

Kształtowanie się podstaw prawnych związków metropolitalnych w Polsce

Streszczenie: Samorząd terytorialny stanowi ważny element systemu władzy publicznej. Jego rozwój w naszym kraju można uznać za jeden z najważniejszych sukcesów procesu transformacji ustrojowej. Wprowadzenie w Polsce trójstopniowego podziału terytorialnego państwa przyczyniło się do decentralizacji zadań w zakresie realizacji polityk publicznych. Jak się jednak wydaje, w zasadniczo spójnym systemie funkcjonowania władzy lokalnej brakuje związków metropolitalnych, które w wysoko rozwiniętych państwach są ważnymi ośrodkami władzy, innowacji, aktywności gospodarczej, komunikacji i kultury. Proces metropolizacji stanowi bez wątpienia jeden z najważniejszych czynników rozwojowych współczesnych państw. Wiele przemawia za tym, że również w Polsce obszary metropolitalne, jako dysponujące największym potencjałem instytucjonalne formy reprezentowania interesów lokalnych, będą stymulować postęp społeczno-gospodarczy. Ważne jest zatem, aby wypracować regulacje prawne, które umożliwią ich funkcjonalne usytuowanie w systemie władz publicznych. W jego ramach kluczową rolę odgrywać powinny jednostki samorządu terytorialnego, które wraz z otoczeniem naukowym, środowiskiem przedsiębiorców i organizacjami pozarządowymi stworzą partycypacyjny model polityki miejskiej.

Celem artykułu jest scharakteryzowanie procesu kształtowania się podstaw prawnych związków metropolitalnych w Polsce. W ramach prowadzonej analizy wskazano na rodzime dokumenty strategiczne związane z rozwojem obszarów metropolitalnych, a także projekty ustaw dotyczące badanej problematyki. Szczególną uwagę skoncentrowano jednak na uchwalonych regulacjach prawnych, a mianowicie na ustawie z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych oraz na ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, którą należy traktować jako ważny krok w stronę dalszych działań służących powstawaniu tego typu porozumień w najlepiej zurbanizowanych obszarach Polski.

Wstęp

W tym roku (2017) obchodzimy 27 rocznicę restytucji samorządu terytorialnego w Polsce. Tego typu jubileusz skłania do refleksji na temat tego co udało się osiągnąć, gdzie nie osiągnęliśmy zamierzonych celów i co w związku z tym jeszcze przed nami. Nie ulega wątpliwości, że rozwój samorządu terytorialnego jest jednym z kluczowych czynników, które przyczyniły się do demokratyzacji systemu politycznego w Polsce. Odwołanie się do idei samorządności należy uznać za jeden z fundamentów ustrojowych III Rzeczypospolitej (Kmieciak, Antkowiak, Walkowiak, 2012, s. 7).

W dniu 8 marca 1990 roku Sejm uchwalił nowelizację Konstytucji, stwierdzając w art. 5, że „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy” oraz uzupełniając ją nowym rozdziałem poświęconym samorządowi. W tym samym dniu uchwalono jeszcze dwie ustawy o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania polskiego samorządu – ustawę o samorządzie teryto-

rialnym (obecnie gminnym) i ordynację wyborczą do rad gmin. Zwieńczeniem wysiłku reformatorów tamtego okresu było przeprowadzenie wyborów samorządowych w dniu 27 maja 1990 roku. Wtedy właśnie odbyły się w pełni demokratyczne wybory do rad gmin, co realnie zapoczątkowało proces budowy nowego modelu państwa (Antkowiak, 2011a, s. 155–174).

Już w okresie obowiązywania nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku rozpoczął się drugi etap reformy samorządowej, który miał na celu wprowadzenie dwóch wyższych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie powiatu oraz województwa. W dniu 5 czerwca 1998 roku uchwalono ustawy o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa oraz o administracji rządowej w województwie. Na mocy tych aktów prawnych z dniem 1 stycznia 1999 roku wprowadzono zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa.

Według zamierzeń twórców reform samorządowych podstawowymi celami ich wprowadzenia miała być decentralizacja państwa poprzez przeniesienie wielu zadań i kompetencji z centrum do jednostek samorządowych, a także budowa instytucji demokracji obywatelskiej. Założenie było bardzo proste – im bliżej obywatela zapadać będą decyzje, tym trafniej odpowiadać one będą na społeczne zapotrzebowanie. I tak *de facto* jest, chociaż przyznać trzeba, że nie wszystko się udało. Ciągłe dyskutujemy nad zasadami finansowania działalności samorządów, zakresem ich kompetencji, przekazywaniem kolejnych zadań samorządom bez zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych etc. Z drugiej strony na uznanie zasługuje sposób wydatkowania pieniędzy unijnych przez polskie samorządy.

