

KONCEPCJA ORGANIZACJI I FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU METROPOLITALNEGO W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ (KONCEPCJA MEGAPOLIS)

dr Jakub H. Szlachetko

Spis treści:

- 1) Wprowadzenie
- 2) Taktyka legislacyjna
- 3) Tezy do ustawy
 - a. Identyfikacja metropolii i delimitacja obszarów metropolitalnych
 - b. Katalog zadań metropolitalnych i kompetencje
 - c. Relacje ustrojowe w systemie samorządu terytorialnego
 - d. Forma organizacyjnoprawna samorządu metropolitalnego
 - e. Demokracja metropolitalna
 - f. Finansowanie działalności samorządu metropolitalnego
- 4) Podsumowanie

Wprowadzenie

W obrocie naukowym i eksperckim jest sporo materiałów dotyczących tzw. kwestii metropolitalnej – książek, artykułów, ekspertyz, a nawet projektów ustaw[1]. W zdecydowanej większości uzasadniają one, z pozycji prawnej, administracyjnej, politycznej, urbanistycznej, geograficznej itd., reformę metropolitalną. Dostarczają wiedzy naukowej i fachowej, którą można określić mianem „ratio legis”. Dlatego też nie będą one poddawane wnikliwej analizie czy szczegółowym rozważaniom. Lepiej zasięgać informacji „u źródła”. Oś wywodu będzie szła w innym kierunku – *pro futuro* – zaś autor, przy wykorzystaniu istniejących zasobów wiedzy, skoncentruje uwagę na instytucjonalnym kształcie (normatywnym modelu) samorządu metropolitalnego i przedstawi swoją koncepcją jego prawnego urządzenia. Koncepcja ta nie przypadkowo nazywana jest „koncepcją MEGApolis”[2].

Celem niniejszego raportu jest zatem zaprezentowanie koncepcji prawnej regulacji organizacji i funkcjonowania samorządu metropolitalnego w Rzeczypospolitej Polskiej, do czego posłuży zestaw kilkunastu powiązanych funkcjonalnie i treściowo tez, a więc głównych założeń do jakże pożądanej i potrzebnej reformy. Są to tezy kierunkowe, sformułowane w sposób ogólny, a w razie zainteresowania prawodawcy wymagające doszczegółowienia. Dla zapewnienia komunikatywności tekstu każda teza została opatrzona propozycją przepisu ustawowego oraz stosownym komentarzem. Dobór tez jest subiektywny i autorski, ukazujący jedynie jedną z możliwych metod postępowania w kwestii metropolitalnej[3].

Co ważne, rozważania zaprezentowane w niniejszym raporcie są dostosowane do polskich realiów – uwzględniają uwarunkowania prawne i faktyczne występujące w Rzeczypospolitej Polskiej. Wynika to jedynie z celu raportu, który proponuje konkretną i operacyjną koncepcję organizacji i funkcjonowania samorządu metropolitalnego właśnie w tym państwie. Trzeba mieć jednak na względzie, że kwestia metropolitalna ma wymiar globalny. Różnorodność rozwiązań ustrojowych i funkcjonalnych powoduje, że niekiedy mówi się o „krajobrazie metropolitalnym”. Nie sposób jednak, w formacie raportu, zmierzyć się z tak obszerną i skomplikowaną problematyką.

[1] Przede wszystkim należałoby wskazać projekt ustawy o: Zespole Gmin Warszawskich i o ustroju miasta stołecznego Warszawy (1994); Warszawskim Okręgu Stołecznym (2000); ustroju miasta stołecznego Warszawy i Warszawskim Zespole Miejskim (2001); zmianie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (2005); tworzeniu i wykonywaniu zadań przez związki aglomeracyjne (2007); rozwoju miast i obszarach metropolitalnych (2007); rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych (2008); Regionalnym Związku Komunalnym „Silesia” (2008); polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (2008); polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (2009); powiecie metropolitalnym Górnego Śląska i Zagłębia (2012); współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego (2013); powiecie metropolitalnym (2013); Poznańskim Związku Metropolitalnym (2016); związku metropolitalnym w województwie pomorskim (2016); ustroju Miasta Stołecznego Warszawy (2017); Wrocławskim Związku Metropolitalnym (2018); Łódzkim Związku Metropolitalnym (2019).

[2] O koncepcji MEGApolis zob. więcej: J. Szlachetko, Normatywny model samorządu metropolitalnego, Gdańsk 2020; J. Szlachetko, Zakres działania i zadania samorządu metropolitalnego w świetle koncepcji MEGApolis. Postulaty de lege ferenda, Samorząd Terytorialny 2021, nr 7-8; J. Szlachetko, Tezy do ustawy o samorządzie metropolitalnym. Przyczynki do dyskusji o brakującej reformie, Samorząd Terytorialny 2021, nr 1-2; J. Szlachetko, Raport z dnia 01 stycznia 2021 r. w sprawie założeń polityki metropolitalnej dla Rzeczypospolitej Polskiej (MEGApolis); J. Szlachetko, Raport z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie zakresu działania i zadań samorządu metropolitalnego.

[3] Analiza materiału normatywnego (przede wszystkim projektów ustaw, ale także ekspertyz) prowadzi do wniosku, że w Rzeczypospolitej Polskiej wykształciły dwie zasadnicze koncepcje prawnego urządzenia obszarów metropolitalnych, jako: (1) metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego, (2) metropolitalnego związku jednostek samorządu lokalnego (gmin, ewentualnie gmin i powiatów).

