Droga do samorządu metropolitalnego. Koncepcja pakietu reform i nowelizacji ustaw autorstwa Instytutu Metropolitalnego

Autor: Dr hab. Jakub H. Szlachetko, prof. uczelni Instytut Metropolitalny



[1. Wprowadzenie](#)

[2. Taktyka legislacyjna](#)

[3. Perspektywa krótkoterminowa](#)

[4. Perspektywa długoterminowa](#)

[5. Podsumowanie](#)

1. Wprowadzenie

Bezskuteczność władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie reformy ustroju największych miast i ich ośrodków funkcjonalnych (dalej zamiennie: „metropolii" i „aglomeracji") jest porażająca. Od przeszło trzech dekad temat co chwila wraca do dyskursu publicznego, spotyka się z opracowaniami koncepcyjnymi, a nawet projektami ustaw, po czym umiera śmiercią nie do końca naturalną – najczęściej na I sejmowym czytaniu („klątwie I czytania"). Projektów ustaw metropolitalnych i aglomeracyjnych pojawiło się wiele, sporo ponad 20 dokumentów, spośród których jedynie dwa weszły w życie – ale tylko jeden wywołał skutki prawne w postaci powstania związku metropolitalnego. Losy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych[1] są powszechnie znane, więc wskazać wystarczy, że ustawę poprzedzała ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim[2] rozwiązaniem indywidualnym i fragmentarycznym usunięto rozwiązanie powszechne i systemowe.

	Związek jest bowiem jedynie zrzeszeniem gmin lub gmin i powiatów, a więc pośród samorządowców traktuje się go w kategoriach instrumentalnych, tymczasem metropolia czy aglomeracja powinna mieć pozycję równoprawną oraz „autonomiczną".	

Nie wdając się jednak w ocenę przeszłości – gdyż na ten temat napisano naprawdę wiele książek, artykułów i ekspertyz[3] spojrzeć należy w przyszłość. Reforma metropolitalna i aglomeracyjna jest bowiem w dalszym ciągu potrzebna, a identyfikowane przez naukę megatrendy (np. „dzika" suburbanizacja, wykluczenie komunikacyjne, degradacja środowiska naturalnego, depopulacja i migracja ludności, czy w końcu wojna hybrydowa i ryzyko wojny konwencjonalnej) nadają tej reformie nowy sens. Poza wszystkim istniejący model samorządu terytorialnego również wymaga odświeżenia, gdyż jego korzenie sięgają czasów rodzącej się (i niedojrzałej wówczas)

demokracji, czasów transformacji. Za reformą ustroju największych miast i ich obszarów funkcjonalnych przemawia zatem zarówno potrzeba: (1) ewaluacji systemu (usunięcia stwierdzonych dysfunkcji), jak i jego (2) aktualizacji (dostosowania do megatrendów i wyzwań współczesności).

W dalszej części niniejszego opracowania eksperckiego zaprezentowana zostanie koncepcja pakietu reform i nowelizacji ustaw autorstwa Instytutu Metropolitalnego – swoista legislacyjna mapa drogowa wiodąca do strategicznego celu Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest utworzenie samorządu metropolitalnego oraz aglomeracyjnego. Co zatem należy podkreślić, w ocenie Instytutu Metropolitalnego celem władzy publicznej powinno być utworzenie samorządu metropolitalnego oraz aglomeracyjnego – czyli metropolitalnych i aglomeracyjnych jednostek samorządu terytorialnego (wspólnot mieszkańców), funkcjonujących jedynie na obszarach silnie zurbanizowanych na średnim szczeblu samorządu terytorialnego (tj. „ponad" gminą, „zamiast" powiatu i „pod" województwem), urządzonych na demokratyczną modłę z wybieralnymi organami. Wszystkie inne formy organizacyjne (np. związki komunalne, związki metropolitalne i aglomeracyjne), jakkolwiek krótkoterminowo potrzebne, są jedynie środkiem wiodącym do celu. Są to bowiem zrzeszenia istniejących jednostek samorządu lokalnego, których samodzielność i funkcjonalność zawsze będzie ułomna, a owa ułomność ma trwały i konstrukcyjny charakter. Związek jest bowiem jedynie zrzeszeniem gmin lub gmin i powiatów, a więc pośród samorządowców traktuje się go w kategoriach instrumentalnych, tymczasem metropolia czy aglomeracja powinna mieć pozycję równoprawną oraz „autonomiczną". W celu uporządkowania wywodu materiał został podzielony na trzy części, w których scharakteryzowano pożądane działania: (1) taktyka legislacyjna, (2) perspektywa krótkoterminowa oraz (2) długoterminowa. Perspektywa krótkoterminowa obejmuje najbliższe lata, zaś kończy się – umownie – wraz z upływem X kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Perspektywa długoterminowa obejmuje – w przybliżeniu – najbliższą dekadę.