Warto jednak pamiętać, że proces budowy samorządu terytorialnego w Polsce nie jest skończony, a przed nami pojawiają się nowe wyzwania. Wydaje się, że należy coraz intensywniej włączać inne – zewnętrzne – podmioty w proces sprawowania władzy na poziomie lokalnym. Chodzi przede wszystkim o wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych, przedstawicieli świata biznesu oraz mieszkańców w procesie podejmowania decyzji publicznych. Coraz większą popularność zdobywają też tzw. budżety obywatelskie, powstają rady osiedli czy rady dzielnic, a konsultacje społeczne nabierają nowego znaczenia i charakteryzują się wyższą jakością aniżeli na początku lat 90.

Jednym z istotnych zagadnień poruszanych w ostatnich latach w dyskursie naukowym jest kwestia zwiększenia roli metropolii i dużych aglomeracji miejskich. Przedmiotem artykułu stała się więc analiza procesu kształtowania podstaw prawnych związków metropolitalnych w Polsce na przestrzeni ostatnich lat.

Proces metropolizacji

Nie ulega wątpliwości, że proces metropolizacji stanowi jeden z najważniejszych czynników rozwojowych współczesnych państw demokratycznych. Zmiana metod zarządzania obszarami metropolitalnymi stała się wreszcie przedmiotem zainteresowania ustawodawcy i doprowadziła do przyjęcia nowych przepisów prawnych, które mogą spowodować skuteczniejsze ich działanie (Nawrot, 2011, s. 169). Dotychczas obowiązujące rozwiązania prawne nie rozwiązywały kwestii związanej ze wzrastającą rolą

obszarów metropolitalnych, która stanowi efekt koncentracji przestrzennej gospodarki w dużych miastach i ich otoczeniu oraz towarzyszącej temu zjawisko suburbanizacji. Dalsze trwanie w swoistego rodzaju „niemocy” rzutowałoby na jakość współpracy jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład obszarów metropolitalnych (Kaczmarek, 2008, s. 15).

Warto przypomnieć, że rola ośrodków wielkomiejskich od początku reform samorządowych była szczególna, ale niedostrzeżona w ich początkowej fazie. Rację ma Beata Słobodzian twierdząc, że na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 roku wielkie miasta miały taki sam status jak małe gminy, co powodowało ich dysfunkcjonalność oraz brak możliwości dalszego rozwoju. Tymczasem skala zadań stojących przed dużym miastem jest diametralnie różna aniżeli małej gminy wiejskiej (Słobodzian, 2011, s. 161).

Od 1993 roku rozpoczęto prace nad „Miejskim programem pilotażowym”, z którym między innymi wiązano nadzieje na: „zintegrowanie rozproszonych dotąd zadań i finansów na terenie największych miast polskich, a także ustalenie jasnego podziału zadań i odpowiedzialności między administracją rządową i samorządową” (Wierzbą, 2006, s. 26). Równoległe do prowadzonych prac nad reorganizacją terytorialną państwa przygotowano drugi wariant powiatowej reformy, czyli tzw. pilotażowy program miejski (*Program Pilotażowy*, 1993).

Tymczasem kolejne nowelizacje prawa samorządowego prowadziły do przejmowania coraz to nowych zadań i kompetencji przez duże miasta. W roku 1995 została uchwalona ustawa o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach usług publicznych, zwana potocznie ustawą o dużych miastach bądź ustawą miejską (*Ustawa o zmianie zakresu*). Na jej mocy gminy uzyskały kolejne kompetencje i przejmowały coraz większą odpowiedzialność za realizację zadań publicznych.

Miejskie strefy publiczne przestały funkcjonować z dniem 31 grudnia 1998 roku, bowiem od 1 stycznia roku następnego swoją działalność rozpoczęły powiaty, w tym ważne dla naszych rozważań miasta na prawach powiatu. Uplęły dwa lata zanim ustawodawca jasno dał do zrozumienia, że miasto na prawach powiatu jest gminą, która wykonuje zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. Widać również wyraźnie, że miasta różnie radziły sobie z przyjęciem na siebie nowych obowiązków. Wydaje się, że w nieco lepszej sytuacji znalazły się te, które uczestniczyły w programie pilotażowym oraz działały w oparciu o wspomnianą ustawę z 1995 roku (Słobodzian, 2011, s. 162–163).

Przez wiele lat w debacie publicznej podkreślano, że jednym z elementów wiążących reformy samorządowe w Polsce powinno być przyjęcie rozwiązań prawnych, które pozwoliłyby wykorzystać szansę na skok cywilizacyjny w oparciu o wysoką motorykę rozwojową dużych ośrodków miejskich. Warto więc przypomnieć, że również wcześniej podejmowano próby unormowania tego zagadnienia. Najważniejsze projekty ustaw dotyczące tej materii to:

- ustawa o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych (Projekt ustawy o rozwoju);
- ustawa o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie oraz zmianach niektórych innych ustaw (Projekt ustawy o polityce);

- ustawa o ustroju obszarów metropolitalnych (Projekt ustawy o ustroju);
- ustawa o obszarach metropolitalnych (Projekt ustawy o obszarach).

Brak jednolitych założeń i zgody co do modelowych rozwiązań sprawiał, że przez lata nie udało się wdrożyć żadnej z tych koncepcji.