Taktyka legislacyjna

Zastrzec przede wszystkim należy, że metropolie są zjawiskiem faktycznym (urbanistycznym), istniejącym niezależnie od woli czy decyzji prawodawcy. Prawodawca może jednak poprzez odpowiednio zaprojektowaną interwencję przyczynić się do dynamicznego rozwoju metropolii (a poprzez metropolie także i innych części kraju) lub, przyjmując postawę bierną, zahamować (a przynajmniej znacząco spowolnić) tempo rozwoju społeczno-ekonomicznego. Interwencja jest zatem pożądana i uzasadniona. Można ją jednak przeprowadzić na co najmniej kilka różnych sposobów. W piśmiennictwie generalnie wyróżnia się dwa rozwiązania modelowe: (1) model interwencyjny (top-down) oraz (2) model integracyjny (bottom-up). Każdy z nich ma określone wady i zalety, które w procesie podejmowania decyzji prawodawczej należy rozważyć w szerszym kontekście (tradycji ustrojowych, pozycji samorządu terytorialnego w strukturze władzy publicznej, układu kompetencyjnego, kondycji finansów publicznych, identyfikowanych potrzeb społecznych itd.).

Nie wdając się w szczegółowe analizy, tak w skrócie, warto scharakteryzować wspomniane modele. Model interwencyjny zakłada potrzebę interwencji władzy ustawodawczej i stworzenie odpowiednich warunków prawnych (ustawowych) do organizacji i funkcjonowania samorządu metropolitalnego. Taktyka legislacyjna może być jednak różnorodna i opierać się na jednej ustawie systemowej (tworzącej system samorządu metropolitalnego) lub na kilku ustawach indywidualnych (w takim przypadku do porządku prawnego wprowadza się ustawy dedykowane poszczególnym metropoliom). Przy modelu interwencyjnym może dojść do utworzenia różnych form prawnych samorządu metropolitalnego, w szczególności metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego lub przymusowego związku jednostek samorządu lokalnego z obszaru metropolitalnego. Z kolei model integracyjny minimalizuje rolę władzy ustawodawczej ograniczając ją de iure do stworzenia ogólnych warunków do współdziałania komunalnego. Ustawodawstwo przewiduje po prostu różne formy współdziałania (np. porozumienia, stowarzyszenia, spółki, związki), ale nie stawia kolejnego kroku i nie tworzy samorządu metropolitalnego jako takiego, scedowując decyzyjność i odpowiedzialność na metropolitalnych interesariuszy (gminy i powiaty, ewentualnie inne instytucje). Przy modelu integracyjnym samorząd metropolitalny działa najczęściej w formach fakultatywnych związków jednostek samorządu lokalnego, stowarzyszeń lub jeszcze luźniejszych struktur.

Taktyka legislacyjna musi być „szyta na miarę” – dostosowana do specyfiki i uwarunkowań. Nie ma uniwersalnych rozwiązań, są jedynie uniwersalne pomysły, których skuteczność rozbija się o wiele okoliczności. Model integracyjny, przy dobrym (różnorodnym, bogatym w prawne formy współdziałania i elastycznym) ustawodawstwie krajowym jest z pewnością najlepszym „pierwszym krokiem” wiodącym ku metropoliom. Niekiedy okazuje się także „krokiem ostatnim”, gdyż powstałe w wyniku integracji struktury wytrzymują próbę czasu. Model interwencyjny jest wielokrotnie „drugim krokiem”, dopełnieniem, który wzmacnia samorząd metropolitalny, tworzy trwalsze i silniejsze struktury. Zdarza się jednak, iż wobec braku politycznej woli do integracji metropolitalnej to model interwencyjny przełamuje lokalne animozje czy nazbyt wybujałe ambicje liderów i stymuluje, pod przymusem ustawy, rozwój samorządu metropolitalnego.

W Rzeczypospolitej Polskiej metropolitalny dyskurs trwa od dekad. Zaczął się jeszcze w Polskiej Republice Ludowej, by zyskać na sile w pierwszych latach III Rzeczypospolitej – w dobie transformacji ustrojowej i reform samorządowych. I jakkolwiek w obrotach jest mnóstwo materiałów różnego pokroju (a przede wszystkim projektów ustaw), tak wykształconego instytucjonalnie samorządu metropolitalnego w dalszym ciągu brakuje, a istniejące podmioty metropolitalne są ciągle „potencjalnymi” metropoliom.

Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele. Z jednej strony bezskuteczność władzy publicznej, centralnej, przejawiająca się w braku dedykowanych rozwiązań prawnych (choćby odpowiednich form współdziałania komunalnego dla obszarów metropolitalnych), z drugiej strony niski poziom kultury współpracy, widoczny w badaniach empirycznych obszarów metropolitalnych.

W Polsce na dobrą sprawę żaden model nie może zafunkcjonować:

- model interwencyjny, gdyż w ustawodawstwie brakuje ustaw metropolitalnym (jedynym wyjątkiem jest ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim);
- model integracyjny, gdyż w ustawodawstwie brakuje stosownego „instrumentarium” – przepisy o porozumieniach, stowarzyszeniach, spółkach czy w szczególności związkach komunalnych wymagają bowiem modernizacji i dostosowania do metropolitalnej specyfiki.

