.

w regionie Warszawy⁷⁸. Ostatecznie uchwalona ustawa z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁷⁹, w sytuacji braku zgody politycznej na, jak to określano „zawężenie stołeczności”, w granicach przedwojennego m. st. Warszawy, wprowadziła gminę Warszawa-Centrum, a nazwę „m. st. Warszawa” przypisano wprowadzonemu na obszarze Warszawy, ukształtowanym w 1951 r., związkowi gmin. Warto podkreślić także, że ustawa warszawska z 1994 r. była jedyną jak dotąd ustawą ustrojową, otwierającą możliwość powiększania się obszaru administracyjnego określanego jako miasto stołeczne Warszawa, choć, jak się okazało, przepisy te nie zostały w tym celu wykorzystane.

6) Województwo warszawskie zostało zlikwidowane z dniem 1 stycznia 1999 r. W wyniku uchwalenia ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁸⁰ przekształcono obszar m. st. Warszawy w miasto na prawach powiatu – rozwiązanie to w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2003 r.⁸¹ zostało utrzymane w mocy. Jak pisze Hubert Izdebski, „ustawa z dnia 15 marca 2002 r., jak ustawy poprzednie, nie rozwiązując problemów właściwych gminie, nie może rozwiązać problemów całej Warszawy”, i dodaje: „reforma z 1998 r. nie tylko nie rozwiązała podstawowych problemów polskich metropolii, ale, wprowadzając mechaniczny trójstopniowy podział administracyjny, problemy te znacznie zwiększyła”⁸². Niemal zaraz po dokonanej reformie ustroju Warszawy w latach 1998-2002 zaczęły pojawiać się inicjatywy, zarówno stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego warszawskiego obszaru metropolitalnego, jak i administracji rządowej, zmierzające do zmiany ustroju Warszawy. Warto wspomnieć o inicjatywie Stowarzyszenia Metropolia Warszawa z 2000 r., która doprowadziła do opracowania projektu ustawy o ustroju samorządu terytorialnego w stolicy Rzeczypospolitej Polskiej – Warszawie, z kolei w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 opracowany został Projekt ustawy metropolitalnej z 2005 r.⁸³. Projekty te zmierzają do ustanowienia samorządowego regionu stołecznego, obok samorządowego regionu Mazowsza, będących obszarem działania jednego wojewody.

⁷⁸ Szerzej zob. *Materiały informacyjne dla Senatu RP dotyczące ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy uchwalonej przez Sejm w dniu 18.03.1994*, Warszawa 1994.

⁷⁹ Dz.U. Nr 48, poz. 195, z późn. zm.

⁸⁰ Dz.U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.

⁸¹ K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

⁸² H.Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 382

⁸³ Zob. H.Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 367-372.

7) Obserwując ustrój metropolii stołecznych innych państw można dostrzec pewne światowe prawidłowości, potwierdzające słuszność poszukiwań ustroju stolicy państwa w układzie władz regionalnych.

W państwach federalnych metropolie stołeczne są albo krajami/państwami członkowskimi federacji, o ile ta nie posiada własnych terytoriów (np. Berlin, Bruksela, Wiedeń, Zurich), albo terytoriami podporządkowanymi bezpośrednio władzom federacji – w państwach federalnych posiadających własne terytoria (np. Washington D.C., Distrito Federal Buenos Aires, Australian Capital Territory - Canberra, National Capital Territory of Delhi). Z kolei w krajach/państwach członkowskich federacji metropolie mają status jednostek regionalnych (Nowy Jork, Los Angeles, Stuttgart, Hanower⁸⁴ – by dać przykłady z dwóch różnych systemów federalnych).

W państwach unitarnych stolice są jednostkami samorządu regionalnego (Wielki Londyn, Paryż, Madryt), natomiast inne metropolie mają status regionów lub subregionów (departamentów, prowincji, etc.). W strukturze terytorialnej współczesnych państw problem położenia metropolii w terytorialnym podziale władzy został rozwiązany w sposób trwały – metropolie mają swoje władze na poziomie bądź centralnym, bądź regionalnym lub subregionalnym. Stąd reformy podziału terytorialnego na obszarach metropolitalnych we współczesnych państwach zdarzają się wyjątkowo.

⁸⁴ W RFN, wbrew tezie raportu o zasadniczych różnicach ustrojowych, metropolie są albo państwami członkowskimi federacji (Berlin, Brema, Hamburg i poniekąd Rhein-Ruhr, który ludnościowo i obszarowo jest prawie tożsamy z Nadrenią Północną-Westfalią) albo jeśli leżą wewnątrz państw członkowskich są jednostkami regionalnymi - jednostkami samorządu regionalnego (Stuttgart, Hanower) albo jednostkami zdekoncentrowanej administracji rządowej szczebla regionalnego (*Planungsregionen* – RFN podzielone jest na ponad 100 takich jednostek).