2. Taktyka legislacyjna

Droga do samorządu metropolitalnego oraz aglomeracyjnego jest procesem rozciągniętym w czasie, składającym się z wielu pomniejszych etapów. W poniższej tabeli przedstawiono kluczowe działania, jakie powinien podjąć kolejno ustawodawca. Są to przede wszystkim zmiany w tzw. prawie ustrojowym, a więc w ustroju terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej. Wtórować im powinny także zmiany w tzw. materialnym prawie administracyjnym, środowiskowym i gospodarczym, oraz w prawie finansowym. Tym niemniej – ze względu na założenia i cele niniejszego opracowania – kwestie te potraktowane zostaną marginalnie.

Okres:	**Zmiana:**	**Komentarz:**
Perspektywa krótkoterminowa	Ustawa o formach współpracy jednostek samorządu terytorialnego	Ustawodawca powinien dokonać modernizacji prawnych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności związków, stowarzyszeń i porozumień komunalnych. Modernizacja może się odbyć albo poprzez punktową nowelizację ustawy o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym, albo – lepiej – poprzez wprowadzenie do obrotu prawnego ustawy o formach współpracy jednostek samorządu terytorialnego.
	Ustawa o policentrycznych obszarach metropolitalnych i aglomeracyjnych	Ustawodawca powinien pilnie stworzyć nowy ustrój dla policentrycznych obszarów metropolitalnych, gdyż są to obszary zarządczo najtrudniejsze, generujące najwięcej problemów praktycznych. W szczególności nowy ustrój należy zapewnić: Metropolii Gdańsk-Gdynia-Sopot, Metropolii Warszawsko-Łódzkiej oraz duopolowi Bydgoszcz-Toruń. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia stosowne urządzenia ustrojowe posiada.
Perspektywa długoterminowa	Ustawa o samorządzie powiatowym, aglomeracyjnym i metropolitalnym	Ustawodawca powinien zreformować średni szczebel samorządu terytorialnego. Samorząd powiatowy powinien funkcjonować na obszarach wiejskich i małomiasteczkowych, zaś obszary zurbanizowane powinny zostać urządzane według innych wzorców ustrojowych. Na obszarach zurbanizowanych – w zależności od wielkości populacji, układu przestrzennego oraz powiązań funkcjonalnych – utworzyć należy

		„zamiast” samorządu powiatowego samorząd aglomeracyjny lub samorząd metropolitalny. Jednocześnie wszystkie trzy typy samorządu średniego szczebla powinny doznawać regulacji w tej samej ustawie. Zakres działania wskazanych typów powinien być jednocześnie nieco zróżnicowany.
	Nowelizacja ustawy o trójstopniowym podziale terytorialnym oraz ustawy o samorządzie województwa	Ustawodawca powinien zrewidować zarówno delimitację województw, jak i model samorządu wojewódzkiego. Województwo powinno być jednostką samorządową o silnej pozycji ustrojowej, gospodarczej oraz o dużym zapleczu demograficznym, tymczasem co najmniej kilka województw się systematycznie kurczy (populacja spadła poniżej 1.000.000 mieszkańców). Województwo powinno zostać doposażone w zadania publiczne, kompetencje oraz źródła dochodów – w ramach decentralizacji administracji rządowej i likwidacji wybranych działów.
	Pakiet decentralizacyjny (nowelizacja kilkudziesięciu ustaw branżowych)	Zmianom ustrojowym powinny towarzyszyć zmiany w układzie funkcjonalnym, w szczególności w relacjach administracja rządowa – samorząd terytorialny. Pakiet decentralizacyjny powinien stanowić nowelizację kilkudziesięciu ustaw branżowych i przenosić zadania publiczne oraz kompetencje organów administracji rządowej przede wszystkim na samorząd województwa, a częściowo także na samorząd metropolitalny i aglomeracyjny. Oznaczałoby to konieczność zlikwidowania lub restrukturyzacji wybranych „resortów”.

Źródło: Opracowanie własne.