Autor opowiada się za modelem interwencyjnym. Taktyka legislacyjna powinna zakładać wdrożenie całego systemu samorządu metropolitalnego w drodze jednej ustawy (np. ustawy o samorządzie metropolitalnym lub ustawy o samorządzie powiatowym i metropolitalnym), a także stosownych rozporządzeń. Zasada jednej ustawy jest rozwiązaniem sprawiedliwym i traktującym wszystkie metropolie w sposób jednakowy, równy. Nie ma bowiem żadnych argumentów na rzecz dywersyfikacji pozycji ustrojowej samorządu metropolitalnego, różnicowanie może dotyczyć co najwyżej katalogu zadań czy struktury władzy. Z kolei tworzenie samorządu metropolitalnego w drodze ustaw indywidualnych powoduje fragmentaryzację systemu, uchybia spójności regulacji prawnej, a przede wszystkim eskaluje proceder klientelizmu politycznego.

Tezy do ustawy

1. Identyfikacja metropolii i delimitacja obszarów metropolitalnych

Kwestią kluczową, a jednocześnie rozpalającą największe emocje, jest identyfikacja metropolii i delimitacja obszarów metropolitalnych. By zaprojektować reformę terytorialną trzeba w końcu znać jej przedmiot – i wiedzieć z iloma i jak wielkimi metropoliami władza ma do czynienia. Analizy geograficzne i prace delimitacyjne nie dają jednoznacznych rezultatów. Wydaje się jednak, że w polityce publicznej trzeba dokonywać pewnych uproszczeń, a naukowe dociekania nie dają się w pełni zastosować. W związku z powyższym autor, opierając się w dużej mierze na ustaleniach „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polska 2030” (archiwalnej, dokument stracił moc obowiązującą)[4], proponuje stworzenie 12 metropolii. Chodziłoby o następujące ośrodki metropolitalne i ich obszary funkcjonalne (kolejność jest przypadkowa):

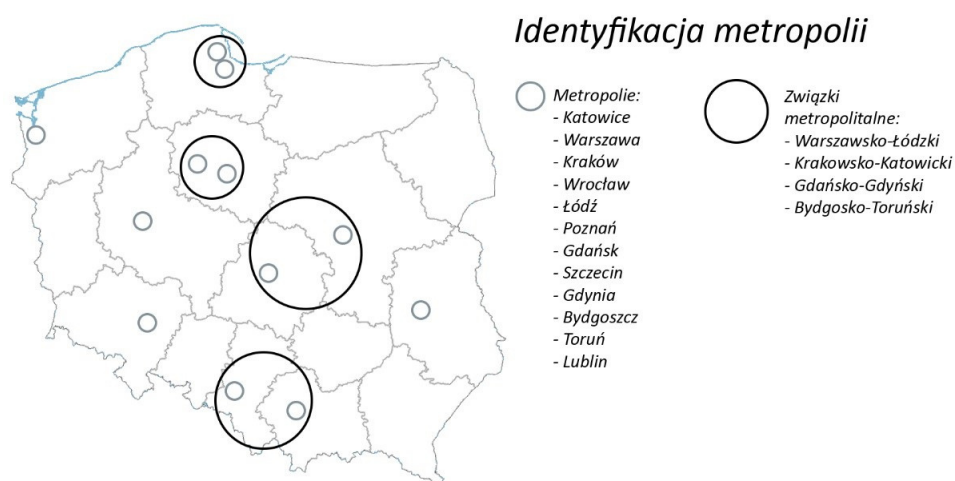
- Warszawa;
- konurbacja Śląsko-Zagłębiowska z siedzibą w Katowicach;
- Kraków;
- Łódź;
- Wrocław;
- Poznań;
- Gdańsk;
- Szczecin;

[4] Żaden inny krajowy akt polityki publicznej nie dokonuje identyfikacji metropolii i delimitacji ich obszarów, stąd „Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polska 2030”, pomimo braku mocy obowiązującej, jest najlepszym „punktem wyjścia”.

- Lublin;
- Bydgoszcz;
- Toruń;
- Gdynia.

Dla zilustrowania zjawiska przygotowano mapę delimitacyjną.

Mapa nr 1. Identyfikacja i delimitacja metropolitalna.



Źródło: Opracowanie własne.

Jednocześnie na kilku obszarach metropolitalnych układ terytorialny jest zdecydowanie bardziej skomplikowany, co skłaniałoby do modyfikacji systemu samorządu metropolitalnego poprzez stworzenie obligatoryjnych związków metropolitalnych (traktowanych w kategoriach formy współdziałania metropolitalnego). Powinny powstać 4 ustawowe, przymusowe związki metropolitalne wykonujące zadania z zakresu rozwoju infrastruktury transportowej (drogowej, szynowej), a także organizacji transportu zbiorowego.

Chodziłoby o:

- Warszawsko-Łódzki Związek Metropolitalny;
- Krakowsko-Katowicki Związek Metropolitalny;
- Gdańsko-Gdyński Związek Metropolitalny;
- Bydgosko-Toruński Związek Metropolitalny.

2. Katalog zadań metropolitalnych i kompetencje

Z pozycji zasadności reformy metropolitalnej kwestią najważniejszą jest funkcjonalność samorządu metropolitalnego – uwarunkowana ustawowo powierzonymi zadaniami, kompetencjami i środkami finansowymi. To de facto funkcjonalność samorządu metropolitalnego powinna być „punktem wyjścia” w dyskusji, bo to w niej kryje się ratio legis ewentualnej ustawy.