Warto też podkreślić, że problematyka związana z rozwojem obszarów metropolitalnych została dostrzeżona w przyjmowanych sukcesywnie polskich dokumentach strategicznych. Wskazać tu należy m.in. *Długookresową Strategię Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* (Długookresowa, 2013). Postuluje się tam intensywny rozwój sieci metropolitalnej sprowadzający się do przygotowania nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Kwestia metropolitalna pojawiła się również w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (Koncepcja, 2011) oraz w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie* (Krajowa Strategia, 2010). Oba dokumenty strategiczne podkreślały znaczenie największych ośrodków miejskich dla rozwoju kraju.

Równoległe w funkcjonującym wówczas Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji trwały prace, które zmaterializowały się najpierw w postaci *Zielonej Księgi dotyczącej Obszarów Metropolitalnych* z 2012 roku (Zielona Księga, 2012), a potem w postaci *Białej Księgi Obszarów Metropolitalnych* z 2013 roku (Biała Księga, 2013). W dokumentach tych zwrócono uwagę na podstawowe mankamenty dotychczasowych rozwiązań i postulaty wysuwane przez środowisko samorządowe. Warto wskazać konkluzję, jaka wypływała z ustaleń Ministerstwa w odniesieniu do obszarów metropolitalnych. Otóż sposobem na wzmocnienie metropolii miała być oddolna integracja zarządzania wsparta zachętami finansowymi. Miał to być początek wypracowywania rozwiązań, których dynamika oraz kierunek zależałyby od władz samorządowych znajdujących się w ramach obszarów metropolitalnych. Zdaniem autorów opracowania, narzucanie rozwiązania dla całego kraju w drodze odgórnej reformy nie byłoby skutecznym rozwiązaniem, gdyż opierałoby się na uogólnieniach, które mogłyby nie odzwierciedlać realnych potrzeb polskich miast. Należy też dodać, że Rada Ministrów przyjęła założenia do projektu ustawy o poprawie funkcjonowania i organizacji wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, które zostały przygotowane w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji.

Niejako równoległe do przedstawionych wyżej dokumentów i projektów, w szczególności tych przygotowanych i wdrażanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, w 2013 roku do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym. Od początku wzbudzał on poważne wątpliwości i stał się przedmiotem ożywionej dyskusji¹. Przede wszystkim jednak

¹ Opinia prawna w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu; Opinia Prokuratora Generalnego o projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym; Opinia Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa o projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym; Opinia Krajowej Izby Urbanistów o projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym; Uwagi województwa małopolskiego do projektu ustawy o powiecie metropolitalnym; Uwagi województwa łódzkiego dotyczące poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym, Departament Polityki Regionalnej; Opinia o projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego; Uwagi województwa opolskiego do projektu ustawy o powiecie metropolitalnym; Opinia województwa zachodniopolo-

znacząco odbiegał on od realizowanych już projektów modernizacji polskiego samorządu terytorialnego w zakresie polityki wielkomiejskiej. Warto więc przyrzeć się tej propozycji, bowiem stała się ona podstawą przyjęcia nowych uregulowań prawnych.

Poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym

Z przedstawionego projektu ustawy jednoznacznie wynikało, iż tworzona jest nowa jednostka samorządu terytorialnego. Oznaczało to, że w dotychczasowym trójstopniowym podziale terytorialnym państwa pojawić się miał dodatkowy element. Było to konsekwencją zakresu realizowanych zadań, sposobu finansowania, kwestii przejścia majątku, procedur wyborczych względem organów powiatu metropolitalnego i innych. Charakter tej jednostki nie wypełniał znamion powiatu ani regionu, miał być czymś pośrednim. Można było odnieść wrażenie, że w trójstopniowej skali powiat metropolitalny należało ulokować na poziomie „2,5”. Co istotne, zakres działania powiatu metropolitalnego wyraźnie naruszałby samodzielność powiatu, miast na prawach powiatu, gminy, ale także województwa. Uzasadnione wątpliwości budził sposób tworzenia powiatu metropolitalnego w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, która wprawdzie mogła zasięgnąć opinii mieszkańców danej wspólnoty, ale konsultacje te nie miały być w żaden sposób wiążące. W ustawie założono także, że granice obszaru metropolitalnego obejmować będą tereny poszczególnych gmin czy powiatów. Trzeba również odnotować, że projekt nie precyzował żadnych kryteriów, jakie należało spełnić, aby utworzyć powiat metropolitalny.