3. Perspektywa krótkoterminowa

Przygotowanie, uchwalenie i wdrożenie reformy metropolitalnej z prawdziwego zdarzenia – zmierzającej do rekonstrukcji trójstopniowego modelu samorządu terytorialnego, w szczególności średniego szczebla – wymaga nie tylko czasu i pracy, ale także odpowiednich zasobów finansowych. Analiza sytuacji geopolitycznej i politycznej skłania do wniosku, że w perspektywie krótkoterminowej na reformę metropolitalną nie ma najmniejszych szans. Z jednej strony dlatego, że w pierwszej kolejności trzeba zapewnić egzystencję i funkcjonalność istniejącym jednostkom samorządu terytorialnych, co po latach niszczenia ustroju terytorialnego oraz recentralizacji przez rządy Zjednoczonej Prawicy jest wyzwaniem samym w sobie. Z drugiej strony finanse publiczne muszą znieść szereg dodatkowych wydatków związanych chociażby z pilną potrzebą modernizacji sił zbrojnych, fortyfikacji kryzysowych granic, prowadzenia wojny hybrydowej, a dodatkowo obudową terenów zniszczonych ostatnią powodzią. Dlatego też w pierwszej kolejności należy zrobić to, co nie generuje wydatków publicznych lub generuje wydatki publiczne niskie, nie zagrażające kondycji finansów publicznych - choć oczywiście proces przygotowawczy reformy metropolitalnej należy wszcząć, analizy i opracowania koncepcyjne, dialog ekspercki, są w tym kontekście potrzebne. Kierując się zaprezentowaną powyżej logiką należałoby postulować o pilne przeprowadzenie przynajmniej dwóch procesów ustawodawczych, zmierzających do uchwalenia: (1) ustawy o formach współpracy jednostek samorządu terytorialnego oraz (2) ustawy o policentrycznych obszarach metropolitalnych i aglomeracyjnych, o których więcej poniżej.

- Ustawa o formach współpracy jednostek samorządu terytorialnego

Postulat modernizacji form współpracy jednostek samorządu terytorialnego nie jest nowy i pojawia się w środowiskach samorządowych oraz naukowo-eksperckich od dwóch dekad – tym bardziej dziwi, że władza publiczna nie jest w stanie tym postulatom sprostać, wszak nie jest to skomplikowane przedsięwzięcie legislacyjne. Co jest z pewnością truizmem, formy współpracy komunalnej (a przede wszystkim związki, stowarzyszenia i porozumienia komunalne, o których mowa w samorządowych ustawach ustrojowych) są niedoregulowane i dysfunkcyjne, a inkubowanie i rozwijanie coraz to bardziej zaawansowanej współpracy komunalnej (której postacią rodzajową jest przecież integracja aglomeracyjna i metropolitalna) powinno być priorytetem. Należy zatem w wersji bardziej

progresywnej do porządku prawnego wprowadzić ustawę o formach współpracy jednostek samorządu terytorialnego, która systemowo, kompleksowo i holistycznie uporządkuje przedmiotową materię, w wersji minimalistycznej zaś – jeżeli nie będzie politycznej woli na nową ustawę – należy co najmniej znowelizować ustawę o samorządzie gminnym oraz ustawę o samorządzie powiatowym, które zawierają gros przedmiotowych regulacji.

Co koniecznie trzeba zastrzec, modernizacja form współpracy komunalnej nie zastępuje ani reformy metropolitalnej, ani nawet lekkiej interwencji w układ terytorialny, jaką jest quasi-przymusowy związek metropolitalny. Stanowi jednak krok w dobrą stronę, gdyż: porządkuje środowisko instytucjonalne i regulacyjne, w którym funkcjonuje samorząd terytorialny (w tym ustala jednoznaczne relacje pomiędzy instytucjami konstrukcyjnie podobnymi, jakim są związki komunalne oraz związki metropolitalne), sprzyja tworzeniu stabilnych i bezpiecznych prawnie instytucji samorządowych, a ponadto tworzy kulturę współpracy, której w wielu obszarach i domenach brakuje. Być może niektóre ze zmodernizowanych form współpracy komunalnej zostaną wykorzystane na obszarach metropolitalnych (których jest w zależności od delimitacji około 10) lub na obszarach aglomeracyjnych (których jest pewnie około 30), tym niemniej – co należy zastrzec – wskazane przedsięwzięcie legislacyjnych nie zastępuje innych, zmierzających do ukonstytuowania samorządu wielkich miast Rzeczypospolitej Polskiej i ich obszarów funkcjonalnych.

	Dlatego też w pierwszej kolejności należy zrobić to, co nie generuje wydatków publicznych lub generuje wydatki publiczne niskie, niezagrażające kondycji finansów publicznych – choć oczywiście proces przygotowawczy reformy metropolitalnej należy wszcząć, analizy i opracowania koncepcyjne, dialog ekspercki, są w tym kontekście potrzebne.	