Nie ulega wątpliwości, iż samorząd metropolitalny jest narzędziem potrzebnym do wykonywania zadań publicznych, zaspokajania potrzeb społecznych, podnoszenia standardu jakościowego życia mieszkańców. Wątpliwości dotyczą natomiast tego, jak rozbudowany powinien być katalog zadań metropolitalnych. Wahania pomiędzy koncepcjami są znaczące. Całe szczęście wszystkie metropolitalne inicjatywy legislacyjne przewidują osadzenie funkcjonalności metropolitalnej samorządności w triadzie rozwój-przestrzeń-transport. Można by rzec, że bez tej triady reforma metropolitalna nie ma większego sensu, gdyż to właśnie rozwój społeczno-ekonomiczny, metropolitalne planowanie przestrzenne (w szczególności koordynacja lokalnych polityk przestrzennych i przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji), rozwój infrastruktury transportowej i organizacja transportu publicznego uzasadniają interwencję władzy ustawodawczej. Wydaje się jednak, że współcześnie triada to za mało – że są także inne dziedziny życia społeczno-gospodarczego, w których samorząd metropolitalny powinien pełnić prawnie określoną rolę. Z jednej strony są to dziedziny „stare”, tj. gospodarka wodociągowo-kanalizacyjna, gospodarka odpadowa, szkolnictwo średnie i wyższe, społeczne budownictwo czynszowe, bezpieczeństwo publiczne. Z drugiej strony są to dziedziny „nowe”, np. wspieranie branż wysokich technologii, innowacyjna i kreatywna polityka naukowa, przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, współzarządzanie (we współdziałaniu z administracją rządową) kryzysami migracyjnymi. Propozycja prawnej regulacji przedmiotowej materii znajduje się poniżej:

Art. XX. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych metropolii. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

- 1) trwałego i zrównoważonego rozwoju obszaru metropolitalnego, spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali metropolitalnej, w szczególności poprzez:*
 - a. sporządzanie i uchwalanie strategii rozwoju metropolii i obszaru metropolitalnego;*
 - b. monitorowanie i prognozowanie procesów demograficznych, urbanistycznych i gospodarczych;*
- 2) solidaryzmu metropolitalnego i redystrybucji środków rozwojowych, w ramach mechanizmu dyfuzyjnego, na obszary strategicznej interwencji lub na tereny gmin o najniższym dochodzie – na zasadach określonych w strategii rozwoju metropolii i obszaru metropolitalnego;*
- 3) kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, w szczególności poprzez:*
 - a. sporządzanie i uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, wiążącego w gminnym planowaniu przestrzennym;*
 - b. przeprowadzanie bilansów terenów przeznaczonych pod zabudowę, wyznaczenie obszarów nowej zabudowy i podejmowanie innych środków prawnych służących przeciwdziałaniu niekontrolowanej suburbanizacji;*
 - c. koordynację gminnych polityk przestrzennych w formie dyskusji na konferencjach metropolitalnych oraz opiniowania przez właściwe organy metropolii gminnych aktów planowania przestrzennego;*
 - d. uzgadnianie z organami gminy decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;*
- 4) wspierania społecznego budownictwa czynszowego, w szczególności poprzez:*
 - a. finansowanie programów rozwoju społecznego budownictwa czynszowego;*
 - b. finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych realizowanych na podstawie gminnych programów rewitalizacji stanowiących społeczne budownictwo czynszowe;*
- 5) ochrony klimatu, środowiska i przyrody, w szczególności poprzez:*
 - a. sporządzanie i uchwalanie planów adaptacji do zmian klimatu obszaru metropolitalnego;*
 - b. ustanawianie form ochrony przyrody;*
 - c. ustanawianie stref czystego transportu;*
 - d. przeciwdziałanie zanieczyszczeniu światłem i hałasem;*
 - e. wspieranie budownictwa energooszczędnego i ekologicznego;*
- 6) ochrony krajobrazu;*

- 7) metropolitalnego transportu zbiorowego i dróg publicznych, w szczególności poprzez:
- sporządzanie i uchwalanie planów zrównoważonej mobilności miejskiej obszaru metropolitalnego;
 - planowanie, koordynację, integrację oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego;
 - organizację metropolitalnych przewozów pasażerskich;
 - współdziałanie w ustalaniu lokalizacji dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze metropolitalnym;
- 8) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- 9) zaopatrzenia w energię elektryczną pochodzącą z odnawialnych źródeł energii;
- 10) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, a także zarządzania kryzysowego;
- 11) administracji architektoniczno-budowlanej;
- 12) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji metropolitalnego rynku pracy;
- 13) ochrony zdrowia i zdrowia psychicznego;
- 14) kultury;
- 15) szkolnictwa wyższego i nauki, w szczególności poprzez:
- tworzenie uczelni publicznych akademickich lub zawodowych;
 - tworzenie, we współdziałaniu z właściwymi organami państwa i uczelni publicznych, wspólnych wydziałów lub innych wewnętrznych jednostek organizacyjnych;
 - zamawianie kierunków studiów wyższych niezbędnych do osiągnięcia wyzwań określonych w strategii rozwoju metropolii;
 - finansowanie badań naukowych lub rozwojowych niezbędnych do osiągnięcia wyzwań określonych w strategii rozwoju metropolii;
 - finansowanie stypendiów dla pracowników naukowo-dydaktycznych i studentów;
- 16) wspieranie branż wysokich technologii (w tym medycznej, biotechnologicznej, elektronicznej, lotniczej, kosmicznej), w szczególności poprzez:
- uchwalanie i sporządzanie programów rozwoju branż wysokich technologii;
 - inkubowanie przedsiębiorstw wysokich technologii i wspieranie otoczenia naukowo-technologicznego;
 - lokalizowanie stref ekonomicznych i klastrów przemysłowych;
- 17) utrzymania metropolitalnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- 18) promocji metropolii i gmin położonych na obszarze metropolitalnym;
- 19) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.
2. Ustawy mogą określać także inne zadania własne dla wszystkich lub wybranych metropolii.
3. Zadania metropolii nie mogą naruszać zakresu działania gmin.