IV. Podsumowanie

1. Kwestia proponowanych zmian w zakresie organizacji administracji publicznej na obszarach metropolitalnych została kierunkowo rozstrzygnięta w raportach opracowanych przez zespół ekspertów kierowany przez prof. Jerzego Hausnera opublikowanych w latach 2013-2014: *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, J. Bober i in., Kraków 2013 oraz *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. II, J. Bober i in., Kraków 2014.

Zgodnie z zawartymi w nich rozstrzygnięciami podstawą prac nad wprowadzeniem zmian ustrojowych będzie koncepcja powiatów metropolitalnych zawarta w projekcie ustawy o zmianie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw dotyczących samorządu terytorialnego, opracowanym w ramach pakietu zmian instytucjonalnych poprawiających warunki organizacyjne działania administracji publicznej, w związku z realizacją Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013.

2. Koncepcja utworzenia powiatów metropolitalnych winna obejmować wprowadzenie ich na 12 polskich obszarach metropolitalnych, których miasta centralne są członkami Unii Metropolii Polskich – ogólnopolskiej organizacji jednostek samorządu terytorialnego będącej członkiem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Powiaty metropolitalne będą jednostkami samorządu regionalnego działającymi na obszarach metropolitalnych pokrywających się z jednostkami statystycznymi NUTS-3.

3. Organizacja organów i zadania powiatów metropolitalnych odbiegać będą od ogólnego modelu organów i katalogu zadań powiatów na pozostałym obszarze kraju. Zadania powiatów metropolitalnych obejmować będą prowadzenie transportu publicznego i ponadlokalnych dróg publicznych, ochrony przyrody i gospodarki odpadami w zakresie zadań stanowiących dziś zadania samorządu województwa, określania sieci szkół ponadgimnazjalnych oraz planowania przestrzennego zorganizowanego w taki sposób, aby ustalenia wprowadzonego nowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego składały się z ustaleń dokonywanych w zakresie przekazanych powiatowi metropolitalnemu w wyniku reformy kompetencji obejmujących określanie lokalizacji prowadzonej przez powiat

metropolitalny infrastruktury publicznej oraz jego obowiązków w zakresie ustalania terenów chronionych na obszarze metropolitalnym.

Organy powiatu metropolitalnego zorganizowane zostaną tak, aby zapewnić radzie metropolitalnej znaczny wpływ na bieżące zarządzanie sprawami powiatu metropolitalnego, a bezpośrednio wybranemu marszałkowi powiatu metropolitalnego zapewnić niezbędne kompetencje w zakresie kontroli działania rady powiatu metropolitalnego. Zostaną wprowadzone zatem rozwiązania pozwalające na wzajemne hamowanie się i kontrolowanie działania organów powiatu metropolitalnego.

4. Istniejące na obszarach metropolitalnych powiaty zostaną zlikwidowane, a wykonywane przez nie zadania o charakterze społecznym (z zakresu pomocy społecznej, oświaty, kultury, etc.) zostaną przekazane gminom, na terenie których znajdują się placówki służące ich realizacji. Prowadzenie dróg powiatowych przejmą powiaty metropolitalne. Zadania z zakresu administracji władczej (prawa budowlanego, prawa rolnego, prawa wodnego etc.) zostaną przekazane gminom stanowiącym dziś siedziby powiatów, wraz z określeniem obszaru wykonywania tych zadań. Określenia obszaru działania władz miejskich w tych przypadkach dokona minister właściwy do spraw administracji publicznej.

5. Znajdujące się w trakcie procedowania w Sejmie projekty ustaw o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 1699), jak i ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 2656) mają na celu poprawę warunków współdziałania komunalnego i nie stanowią propozycji alternatywnej dla proponowanej niniejszą opinią reformy, polegającej na wprowadzeniu powiatów metropolitalnych.

6. Wniesiony przez posłów projekt ustawy o powiecie metropolitalnym (druk 2107) proponując w drodze odrębnej ustawy wprowadzenie powiatów metropolitalnych, jako czwartego stopnia samorządu terytorialnego, nie powinien stanowić podstawy dalszych prac nad reformą obszarów metropolitalnych. Reforma ta wymaga uporządkowania podstaw prawnych funkcjonowania samorządu powiatowego w związku z wymogami art. 15 i 16 Konstytucji. Właściwą prawnie drogą wprowadzenia powiatów metropolitalnych jest, w kontekście wskazanych wymogów konstytucyjnych, nowelizacja ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego.

7. Propozycja utworzenia powiatów metropolitalnych zawarta w niniejszej opinii, odwołuje się do istniejącej już koncepcji legislacyjnej, oparta jest na założeniu odrębności problematyki współpracy komunalnej od problematyki zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Wynika z przekonania, że działania służące wzmocnieniu instytucjonalnych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego nie tworzą alternatywy dla wprowadzenia jednostek samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych.

Porządkowanie form współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego winno być procesem wynikającym z porządkowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa oraz, ukształtowanego zasadniczo na przestrzeni lat 1990-1998, podziału zadań i kompetencji w jednostkach samorządu terytorialnego i administracji rządowej w zgodzie z postanowieniami art. 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.