Zakres działania i katalog zadań realizowanych przez powiat metropolitalny był niespójny i nieadekwatny do realiów funkcjonowania obszarów metropolitalnych w Polsce. Coś, co projektodawca nazwał „przeniesieniem na szczybel metropolital-

morskiego w sprawie poselskiego projektu ustawy – o powiecie metropolitalnym; Województwo pomorskie – uwagi do poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym – wniesione do Marszałka Sejmu przez grupę posłów Platformy Obywatelskiej, skierowanego do opinii organizacji samorządowych; Opinia o projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie; Opinia o projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym województwa kujawsko-pomorskiego; Uwagi do projektu ustawy o powiecie metropolitalnym, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; Opinia o projekcie ustawy o powiatach metropolitalnych, Związek Powiatów Polskich; Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP nr 43/2013/K-P z dnia 5 grudnia 2013 roku w sprawie projektu ustawy o powiecie metropolitalnym; Stanowisko Krajowej Rady Architektów RP w sprawie projektu ustawy o powiecie metropolitalnym; Stanowisko Zarządów Związku Miast Polskich i Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w sprawie poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym; Opinia Strony Samorządowej Zespołu ds. Ustrojowych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w sprawie projektu ustawy o związkach metropolitalnych; Stanowisko regionalnych organizacji samorządowych przyjęte na spotkaniu Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych w Nowej Soli w dniu 29 października 2013 roku na temat projektu ustawy o powiecie metropolitalnym oraz projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz zmianie niektórych ustaw; Stanowisko Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym (druk 2107); Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w sprawie poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym, dnia 25 października 2013 roku.

ny zadań ponadlokalnych, kluczowych dla rozwoju całej aglomeracji”, było *de facto* ograniczeniem dotychczasowych kompetencji gmin, miast na prawach powiatu, ale także województw, a co za tym idzie ograniczeniem dopływu środków finansowych dla tych jednostek. Powiat miał m.in. organizować i wykonywać publiczny transport zbiorowy na jego obszarze, uchwalać i realizować programy ochrony środowiska, gospodarki wodno-ściekowej oraz gospodarki odpadami na swoim obszarze. W ręce powiatu metropolitalnego planowano przekazać również uchwalanie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Powiat metropolitalny miał ponadto uchwalać programy w zakresie bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego. Z powyższych zapisów wynikało jednoznacznie, że wiele proponowanych zadań nakładało się na te, które realizują inne jednostki samorządu terytorialnego. Istniało więc poważne ryzyko, że zaistniała sytuacja wygeneruje niepotrzebne spory kompetencyjne i skomplikuje proces decyzyjny w dotychczas funkcjonujących jednostkach.

Proponowany ustrój powiatu metropolitalnego był zasadniczo powieleniem obowiązującego modelu powiatowego. Organami były rada powiatu metropolitalnego – jako organ stanowiący i kontrolny oraz zarząd powiatu metropolitalnego – jako organ wykonawczy. Wątpliwości budził jednak bezpośredni wybór 15-osobowej rady powiatu metropolitalnego. Nasuwało się pytanie, jaka w tym modelu miałyby być rola prezydentów miast na prawach powiatu, wóldarzy gmin czy starostów powiatów ziemskich? Projekt pomijał zupełnie rolę tych osób w zarządzaniu powiatem metropolitalnym. Tymczasem w polskich realiach samoorganizacja ośrodków metropolitalnych opiera się właśnie na kooperacji funkcjonujących już jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że proponowane wówczas rozwiązanie nie było spójne z formalno-prawnym punktu widzenia i mogło wywołać destabilizujące system władzy lokalnej spory polityczne. *Novum* było niewątpliwie to, że przewodniczącym zarządu powiatu metropolitalnego oraz przewodniczącym rady powiatu metropolitalnego miała być jedna i ta sama osoba, a mianowicie „starosta metropolitalny”. Takie rozwiązanie nastroczałoby wielu praktycznych trudności. Przede wszystkim jednak stało ono w wyraźnej sprzeczności z zasadą rozdziału organu wykonawczego i stanowiąco-kontrolnego. Nie można bowiem zapominać, że rada pełni wobec starosty funkcję kontrolną.

Część projektu dotycząca mienia i finansów powiatu metropolitalnego zawierała w sobie groźbę realnego „wywłaszczenia” gmin. Powiat metropolitalny miał bowiem nabyć mienie m.in. w drodze przekazania składników majątkowych przez gminy wchodzące w jego skład (Poselski, art. 44 ust. 1 pkt 1). Najwięcej wątpliwość budził art. 68 (Poselski), który bardzo ogólnikowo określał sposób finansowania powiatu metropolitalnego, co nie dawało podstaw do precyzyjnego orzeczenia o ewentualnych kosztach tej propozycji. Raził przede wszystkim fakt, że powiat miał pozyskać środki finansowe w zasadzie tylko kosztem miast, a nie wszystkich podmiotów wchodzących w jego skład (np. gmin). Zapis ten był również o tyle kłopotliwy, że nakazując przeniesienie środków z istniejących jednostek samorządowych, nie przewidywał przejścia ich konkretnych zobowiązań przez powiat metropolitalny. Z drugiej jednak strony mogło to skutkować sytuacją swoistego rodzaju redystrybucji udziału miast na prawach powiatu we wpływach z podatków PIT i CIT (Poselski, art. 68 pkt 1). Ustalone przez projek-

today doходы z tytułu obu podatków na rzecz powiatu metropolitalnego miały być później wtórnie proporcjonalnie podzielone między miasta na prawach powiatu.