Art. XX. Do zadań publicznych metropolii należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Art. XX. Ustawy mogą nakładać na metropolie obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum.

Art. XX. 1. Metropolie mogą realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego lub ze związkiem jednostek samorządu terytorialnego.

2. Metropolie mogą realizować zadania publiczne należące do zakresu działania administracji rządowej na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej.

Funkcjonalność samorządu metropolitalnego to jednak nie tylko katalog zadań metropolitalnych, a także kompetencje służące do ich realizacji. Może zdarzyć się tak, że prawodawca wyposaży metropole w szerokie spektrum zadań publicznych, ale jednocześnie nie zapewni im odpowiedniej „sprawczości” – czyli „twardych” kompetencji (prawotwórczych, decyzyjnych). Wówczas w praktyce samorząd metropolitalny nie będzie miał większego znaczenia. Proporcje pomiędzy zadaniami a kompetencjami trzeba odpowiednio wyważyć. Kompetencje to nic innego jak „narzędzia”, za pomocą których właściwe organy mogą osiągać powierzone im cele. Dlatego każde zadanie metropolitalne powinno mieć stosowne instrumentarium[5]. Nie wdając się w szczegółowe analizy, jedynie sygnalizując problem zaproponować należy następujące narzędzia:

- metropolitalna strategia rozwoju – podobne narzędzie przewiduje ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; jest nim strategia rozwoju ponadlokalnego dedykowana powiązanym funkcjonalnie gminom; wydaje się, iż wskazana strategia wyczerpuje potrzebę;
- metropolitalny plan zagospodarowania przestrzennego – nie ulega wątpliwości, iż istnieje metropolitalne planowanie przestrzenne (obok planowania krajowego, regionalnego i lokalnego); jest ono, ze względu na żywiołowość zjawisk przestrzennych, zaawansowanie procesów urbanizacyjnych, dużą presję inwestycyjną, specyficzne, trudne i nie zwykle ważne; samorząd metropolitalny powinien mieć zatem „twarde” kompetencje w zakresie planowania przestrzennego, np. w postaci metropolitalnego planu zagospodarowania przestrzennego, który będąc aktem prawa miejscowego wpływałby władczo w zakresie poręczonym na gminne polityki przestrzenne, a także na postawy i zachowania inwestorów w newralgicznych (strategicznym) obszarach; taki plan metropolitalny powinien mieć umocowanie zwłaszcza w dziedzinie polityki osadniczej, wyznaczania nowych obszarów zabudowy, przeciwdziałania niekontrolowanej suburbanizacji i lokalizowania inwestycji celu publicznego o charakterze infrastrukturalnym;
- metropolitalny plan adaptacyjny do zmian klimatycznych;
- metropolitalny plan zrównoważonej mobilności miejskiej.

3. Relacje ustrojowe w systemie samorządu terytorialnego

Reforma metropolitalna to reforma średniego szczebla samorządu terytorialnego, co oznacza, że naturalnym „środowiskiem metropolitalnym” jest szczebel powiatowy. Nie da się przeprowadzić przedmiotowej reformy z pominięciem samorządu powiatowego. W związku z powyższym, „punktem wyjścia” dla interwencji władzy ustawodawczej powinien być powiat, zaś sama interwencja powinna przewidywać sposób postępowania z istniejącymi powiatami. Wariantów decyzyjnych jest wiele, przykładowo: (1) likwidacja lub (2) fuzja powiatów. Istnieje także możliwość pozostawienia lokalnego układu terytorialnego nietkniętym, i stworzeniem dodatkowego metropolitalnego szczebla (co jednak wywołuje pytania o zasadność, racjonalność i celowość utrzymywania biurokratycznej, rozbudowanej struktury terytorialno-administracyjnej).

[5] Tak na marginesie warto zauważyć, że zarówno ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (T.j. Dz.U., poz. 1890), jak i ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (T.j. Dz.U., poz. 730), jak i pojawiające się metropolitalne inicjatywy legislacyjne (np. projekty ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim) są obarczone przedmiotowym błędem. Dostyc zachowawczy katalog zadań metropolitalnych to jedno, zasadniczo brak nowych kompetencji to drugie. Wpływa to na małą sprawczość i słabą pozycję ustrojową podmiotów.

Wydaje się, iż optymalnym rozwiązaniem jest fuzja samorządu powiatowego na zidentyfikowanych i zdelimitowanych obszarach metropolitalnych. Samorząd metropolitalny, powstały z połączenia średnio kilku powiatów, byłby z jednej strony podmiotem nowym (posiadającym nowe, gdyż metropolitalne zadania publiczne), zaś z drugiej strony sukcesorem praw i obowiązków (w tym zadań i kompetencji, a także źródeł finansowych) łączonych samorządów. Taka forma interwencji zachowałaby spójność systemową, a model samorządu terytorialnego w dalszym ciągu byłby trójstopniowy (trójstopniowy).

Kwestią kluczową jest odpowiednia – do uwarunkowań konstytucyjnych, ale i politycznych – regulacja stosunków ustrojowych na obszarach metropolitalnych. Chodzi o relacje dwojakiego rodzaju, na linii: (1) metropolia-gmina, a także (2) metropolia-województwo. Paradygmatem relacji metropolitalno-gminnych powinna być konstytucyjna regulacja ustanawiająca gminę podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Metropolia wobec gminy powinna pełnić funkcję subsydiarną i wykonywać te zadania, które wykraczają poza granice administracyjne lub możliwości finansowe gminy. Z kolei dla relacji metropolitalno-wojewódzkich założeniem powinna być niekonkurencyjność. Metropolia – pod względem powierzchniowym czy populacyjnym – nie może stanowić instytucjonalnej konkurencji dla samorządu województwa.