Nie wdając się w szczegółową konceptualizację takowej ustawy, wskazać należy kilka jej założeń. Zostały one przedstawione przez Instytut Metropolitalny w dokumencie pt.: Memorandum w sprawie form współpracy jednostek samorządu terytorialnego, opracowanym na potrzeby Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

- Przede wszystkim należy zmodernizować instytucję związków komunalnych, gdyż tkwi w niej ogromny potencjał. Kilka wybranych propozycji: Doprecyzowanie zasad funkcjonowania związków komunalnych dwustopniowych oraz wielomodalnych. Obowiązujące ustawy w sposób lakoniczny określają zasady funkcjonowania dwóch typów związków komunalnych: (1) związków dwustopniowych (gminno-powiatowych) i (2) związków wielomodalnych (wielozadaniowych). Należy docenić sposobność tworzenia powyższych typów związków komunalnych, tym niemniej ich prowadzenie natrafia na szereg barier lub luk prawnych. W szczególności zamysł utworzenia związku gminno-powiatowego, który miałby odpowiadać za realizację co najmniej kilku różnych zadań publicznych – a jest to przecież rozwiązanie pożądane – generuje poważne trudności. Regulacja wymaga doprecyzowania.
- Związki regionalne jako nowy typ związków komunalnych. Występują zadania publiczne, w których współpraca jednostek samorządu lokalnego z samorządem regionalnym jest konieczna. W szczególności organizacja publicznego transportu zbiorowego oraz rozwój infrastruktury transportowej stanowią egzemplifikację powyższej tezy. Należy dopuścić możliwość tworzenia związków regionalnych o charakterze sektorowym, w których uczestniczyć będą także województwa samorządowe. Ich wykorzystanie można ograniczyć przedmiotowo do wyżej wskazanych domen (transport, infrastruktura).
- Zdolność transferowania kompetencji władczych na rzecz związków komunalnych. W doktrynie prawa oraz orzecznictwie sądowym realne wątpliwości wywołuje dopuszczalność wyposażania związków komunalnych w kompetencje władcze (w szczególności w kompetencje do wydawania aktów prawa miejscowego oraz rozstrzygania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnych). Jednocześnie zdecydowanej większości zadań publicznych nie da się wykonywać bez wskazanych kompetencji, co już samo w sobie kontestuje przydatność instytucji związku komunalnego. Przepisy ustawy powinny w sposób jednoznaczny wskazywać, że związek komunalny może, działając na podstawie i w granicach statutu, na potrzeby powierzonych zadań publicznych działać również w formach władczych.
- Modułowa regulacja organów wykonawczych związków komunalnych. Regulacja ustroju związku komunalnego, a w szczególności organu wykonawczego, jest zbyt sztywna – należy dążyć do jej uelastycznienia, by jednostki samorządu lokalnego uczestniczące w związku miały możliwość kształtowania struktury organizacyjnej w sposób elastyczny, zdeterminowany lokalną specyfiką i uwarunkowaniami. Ustawa powinna posługiwać się pojęciem organu wykonawczego, nie rozstrzygając jednocześnie o jego konstrukcji prawnej. Ustawa powinna jedynie wskazywać funkcje oraz kompetencje organu wykonawczego, a także określać dopuszczalne modele władzy wykonawczej pozostawiając decyzyjność samorządowcom. Pośród takich modeli należałoby wymienić: zarząd związku, dyrektora zarządzającego lub system komitetowy.

- Usunięcie z rejestru martwych związków komunalnych. Przy okazji zmiany prawa należy aktualizować rejestr, usuwając z niego wszystkie martwe związki jednostek samorządu terytorialnego.

Co do modernizacji stowarzyszeń komunalnych:

- Definitywne rozstrzygnięcie statusu prawnego stowarzyszeń komunalnych. W aktualnym porządku prawnym stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego działają na przedpolu regulacji prawnej, korzystając z dobrodziejstwa sektora samorządu terytorialnego, a także sektora pozarządowego. Należy w sposób jednoznaczny potraktować stowarzyszenia komunalne jako podmioty sektora samorządowego i wyłączyć je spod regulacji ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[4] która to została przecież pomyślana jako konstytucja społeczeństwa obywatelskiego.
- Zdolność stowarzyszeń komunalnych do wykonywania zadań publicznych. Od dekad kwestia zdolności stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych wywołuje kontrowersje – zarówno w doktrynie prawa, jak i orzecznictwie sądowym. Historyczna wykładnia prawa i istota stowarzyszeń komunalnych stoi w sprzeczności z bieżącym wykorzystaniem tej instytucji prawnej. Należy jednoznacznie rozstrzygnąć, że stowarzyszenie jest miękką formą współpracy – służącą przede wszystkim integracji politycznej, koordynacji działań, lobbingowi oraz ochronie wspólnych interesów, a do wykonywania twardej administracji publicznej prawo przewiduje formę związków komunalnych.
- Dopuszczalność tworzenia stowarzyszeń wielosektorowych. Zakładając, że stowarzyszenia mają służyć miękkiej współpracy (integracji, koordynacji, promocji, lobbingowi, ochronie interesów), rozważyć należy możliwość tworzenia stowarzyszeń wielosektorowych, w których uczestniczą jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, jednostki naukowe itd. Wyzwania współczesności wymagają usystematyzowania i standaryzacji współpracy międzysektorowej w ramach wspólnych struktur. Należałoby w zasadzie rozwinąć koncepcję lokalnych grup działania, które stanowią doskonały zaczyn pod postulowaną regulację prawną.

Modernizacja form współpracy komunalnej jest zasadniczo koncepcyjnie opracowana (wystarczy sięgnąć do projektów ustaw procedowanych bezskutecznie w minionych kadencjach), a także bezkosztowa (jedyne koszty generuje obsługa procesu ustawodawczego), co stanowić powinno dodatkową zachętę.

- Ustawa o policentrycznych obszarach metropolitalnych i aglomeracyjnych

W dalszej kolejności, ale także w ramach perspektywy krótkoterminowej, należy ustanowić szczególne formy współpracy dla jednostek samorządu terytorialnego z obszarów o charakterze policentrycznym. Obszary policentryczne, a więc obszary wieloośrodkowe, stanowią skomplikowany urbanistycznie (a przez to i politycznie) układ terytorialny, który wymaga uwagi władzy publicznej w pierwszej kolejności. Kwestią umowną, wynikających z przyjętych ustaleń terminologicznych oraz metodologicznych, jest ich liczba. Nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że regulacja ustawy powinna obejmować (według wielkości mierzonej populacją):

- Metropolię Warszawsko-Łódzką – Miasto stołeczne Warszawa istnieje i funkcjonuje na podstawie odrębnej ustawy, tj. ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy[5]; przedmiotowa ustawa powinna zostać w porządku prawnym, należy co najwyżej rozważyć jej nowelizację; może wydawać się to kontrowersyjne, ale związek metropolitalny w tym przypadku powinien mieć charakter transwojewódzki i obejmować zarówno Warszawę, jak i Łódź; pomijając aktualne powiązania funkcjonalne, w tym transportowe, należy mieć na względzie także konsekwencje realizacji megainwestycji infrastrukturalnych tj. Centralny Port Komunikacyjny, dla wskazanego obszaru; CPK stanowiłby w tym układzie terytorialnym dodatkowy punkt odniesienia;
- Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię – GZM jest pierwszym (i póki co jedynym) związkiem metropolitalnym w Rzeczypospolitej Polskiej, który funkcjonuje na podstawie ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim; wskazaną ustawę należy traktować jako pilotażową i docelowo na jej kanwie należy budować ustawę o policentrycznych obszarach metropolitalnych i aglomeracyjnych;
- Metropolię Gdańsko-Gdyńską – Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk□Gdynia-Sopot czyni starania o formę prawną związku metropolitalnego, stąd też po raz trzeci (2016, 2020, 2024) przekłada projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim przedstawicielom władzy centralnej; projekty stanowią rozwinięcie tzw. ustawy śląskiej;
- Metropolię Bydgosko-Toruńską – pomimo tego, że Bydgoszcz i Toruń deklarują samodzielny status metropolii, utworzenie związku metropolitalnego dedykowanego realizacji kilku zadań publicznych jest zasadne i nie kontestuje bydgoskich czy toruńskich aspiracji.

Utworzenie związków metropolitalnych na powyższych obszarach policentrycznych nie zastępuje reformy metropolitalnej, ale tworzy ogólne ramy do współpracy: (1) rdzenia metropolii, (2) przedmieść i suburbiów, a niekiedy także (3) kontinuum miejsko□wiejskiego położonego na obszarach peryferyjnych – w kluczowych domenach. Wskazane związki metropolitalne powinny działać również po utworzeniu docelowych metropolitalnych i aglomeracyjnych jednostek samorządu terytorialnego – nie są bowiem konkurencyjne, ale koherentne.