Warto również dodać, że w uzasadnieniu do projektu brakowało wyraźnie wskazanych skutków finansowych proponowanej regulacji, co kłóciło się z art. 50 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), w którym stwierdzono, że: „projekt ustawy skutkującej zmianą poziomu dochodów lub wydatków jednostek samorządu terytorialnego wymaga określenia wysokości skutków tych zmian, wskazania źródeł ich sfinansowania oraz zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego”.

Wreszcie projektodawca w uzasadnieniu stwierdził, że bazą dla przygotowania projektu była Aglomeracja Górnośląska, która charakteryzuje się specyficzną strukturą, bowiem składa się z 14 miast na prawach powiatu (odgrywających kluczową rolę) oraz otaczających je powiatów ziemskich. Tymczasem w Polsce w większości przypadków koncentracja kapitału społeczno-gospodarczego ogniskuje się wokół jednego dużego ośrodka miejskiego, który kooperuje z otaczającymi je gminami czy całymi powiatami. Wydaje się, że przygotowany wówczas projekt nie przystawał do warunków funkcjonowania ośrodków wielkomiejskich w Polsce.

Ustawa o związkach metropolitalnych

Mimo zaprezentowanych wyżej mankamentów, nie ulega wątpliwości, że dobrze się stało, iż projekt ustawy o powiecie metropolitalnym trafił pod obrady parlamentu, bowiem stał się podstawą do ożywionej dyskusji. W jej efekcie wypracowano *de facto* nowe rozwiązanie, włącznie ze zmianą nazwy samej ustawy, która w ostatecznej wersji brzmiała – ustawa z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych.

Zgodnie z przepisami ustawy o związkach metropolitalnych, za obszar metropolitalny uznano spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkałą przez co najmniej 500 000 mieszkańców. Związek miał wykonywać zadania publiczne w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju obszaru związku, publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku oraz promocji obszaru metropolitalnego. Związkowi przypisano zatem pięć kategorii zadań publicznych, które – zdaniem Adama Głęba – zasadniczo odpowiadają potrzebom zarządzania aglomeracyjnego. Ponadto katalog zadań mógł być rozszerzany na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego lub organami administracji rządowej (Głęb, 2016, s. 2).

Nie ulega wątpliwości, że ustawa ta, powołując związek metropolitalny, nadawała mu wszelkie atrybuty samodzielnej jednostki samorządu terytorialnego, chociaż nie tworzyła formalnie nowego poziomu samorządu. Wydaje się, że tego rodzaju zmiana była efektem ubocznym, a nie celem ustawodawcy. Dodatkowo też komplikowała zakres wzajemnych kompetencji w samorządach, bowiem niektóre zadania związku (np. gospodarka odpadami) powiełały już rozwiązania stosowane w gminach czy woje-

wództwach. Okres obowiązywania prezentowanej ustawy pokazał, że w oparciu o jej przepisy nie powstał w Polsce żaden związek metropolitalny (Głąb, 2016, s. 5).

Przyjęta ustawa miała niewiele wspólnego z pierwotną wersją poselskiej propozycji rozwiązania kwestii metropolitalnej w Polsce. Po wielu latach intensywnej dyskusji wydawało się jednak, że kwestia metropolitalna została jednoznacznie usankcjonowana prawnie i należy oczekiwać w najbliższej przyszłości tworzenia nowych jednostek samorządowych w oparciu o przyjęte przepisy. Tymczasem ustawa stała się przedmiotem krytyki ze strony środowiska samorządowego i naukowego. Dawid Szęciło uznał, że: „ustawa o związkach metropolitalnych stanowi nieudaną próbę rozwiązania palącego problemu zarządzania aglomeracjami”. Wymieniony wyżej autor wskazał ponadto, że ustawa wprowadza do systemu lokalnego zarządzania podmiot, którego demokratyczna legitymacja jest wątpliwa, mimo znaczącego zakresu przypisanych mu zadań publicznych. W efekcie może to spowodować pogłębienie kryzysu demokracji lokalnej. W ustawie „wykrojono” istotne zadania publiczne ze sfery odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego, przekazano je związkom metropolitalnym, ale nie zadbano o upodmiotowienie mieszkańców w procesie tworzenia związków, wyboru ich władz i podejmowania przez nie decyzji. W tym sensie ustawa nie daje się zatem pogodzić z konstytucyjną formułą decentralizacji władzy publicznej, która nie oznacza tylko technicznego procesu rozproszenia władzy na jednostki terytorialne, ale powinna prowadzić do realnego upodmiotowienia wspólnot lokalnych. Co więcej, przyjęty sposób regulacji tworzenia i funkcjonowania związków metropolitalnych odzwierciedla centralistyczny i autorytatywny model relacji państwo–samorząd, rzadko spotykany w innych państwach europejskich (Szęciło, 2016, s. 7). Ponadto zdaniem D. Szęciło: „ustawodawca uznał, że wymuszona współpraca samorządów według szczegółowych reguł ustawowych będzie skutecznym mechanizmem zarządzania metropolitalnego, mimo że wcześniej nie próbowano stymulować i ułatwiać nawet dobrowolnej współpracy samorządów na obszarach aglomeracji” (Szęciło, 2016, s. 7).