4. Forma organizacyjnoprawna samorządu metropolitalnego

Analiza komparatystyczna ukazuje bogactwo i różnorodność rozwiązań ustrojowo-organizacyjnych dla obszarów metropolitalnych – jest w czym wybierać. Nie wdając się jednak w rozważania o teoretycznoprawnym charakterze, pośród alternatyw wskazać należy:

- metropolitalną jednostkę samorządu terytorialnego;
- przymusowy związek jednostek samorządu lokalnego;
- dobrowolny związek jednostek samorządu lokalnego;
- spółkę z udziałem jednostek samorządu lokalnego;
- stowarzyszenie jednostek samorządu lokalnego.

Każda ze wskazanych form organizacyjnych ma wady i zalety. Zważywszy na trójstopniowy (trójstopniowy) model samorządu terytorialnego, wspólnotowy charakter województw, powiatów i gmin, demokratyczne urządzenie wszystkich wspólnot i wyborczą legitymację władz samorządowych (wszędzie organów stanowiąco-kontrolnych), należałoby się opowiedzieć za metropolitalną jednostką samorządu terytorialnego. Taka jednostka, zwana po prostu „metropolią”, byłaby więc: korporacją publicznoprawną, korporacją osób fizycznych, wspólnotą samorządową, wyposażoną w podmiotowość polityczną i prawną (zarówno prawa publicznego, jak i prywatnego), a także prawnie chronioną samodzielność i pochodzącą z wyborów powszechnych władzę. Konstrukcję prawną tak spostrzeganego samorządu metropolitalnego określają poniższe projekty przepisów ustawowych.

*Art. XX. 1. Mieszkańcy metropolii tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową.
2. Ilekroć w ustawie jest mowa o metropolii, należy przez to rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.*

*Art. XX. 1. Metropolia wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.
2. Metropolia ma osobowość prawną.
3. Samodzielność metropolii podlega ochronie sądowej.
4. O ustroju metropolii stanowi jej statut.*

Art. XX. 1. Mieszkańcy metropolii podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym – poprzez wybory i referendum metropolitalne – lub za pośrednictwem organów metropolii.

2. Organami metropolii są:

- 1) rada metropolii;
- 2) zarząd metropolii.

Art. XX. 1. Rada metropolii jest organem stanowiącym i kontrolnym metropolii, z zastrzeżeniem przepisów o referendum metropolitalnym.

2. Kadencja rady trwa 5 lat, licząc od dnia wyborów.

3. Radni wybierani są w wyborach bezpośrednich. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów do rady metropolii określa odrębna ustawa.

4. W skład rady metropolii wchodzi radni w liczbie trzydziestu w metropoliach liczących do 1.000.000 mieszkańców oraz po trzech na każde kolejne rozpoczęte 200.000 mieszkańców.

Art. XX. 1. Zarząd metropolii jest organem wykonawczym metropolii.

2. W skład zarządu metropolii wchodzi przewodniczący zarządu, wiceprzewodniczący i pozostali członkowie.

3. Członkiem zarządu metropolii nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim.

3. Członkostwa w zarządzie metropolii nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora. Utrata członkostwa w zarządzie powiatu następuje w dniu wyboru lub zatrudnienia.

Art. XX. 1. Rada metropolii wybiera zarząd w liczbie od 3 do 5 osób, w tym przewodniczącego i wiceprzewodniczącego. Liczbę członków zarządu określa w statucie rada metropolii.

2. Rada metropolii wybiera przewodniczącego większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.

3. Rada metropolii wybiera wiceprzewodniczącego oraz pozostałych członków zarządu na wniosek przewodniczącego zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.

Samorząd metropolitalny w strukturze władzy powinien mieć jednak „wbudowane” mechanizmy współdziałania samorządu gminnego, by stanowił dodatkowo forum do międzygminnej i gminno-metropolitalnej kooperacji. Opcjonalnie rozważyć należy powołanie kongresów czy konferencji samorządowych, a do trwałej i „codziennej” pracy komisji wspólnych. W szczególności w następujących dziedzinach życia społeczno-ekonomicznego byłoby to zasadne: (1) rozwój społeczno-ekonomiczny, (2) planowanie przestrzenne, (3) marketing terytorialny, a także (4) badania i innowacje. Poniżej zaprezentowano grupę przepisów ustawowych tworzących takowe:

Art. XX. 1. Tworzy się metropolitalną komisję rozwoju społeczno-ekonomicznego jako organ doradczy zarządu metropolii.

2. Do zadań komisji należy w szczególności:

1) wyrażanie opinii o projekcie strategii rozwoju metropolii i jej zmianach;

2) wyrażanie opinii o projektach strategii rozwoju gmin położonych na obszarze metropolii i ich zmianach;

3) wyrażanie opinii o projekcie strategii rozwoju województwa i jej zmianach;

4) inicjowanie przedsięwzięć rozwojowych dla metropolii i położonych na jej obszarze gmin.

3. Komisja składa się z delegatów gmin położonych na obszarze metropolii – po jednym z każdej gminy. Delegatami są wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) lub osoby przez nich upoważnione.

Rekomenduje się upoważnianie do udziału w komisji pracowników samorządowych pełniących funkcje kierownicze we właściwych rzeczowo jednostkach organizacyjnych urzędów gmin. W skład komisji wchodzi także, wybrani przez zarząd metropolii, eksperci z zakresu projektowania urbanistycznego w skali lokalnej lub regionalnej.