Związki metropolitalne są zmodyfikowaną wersją instytucji związku komunalnego, różnią się zatem szeregiem cech konstytutywnych widocznych w szczególności na gruncie prawa ustrojowego. Związki metropolitalne są:

- przymusowe – związki komunalne są zawsze dobrowolne;
- dwustopniowe – związki komunalne są zazwyczaj, czego dowodzi empiria, jednostopniowe; przeważają związki międzygminne, związki powiatowo-gminne są rzadkością;
- wielozadaniowe – związki komunalne są z reguły jednozadaniowe i mają charakter związków transportowych, związków odpadowych lub związków ściekowych.

Kwestia funkcjonalności (zadań i kompetencji) związków metropolitalnych także odznacza się specyfiką. Związki powinny odpowiadać za realizację zadań publicznych określonych ustawą, a nie statutem (który to akt jest źródłem zadań związków komunalnych). Ustawa powinna wyznaczać dwie kategorie zadań związków metropolitalnych: obligatoryjnych i fakultatywnych.

Obligatoryjne zadania własne – dodatkowo finansowane przez władzę publiczną – to przede wszystkim planowanie strategiczne, rozwój infrastruktury transportowej i organizacja publicznego transportu zbiorowego. W pewnym uproszczeniu (co być może zresztą nie byłoby złym pomysłem) należałoby te związki określić mianem subregionalnych związków infrastrukturalno-transportowych, bo tym one są w istocie. Związki metropolitalne powinny posiadać: strategie (ogniskujące w szczególności polityki transportowe zrzeszonych jednostek samorządu terytorialnego), plany zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, zarządy transportu oraz budżet na finansowanie zarówno inwestycji infrastrukturalnych, wymianę taborów na niskoemisyjny, a także świadczenie usług transportowych. Fakultatywne zadania własne to z kolei zadania, które związek wykonywać może, o ile jest to potrzebne dla lepszego jakościowo wykonywania zadań obligatoryjnych. W tym zamkniętym katalogu należałoby umieścić np. zadania w zakresie energetyki odnawialnej, elektromobilności i paliw alternatywnych, mobilności miejskiej, a także ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu.

Ustawa o policentrycznych obszarach metropolitalnych i aglomeracyjnych przygotowuje – przynajmniej na wskazanych obszarach – grunt pod docelową reformę metropolitalną, gdyż integruje szerzej zakrojony układ terytorialny w jednej strukturze organizacyjno-funkcjonalnej w ściśle określonych domenach, jednocześnie pozostawiając silniejszą integrację administracyjną rdzenia metropolii ustawie o samorządzie powiatowym, aglomeracyjnym i metropolitalnym. Powyższy mechanizm dobrze oddaje proces instytucjonalizacji konurbacji górnośląsko-zagłębiowskiej. Po dekadach funkcjonowania związków transportowych (związków komunalnych) na podstawie specustawy powstała Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (będąca związkiem metropolitalnym 41 gmin), ale siedmioletnie doświadczenie GZM skłania jej liderów do dalszej ingerencji rdzenia poprzez utworzenie supermiasta (będącego w jednostką samorządu metropolitalnego, zastępującego 14 miast na prawach powiatu).

4. Perspektywa d?ugoterminowa

Jednocześnie należy rozpocząć przygotowania do reformy metropolitalnej. Zakładając, że jej perspektywa długoterminowa obejmuje dekadę, prace trzeba byłoby zacząć stosunkowo szybko. Powinien powstać organ wewnętrzny Rady Ministrów o składzie eksperckim i samorządowym, poddany politycznej kontroli (np. zespół roboczy, a może nawet komisja kodyfikacyjna), który przygotuje tezy pod reformę ustrojową, a następnie skonfrontuje je z praktyką.

W perspektywie długoterminowej należałoby postulować o następujące inicjatywy: (1) ustawę o samorządzie powiatowym, aglomeracyjnym i metropolitalnym, a także (2) nowelizację ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oraz ustawy o samorządzie województwa.

Ustawa o samorządzie powiatowym, aglomeracyjnym i metropolitalnym

Miejscem optymalnym do unormowania metropolitalnych oraz aglomeracyjnych jednostek samorządu lokalnego (dalej po prostu: metropolii" i „aglomeracji") jest ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[6]. Przyjmując, że w międzyczasie nie dojdzie do kodyfikacji ustrojowego prawa samorządowego (a zaznaczyć warto, że idea kodeksu samorządu terytorialnego jest niezwykle interesująca), to w ustawie powiatowej należy „zakotwiczyć" nowe jednostki samorządu terytorialnego średniego szczebla. Jest to rozwiązanie logiczne, zakładające, że wszystkie jednostki średniego szczebla (powiat, aglomeracja, metropolia) są uregulowane w tym samym akcie.