Z kolei Michał Król stwierdził jednoznacznie, że: „ustawa w swoim obecnym kształcie jest niekonstytucyjna, buduje niepotrzebną »czapę biurokratyczną« niewspółmierną do realizowanych zadań publicznych (chaotycznie przydzielonych związkom metropolitalnym) i jest nieefektywna, a kierunek przepływu środków publicznych można uznać za sprzeczny z zasadą zrównoważonego rozwoju. Rozwiązania przyjęte w ustawie naruszają także zasady pomocniczości i solidarności. Wspomniany autor jednoznacznie skonstatował, że liczba mankamentów ustawy poczynając od błędnej koncepcji »związku metropolitalnego« jako podmiotu samorządowego niebędącego jednostką samorządu terytorialnego (choć zbudowanego na kształt samorządu województwa), ale będącego zrzeszeniem gmin i powiatów – o przymusowym, a nie dobrowolnym charakterze (i z pośrednimi, a nie bezpośrednimi wyborami), aż do konkretnych kompetencji nieprzystających do całego systemu samorządu terytorialnego; powoduje, że trudno sobie wyobrazić możliwość jej poprawienia” (Król, 2016, s. 11).

Realizacji zawartych w ustawie kontrowersyjnych zapisów nie sprzyjał także kalendarz wyborczy i zmiana polityczna będąca efektem elekcji parlamentarnej z 2015 r.

Utworzony w jej wyniku większościowy rząd Prawa i Sprawiedliwości oraz partii koalicyjnych początkowo nie kontynuował rozpoczętego przez poprzedników procesu reform metropolitalnych, mimo tego, że ustawa została podpisana przez prezydenta Andrzeja Dudę. Nowi rządzący podjęli ten temat dopiero po kilku miesiącach decydując się jednak na nieco inne rozwiązanie.

Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim

Nowe podejście do funkcjonowania związków metropolitalnych polega na rezygnacji z koncepcji tworzenia tego typu struktur w skali całego kraju oraz na skoncentrowaniu się na uregulowaniu tej kwestii wyłącznie na obszarze województwa śląskiego, gdzie od dekady prowadzono działania mające na celu wzmocnienie więzi metropolitalnych. Już w 2007 r. prezydenci 14 największych miast Górnego Śląska i Zagłębia powołali Górnośląski Związek Metropolitalny, jako formę dobrowolnej współpracy miast na prawach powiatu tworzących konurbację katowicką. Związek stał się zatem naturalnym partnerem rządu w okresie prac nad nową ustawą, której projekt został przekazany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji władzom związku 29 kwietnia 2016 r. Zwieńczeniem etapu konsultacji społecznych było przyjęcie przez rząd w dniu 27 września 2016 r. projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Pod takim właśnie tytułem została ona uchwalona dnia 9 marca 2017 r. (Ustawa, 2017).

Według przywołanej wyżej regulacji prawnej, związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 000 000 mieszkańców (art. 1). Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 2).

Rada Ministrów tworzy, w drodze rozporządzenia, związek metropolitalny w województwie śląskim, ustala jego nazwę i siedzibę władz oraz określa jego obszar i granice przez wskazanie gmin wchodzących w jego skład (art. 4). Wyżej wymienione rozporządzenie wydawane jest na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Związek metropolitalny wykonuje zadania w zakresie:

- kształtowania ładu przestrzennego;
- rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego;
- planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej;
- metropolitalnych przewozów pasażerskich;
- współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego;
- promocji związku metropolitalnego i jego obszaru.

Związek metropolitalny może także 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. Ponadto związek może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania administracji rządowej na podstawie stosownego porozumienia (art. 12). W celu wykonywania wyżej wymienionych zadań związek metropolitalny może tworzyć jednostki organizacyjne, zawierać porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego, ze związkami jednostek samorządu terytorialnego oraz z organami administracji rządowej, a także prowadzić działalność gospodarczą nie wykraczającą poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej (art. 14).

Organami związku metropolitalnego są zgromadzenie i zarząd. Działalność wyżej wymienionych organów jest jawna, co obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje zgromadzenia i posiedzenia jego komisji, a także dostępu do dokumentów związanych z wykonywaniem zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów związku metropolitalnego i komisji zgromadzenia.

Zgromadzenie składa się z delegatów gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego – po jednym z każdej gminy. Delegatami są wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) lub osoby przez nich upoważnione (art. 21).

Do wyłącznej właściwości zgromadzenia należy między innymi: uchwalanie strategii rozwoju związku metropolitalnego, uchwalanie statutu związku, uchwalanie jego budżetu, wybór i odwoływanie zarządu, a także podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych związku (art. 23). Zgromadzenie kontroluje działalność zarządu oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez związek poprzez komisję rewizyjną. W jej skład wchodzi co najmniej trzech delegatów. Komisja opiniuje wykonanie budżetu związku metropolitalnego i występuje z wnioskiem do zgromadzenia w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi. Wniosek w tej sprawie podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową (art. 24).