4. Koszty funkcjonowania komisji związane z obsługą, przeprowadzaniem badań i opracowywaniem ekspertyz, a także z uczestnictwem w jej posiedzeniach ekspertów pokrywa się z budżetu metropolii.

5. Obsługę administracyjno-biurową komisji zapewnia urząd metropolitalny.

6. Zarząd metropolii określa, w drodze uchwały, organizację wewnętrzną i tryb działania komisji.

Art. XX. 1. Tworzy się metropolitalną komisję marketingu terytorialnego jako organ doradczy zarządu metropolii.

2. Do zadań komisji należy w szczególności:

1) opracowanie strategii promocji metropolii i położonych na jej obszarze gmin;

2) wyrażenie opinii o systemie identyfikacji wizualnej metropolii;

3) konsultowanie składu delegacji na zagraniczne kongresy, targi, wystawy i wydarzenia tego typu.

3. Komisja składa się z delegatów gmin położonych na obszarze metropolii – po jednym z każdej gminy. Delegatami są wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) lub osoby przez nich upoważnione. W skład Komisji wchodzi także, wybrani przez zarząd metropolii, eksperci z zakresu marketingu terytorialnego.

4. Koszty funkcjonowania komisji związane z obsługą, przeprowadzaniem badań i opracowywaniem ekspertyz, a także z uczestnictwem w jej posiedzeniach ekspertów pokrywa się z budżetu metropolii.

5. Obsługę administracyjno-biurową komisji zapewnia urząd metropolitalny.

6. Zarząd metropolii określa, w drodze uchwały, organizację wewnętrzną i tryb działania komisji.

Art. XX. 1. Tworzy się metropolitalną komisję badań i innowacji jako organ doradczy zarządu metropolii.

2. Do zadań komisji należy w szczególności:

1) wyrażanie opinii o projekcie strategii rozwoju metropolii i jej zmianach;

2) wyrażanie opinii o inicjatywach powoływania metropolitalnych uczelni publicznych, metropolitalnych instytutów badawczych lub zawiązywania metropolitalnych konsorcjów naukowych;

3) wyrażanie opinii o inicjatywach tworzenia metropolitalnych inkubatorów przedsiębiorczości;

4) opracowywanie programów badawczych i innowacyjnych;

5) monitorowanie i ewaluacja ofert edukacyjnych uczelni z obszaru metropolii ze względu na potrzeby metropolitalnego i lokalnego rynku pracy;

6) opracowywanie wspólnych ofert edukacyjnych.

3. Komisja składa się z delegatów uczelni publicznych i niepublicznych położonych na obszarze metropolii – po jednym z każdej uczelni. Delegatami są rektorzy lub osoby przez nich upoważnione. W skład komisji wchodzi także, wybrani przez zarząd metropolii, przedsiębiorcy i pracodawcy zrzeszeni odpowiednio w organizacjach samorządu gospodarczego lub reprezentatywnych organizacjach prawodawców.

4. Koszty funkcjonowania komisji związane z obsługą, przeprowadzaniem badań i opracowywaniem ekspertyz, a także z uczestnictwem w jej posiedzeniach ekspertów pokrywa się z budżetu metropolii.

5. Obsługę administracyjno-biurową komisji zapewnia urząd metropolitalny.

6. Zarząd metropolii określa, w drodze uchwały, organizację wewnętrzną i tryb działania komisji.

5. Demokracja metropolitalna

Niewątpliwą zaletą wspólnotowej konstrukcji samorządu metropolitalnego jest jego demokratyczne urządzenie. To „przewaga konkurencyjna” tej formy organizacyjnoprawnej. Wprowadzenie mechanizmu demokratycznego do związku jednostek samorządu lokalnego (bez względu na to czy przymusowego, czy dobrowolnego), właśnie ze względów konstrukcyjnych, stanowiłoby w pewnym sensie „kwadraturę koła”. Związki jednostek samorządu lokalnego są przecież: korporacjami korporacji, korporacjami osób prawnych, zrzeszeniami instytucji.

Demokracja metropolitalna powinna być jednak progresywna – demokracja przedstawicielska (reprezentatywna) to zdecydowanie za mało. Poza organem stanowiąco-kontrolnym (a może i organem wykonawczym) pochodzącym z wyboru, warto wykorzystać ogromny potencjał tkwiący w instytucjach demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej, albo i deliberacyjnej) i nadać demokracji metropolitalny „codzienny” wymiar. Należałoby rozważyć, poza konsultacyjnymi formami partycypacji czy inicjatywą uchwałodawczą mieszkańców, także senat obywatelski. Obsadzany w drodze losowania pełniłby funkcję doradczą (konsultacyjną, opiniodawczą) w sprawach ustawowo poruczonych. Poniżej znajduje się konceptualizacja tej instytucji:

Art. XX. 1. Senat obywatelski stanowi forum współpracy i dialogu mieszkańców z organami metropolii w sprawach dotyczących kształtowania i prowadzenia metropolitalnej polityki rozwoju, przestrzennej, klimatycznej i transportowej, a także inwestycji celu publicznego realizowanych przez metropolię, i pełni funkcję doradczą (konsultacyjną i opiniodawczą).