W tym kontekście podkreślić należy, że z pozycji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[7] dywersyfikacja form jednostek samorządu terytorialnego średniego szczebla jest w pełni dopuszczalna. Konstytucja mianowicie wprost i definiuje jedynie gminy oraz województwa (samorząd regionalny), uznając, że to, co się pomiędzy gminą a województwem dzieje, jest dopuszczalne, ale fakultatywne. Wykładnia przepisu art. 164 Konstytucji skłania do jednoznacznego wniosku, zgodnie z którym dopuszczalny jest jedynie dwu- i trójstopniowy model samorządu terytorialnego. W dwustopniowym modelu występują wyłącznie samorząd gminny i samorząd regionalny, a w modelu trójstopniowym może się dodatkowo pojawić „coś" pomiędzy. Średni szczebel jest dopuszczalny, ale nie jest obligatoryjny i nazwany, co ustawodawcy zwykłemu daje pewną swobodę prawotwórczą. Korzystając z delegacji, ustawodawca stworzył samorząd powiatowy i miasta na prawach powiatu. Nie ma jednak żadnych przeciwwskazań, by tego stanu rzeczy nie zmienić. Należałoby zatem zreformować średni szczebel i bazując na zasadzie dywersyfikacji rozwiązań ustrojowych, zrobić rzecz następującą:

- na obszarach metropolitalnych (których jest około 10) utworzyć samorząd metropolitalny w drodze fuzji i przekształcenia samorządu powiatowego;
- na obszarach aglomeracyjnych, zlokalizowanych poza metropoliami (których jest około 30) utworzyć samorząd aglomeracyjny w drodze fuzji i przekształcenia samorządu powiatowego;
- na pozostałych obszarach (tj. obszarach małomiasteczkowych i wiejskich) pozostawić samorząd powiatowy w obecnej konstrukcji prawnej.

Efektem ubocznym powyższego zabiegu byłoby zmniejszenie liczby powiatów, których jest zdecydowanie zbyt dużo.

Głównym uzasadnieniem reformy metropolitalnej jest zatem potrzeba rekonstrukcji średniego szczebla samorządu terytorialnego na obszarach silnie zurbanizowanych, gdyż to właśnie tam identyfikowanych jest najwięcej dysfunkcji aktualnego trójstopniowego modeli samorządu terytorialnego. Wystarczy wskazać następujące zjawiska faktyczne, by ratio legis reformy stało się jasne:

- „dzika" (niekontrolowana) suburbanizacja; • dezintegracja lokalnych systemów transportowych;

- brak inwestycji w infrastrukturę transportową, w szczególności szynową;
- wykluczenie komunikacyjne; • brak zarządzania depopulacją;
- migracje ludności;
- efekt gapowicza.

Nowo utworzone jednostki samorządu lokalnego z jednej strony przejęłyby zadania własne powiatów, z drugiej zaś zostałyby wyposażone w nowe zadania, które mają charakter odpowiednio metropolitalny i aglomeracyjny. W związku z powyższym poziom decentralizacji funkcjonalnej na średnim szczeblu samorządu terytorialnego byłby asymetryczny. Przykładowo, samorząd metropolitalny i aglomeracyjny powinien zostać silnie umocowany w systemie planowania strategicznego, w systemie rozwoju społeczno?gospodarczego oraz w systemie planowania przestrzennego. W tych przypadkach relokacja wybranych kompetencji ze szczebla gminnego byłaby wręcz konieczna. Zgodnie z zasadą pomocniczości zadania i kompetencje lokuje się na szczeblu jak najniższym, pod warunkiem że istnieje możliwość ich sprawnego wykonywania. We wskazanych domenach (strategia, rozwój, przestrzeń) relokacja kompetencji na poziom wyższy jest więc uzasadniona. Dodatkowo samorząd metropolitalny i aglomeracyjny powinny prowadzić politykę finansową zmierzającą do ograniczenia skutków tzw. efektu gapowicza.