Zarząd jest organem wykonawczym związku metropolitalnego. W jego skład wchodzi pięciu członków, w tym przewodniczący zarządu (art. 27). Są oni wybierani przez zgromadzenie w głosowaniu tajnym. Członkostwa w zarządzie nie można łączyć z: członkostwem w organie jednostki samorządu terytorialnego, pełnieniem funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub ich zastępców, pełnieniem funkcji wojewody, a także mandatem posła lub senatora (art. 28).

Do zadań zarządu należy w szczególności: wykonywanie uchwał zgromadzenia, gospodarowanie mieniem związku, przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu związku metropolitalnego, a także kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności jednostek organizacyjnych związku, w tym zatrudnianie i zwalnianie ich kierowników (art. 33).

Zarząd wykonuje zadania przy pomocy urzędu metropolitalnego. Organizacje i zasady funkcjonowania urzędu metropolitalnego określa regulamin organizacyjny uchwalony przez zarząd (art. 35). Do pracowników urzędu metropolitalnego oraz jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy

o pracownikach samorządowych dotyczące urzędu marszałkowskiego oraz pracowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Mieniem związku metropolitalnego jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez związek. Nabycie mienia może nastąpić po pierwsze – na podstawie porozumienia z gminami wchodzącymi w skład związku metropolitalnego lub z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, ze związkami jednostek samorządu terytorialnego, albo ze Skarbem Państwa, po drugie – w wyniku własnej działalności gospodarczej, po trzecie natomiast – poprzez inne czynności prawne, w tym w drodze darowizn, spadków i zapisów (art. 41).

Związek metropolitalny samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej. Gospodarka środkami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji związku jest jawna. Wymóg ten jest spełniany w szczególności przez jawność debaty budżetowej oraz publikowanie uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu związku metropolitalnego (art. 47). Kontrolę gospodarki finansowej związku metropolitalnego sprawuje regionalna izba obrachunkowa.

Źródłami dochodów związku metropolitalnego są:

- udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego;
- składki od gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego;
- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe związku metropolitalnego oraz wpłaty od zakładów budżetowych związku;
- dochody z majątku związku metropolitalnego;
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz związku metropolitalnego;
- odsetki od pożyczek udzielanych przez związek metropolitalny;
- odsetki od nieterminowo przekazanych należności stanowiących dochody związku metropolitalnego;
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych związku metropolitalnego;
- dotacje z budżetu państwa;
- dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- inne dochody należne związkowi metropolitalnemu na podstawie odrębnych przepisów (art. 51).

Wejście w życie scharakteryzowanej wyżej regulacji prawnej spowodowało, że straciła moc ustawa z dnia 9 października 2015 r. o *związkach metropolitalnych*.

Utworzenie w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” stało się możliwe na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. (Rozporządzenie, 2017. Na jego mocy w skład związku weszło, po wcześniej przeprowadzonych konsultacjach i odpowiednich uchwałach rad miejskich i gminnych, 41 gmin – miast na prawach powiatu o łącznej powierzchni 2553 km², zamieszkałych przez blisko 2,3 mln osób. Są to miasta na prawach powiatu: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy i Zabrze, gminy o statusie miasta: Będzin, Bieruń, Czeladź, Imielin, Knurów, Łędziny, Łaziska Górne, Mikołów, Pyskowice, Radzionków, Sławków, Tarnowski

Góry i Wojkowice oraz gminy: Bobrowniki, Bojszowy, Chełm Śląski, Gierałtowiec, Kobiór, Mierzęcice, Ożarówiec, Pilchowice, Psary, Rudziniec, Siewierz, Sośnicowice, Świerklaniec, Wyry i Zbrosławice. Rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 lipca 2017 r.

Środki dla związku ma zapewnić przede wszystkim 5% udział w podatku PIT płaconym przez mieszkańców metropolii oraz składki miast członkowskich. Z funkcjonowaniem związku związane są wielkie oczekiwania. To metropolia ma realizować zadania przekraczające możliwości finansowe i organizacyjne pojedynczych miast. Szczególna uwaga zostanie skoncentrowana na organizacji transportu publicznego w metropolii, wspólnej zintegrowanej polityce przestrzennej, wsparciu innowacyjności i kreatywności, które mogą przenieść miasta na wyższy poziom rozwoju, a także promowaniu w kraju i za granicą gospodarczych, kulturalnych, turystycznych i przyrodniczych walorów metropolii².

Podsumowanie

Ustawę z 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim należy traktować jako pierwszy krok w stronę dalszych działań służących powstawaniu tego typu porozumień w innych najbardziej zurbanizowanych obszarach Polski. Kolejne związki metropolitalne powinny czym prędzej powstać w aglomeracji: warszawskiej, krakowskiej, łódzkiej, poznańskiej, a także konurbacji trójmiejskiej. Jest to tym bardziej wskazane, że w wymienionych wyżej miastach od lat prowadzone są oddolne inicjatywy mające na celu utworzenie metropolii.