2. W skład senatu obywatelskiego wchodzi 100 mieszkańców wyłonionych drogą losową w oparciu o zasadę reprezentatywności ograniczoną do kryterium:

- 1) płci (z uwzględnieniem kategorii: żeńska, męska);*
- 2) wieku (z uwzględnieniem następujących kategorii: 18-30, 30-50, 50-70, powyżej 70);*
- 3) wykształcenia (z uwzględnieniem kategorii: podstawowe, średnie, zawodowe, wyższe).*

3. Kadencja senatu obywatelskiego wynosi 2 lata. Przewiduje się możliwość reelekcji.

4. Senat obywatelski obraduje na sesjach zwoływanych przez zarząd metropolii w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Zwołanie sesji jest obowiązkowe każdorazowo w przypadku konieczności wyrażenia opinii w przedmiocie:

- 1) projektu strategii rozwoju metropolii;*
- 2) projektu studium ramowego uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego metropolii;*
- 3) projektu metropolitalnego planu adaptacji i mitygacji;*
- 4) projektu metropolitalnego planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego;*
- 5) zamiaru realizacji przez metropolię inwestycji celu publicznego o znaczeniu międzynarodowym lub krajowym;*
- 6) zamiaru realizacji przez metropolię przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko.*

5. Obrady senatu obywatelskiego są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej metropolii oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

Obrady senatu obywatelskiego prowadzi się w sposób ułatwiający zrozumienie prezentowanych treści i odniesienie się do nich, a w przypadku gdy jest to uzasadnione specyfiką konsultowanych treści, z użyciem wizualizacji oraz sporządzonych w języku niespecjalistycznym skrótów i zestawień informacji zawartych w dokumentach poddawanych konsultacjom.

7. Opinie senatu obywatelskiego zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu senatu, w głosowaniu jawnym. Głosowania odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań mieszkańców.

8. Obsługę organizacyjną senatu obywatelskiego zapewnia zarząd metropolii.

9. Organizację wewnętrzną i tryb działania senatu obywatelskiego określa uchwała rady metropolii (regulamin senatu obywatelskiego).

6. Finansowanie działalności samorządu metropolitalnego

O rzeczywistej funkcjonalności samorządu metropolitalnego stanowią – poza zadaniami publicznymi i kompetencjami – także źródła finansowe, które powinny znaleźć umocowanie w ustawie. Mechanizm finansowania działalności metropolitalnej powinien opierać się na dwóch założeniach. Z jednej strony, że metropolia jest sukcesorem łączonych powiatów – zarówno w zakresie zadań, kompetencji, jak i źródeł finansowych. Z drugiej strony, że metropolia wykonuje także dodatkowe, w swojej istocie „metropolitalne” zadania, na co powinna uzyskać dodatkowe środki finansowe. Projekt stosownego przepisy znajduje się poniżej:

Art. XX. 1. Źródłami dochodów własnych metropolii są:

1) wpływy z opłat stanowiących dochody metropolii, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów;

2) dochody uzyskiwane przez metropolitalne jednostki budżetowe oraz wpłaty od metropolitalnych zakładów budżetowych;

3) dochody z majątku metropolii;

4) spadki, zapisy i darowizny na rzecz metropolii;

5) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;

6) 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;

7) odsetki od pożyczek udzielanych przez metropolię, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;

8) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody metropolii;

9) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych metropolii, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;

10) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;

11) inne dochody należne metropolii na podstawie odrębnych przepisów.

2. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze powiatu wynosi 15,25%.

3. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze powiatu, wynosi 1,40%.

Art. XX. Źródłami dochodów związków metropolitalnych są:

1) składki od gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego;

2) dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe związku metropolitalnego oraz wpłaty od zakładów budżetowych związku metropolitalnego;

3) dochody z majątku związku metropolitalnego;

- 4) spadki, zapisy i darowizny na rzecz związku metropolitalnego;
- 5) odsetki od pożyczek udzielanych przez związek metropolitalny, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 6) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody związku metropolitalnego;
- 7) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych związku metropolitalnego, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 8) dotacje z budżetu państwa;
- 9) dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 10) inne dochody należne związkowi metropolitalnemu na podstawie odrębnych przepisów.

Podsumowanie

Koncepcji samorządu metropolitalnego jest rzecz jasna wiele. W niniejszym raporcie przedstawiano jedną z nich, określoną mianem „koncepcji MEGApolis”. W ocenie autora jest to propozycja optymalna i zdroworozsądkowa, szanująca wartości i zasady konstytucyjne (w szczególności zasadę decentralizacji władzy publicznej, zasadę pomocniczości, zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, zasadę demokracji), a także trójstopniowy (trójstopniowy) model samorządu terytorialnego. Ponadto nie ma „rewolucyjnego” wymiaru, gdyż zakłada ewolucję samorządu powiatowego w nową formę prawną terytorialnej samorządności.

Co istotne, reforma metropolitalna – jakkolwiek ważna i potrzebna – jedynie częściowo odpowiada na identyfikowane w nauce potrzeby modernizacyjne aparatu administracyjnego. Należałoby ją bowiem osadzić w szerszym kontekście i przeprowadzić równocześnie z innymi. Reforma metropolitalna powinna towarzyszyć reformie aglomeracyjnej z jednej strony (istnieje w końcu grupa kilkudziesięciu aglomeracji miejskich, które oczekują nowych form zarządzania i wykonywania zadań publicznych), a także reformie regionalnej (dla której priorytetem powinny być ograniczenie liczby województw oraz wzmocnienie ich funkcjonalnej i finansowej samodzielności).

O AUTORZE

dr Jakub H. Szlachetko, adwokat – Prezes Zarządu Instytutu Metropolitalnego; pracownik Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; Członek Komitetu Sterującego Konsorcjum Naukowego Ad Astra.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego.

.....

Warszawa, grudzień 2021

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa
www.frdl.org.pl