Projekt pilotażowy można byłoby przeprowadzić w Poznaniu, którego morfologia sprzyja utworzeniu metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego. W zasadzie należałoby przede wszystkim oddzielić gminę od miasta na prawach powiatu, by w dalszej kolejności zintegrować instytucjonalnie i terytorialnie miasto na prawach powiatu z powiatem obwarzankowym. Wówczas powstałby samorząd metropolitalny na średnim szczeblu (Metropolia Poznańska), na którego obszarze działałyby gminy (a pośród nich Miasto Poznań).

Nowelizacja ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oraz ustawy o samorządzie województwa

	Należy jednocześnie zmierzać do wzmocnienia pozycji samorządu województwa poprzez dalszą decentralizację administracji rządowej – pozbawienie jej kolejnych zadań publicznych.	

Nie sposób rozważać na temat reformy metropolitalnej z pominięciem samorządu województwa. Doświadczenia wielu krajów dowodzą, że obie struktury organizacyjno?funkcjonalne występują często w pozycji konkurencyjnej, co nie sprzyja funkcjonalności całego systemu samorządu terytorialnego. Napięcia instytucjonalne są wpisane w każdy ustrój, tym niemniej należy dążyć do ich minimalizacji, a nie eskalacji. Przedmiotowa problematyka nie będzie uszczegółowiana, gdyż wykracza poza założenia i ramy tematyczne niniejszego opracowania, ale trzeba ją przynajmniej zasygnalizować. Reforma metropolitalna prowadząca do utworzenia nowej kategorii jednostek samorządu terytorialnego musi uwzględniać pozycję ustrojową i funkcjonalną województwa samorządowego, a także – w razie potrzeby – dokonywać w niej korekty.

Wydaje się, że korekta jest uzasadniona – zarówno korekta terytorialna, jak i instytucjonalna. Delimitacja województw jest rzecz jasna ogromnym wyzwaniem, politycznie ryzykowanym, więc nie należy się jej spodziewać w bliżej określonej przyszłości. Warto jednak odnotować, że baza demograficzna oraz gospodarcza, kilku województw jest słaba, co skłania do refleksji. Z pewnością zmniejszenie liczby województw do np. 12 czy 13 byłoby zasadne.

Należy jednocześnie zmierzać do wzmocnienia pozycji samorządu województwa poprzez dalszą decentralizację administracji rządowej – pozbawienie jej kolejnych zadań publicznych. Przy czym decentralizacja administracji rządowej powinna polegać zarówno na ograniczeniu lub likwidacji określonych działów administracji rządowej i instytucji podporządkowanych ministrom właściwym, jak i ograniczeniu terenowej administracji rządowej zespolonej na szczeblu województwa. Urzędy wojewódzkie zaczynają wyrastać na „konkurencję" wobec urzędów marszałkowskich, co jest zjawiskiem niekorzystnym. Wojewoda to przedstawiciel Rady Ministrów w terenie, który odpowiada za realizację polityki w kilku kluczowych domenach (np. bezpieczeństwo i porządek publiczny), stąd też wszelakie przejawy ekspansji funkcjonalnej (np. wkraczanie na obszar polityk społecznych) trzeba uznać za błędne. Silna metropolia może zafunkcjonować jedynie w województwie, które nie odczuwa jej „oddechu na plecach".

Kwestia reformy wojewódzkiej jest zagadnieniem ważnym i trudnym, wymagającym odrębnej analizy. Dlatego w niniejszym opracowaniu jedynie zasygnalizowano problem.

5. Podsumowanie

W niniejszym dokumencie wskazano mapę drogową, którą w ocenie Instytutu Metropolitalnego powinna zmierzać władza publiczna Rzeczypospolitej Polskiej. Zaprezentowane koncepcje, tezy i twierdzenia znajdują uzasadnienie w wynikach wielu badań, a także publikacjach naukowych. W razie zainteresowania dalszą współpracą, rozwinięciem opracowania lub opracowaniem projektów dokumentów urzędowych, w tym ustaw, Zespół Instytutu poleca się uwadze i pozostaje do pełnej dyspozycji

Zdjęcia: Gdańsk, obraz autorstwa Piotr Zakrzewski z Pixabay

1 Dz. U. z 2015 r. poz. 1890, z 2016 r. poz. 2260↩ Wróć do tekstu

2 T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 186. ↩ Wróć do tekstu

3 Zob.: J. Szlachetko, Lex metropolitana. Rozwój ustawodawstwa metropolitalnego w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej, Gdańsk 2023.↩ Wróć do tekstu

4 T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1491, 1761, 1940.↩ Wróć do tekstu

5 T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1817.↩ Wróć do tekstu

6 T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107, 1907.↩ Wróć do tekstu

7 Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946.↩ Wróć do tekstu