Dobrym przykładem może być w tym kontekście Poznań, gdzie 29 kwietnia 2011 r. zostało zarejestrowane Stowarzyszenie Metropolia Poznań. Głównym zadaniem stowarzyszenia jest koordynacja współpracy międzygminnej i wdrażanie wspólnej Strategii Rozwoju – Metropolia Poznań 2020. W jego skład wchodzi: miasto Poznań, powiat poznański i 21 gmin aglomeracji. Bez wątplenia jest to ważny krok zmierzający w stronę budowania świadomości metropolitarnej zarówno wśród władz samorządowych, jak i mieszkańców. Ponadto warto podkreślić, że obecnie miejskie obszary funkcjonalne nabierają w skali krajowej nowego znaczenia w systemie zarządzania lokalnego. Dzięki Zintegrowanym Inwestycjom Terytorialnym, które stanowią narzędzie służące realizacji strategii terytorialnych, realizowane są skoordynowane działania służące zrównoważonemu rozwojowi wspólnot miejskich nowej generacji. Dotyczy to miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie (*Strategia Zintegrowanych*, 2017).

Nie ulega jednak wątpliwości, że tego typu przedsięwzięcia, choć godne uznania, nie doprowadzą do zasadniczej zmiany jakościowej w zakresie organizacji i rozwoju lokalnego na obszarach metropolitalnych. Do tego potrzebne są odpowiednie instrumenty prawne i finansowe będące konsekwencją rozwiązań ustawowych oraz zwięk-

² Zob. *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia – łączy, rozwija, inspirowuje*, Folder o metropolii, www.gzm.org.pl.

zenie partycypacji środowiska społecznego w systemie zarządzania publicznego. Jak się wydaje, tylko takie działania wskażą nowe kierunki rozwoju samorządności w Polsce oraz przyczynią się do podniesienia poziomu społeczno-gospodarczego dużych ośrodków miejskich.

Bibliografia

- Antkowiak P. (2011a), *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 2.
- Antkowiak P. (2011b), *Samorząd terytorialny na przykładzie miasta Konina*, Poznań.
- Antkowiak P. (2014), *Opinia na temat poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym (druk nr 2107)*, Warszawa.
- Biała Księga Obszarów Metropolitalnych (2013), Warszawa.
- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, 11 stycznia 2013 roku, Warszawa.
- Głąb A. (2016), *OPINIA PRAWNA w przedmiocie wybranych zagadnień wynikających z ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. 2015.1890 z dnia 18 listopada 2015 r.)*, „Opinie i analizy”, nr 3.
- Górnśląsko-Zagłębiowska Metropolia – łączy, rozwija, inspiruje, Folder o metropolii, www.gzm.org.pl.
- Kaczmarek T. (2008), *Aglomeracja poznańska jako region badania i działania*, w: *Powiat poznański. Jakość przestrzeni i jakość życia*, red. T. Kaczmarek, A. Mizgajski, Poznań.
- Kmiecik R., Antkowiak P., Walkowiak K. (2012), *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (grudzień 2011), Warszawa.
- Krajowa Polityka Miejska (marzec 2014), Warszawa.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie (13 lipca 2010 roku), Warszawa.
- Król M. (2016), *OPINIA PRAWNA. Przedmiot opinii: przepisy ustawy z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (publ. Dz. U. Nr 1890 z 2015 r.) zwanej dalej „ustawą”*, „Opinie i analizy” 2016, nr 4.
- Nawrot B. (2011), *Obszar metropolitalny jako propozycja zmian w systemie zarządzania lokalnego w Polsce*, w: *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań.
- Poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym (druk nr 2107).
- Program Pilotażowy Reformy Administracji Publicznej (1993), Warszawa.
- Projekt ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych.
- Projekt ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie oraz zmianach niektórych innych ustaw.
- Projekt ustawy o ustroju obszarów metropolitalnych.
- Projekt ustawy o obszarach metropolitalnych.
- Rooporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim zespołu metropolitalnego pod nazwą „Górnśląsko-Zagłębiowska Metropolia”.
- Słobodzian B. (2011), *Gmina – miasto na prawach powiatu – metropolia – w poszukiwaniu efektywnego modelu ustroju miast w Polsce*, w: *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań.

- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Poznania* (2017), Poznań.
- Szczęsilo D. (2016), *Opinia w sprawie ustawy z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych*, „Opinie i analizy”, nr 1.
- Ustawa z dnia 24 listopada 1995 roku o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach usług publicznych, Dz. U. 1997, Nr 36, poz. 224.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych, Dz. U. 2015, poz. 1890.
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz. U. 2017, poz. 730.
- Wierzba A. (2006), *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa.
- Zielona Księga dotycząca Obszarów Metropolitalnych* (kwiecień 2012), Warszawa.