



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Jeszcze raz w sprawie metropolii

Author: Bogdan Dolnicki

Citation style: Dolnicki Bogdan. (2020). Jeszcze raz w sprawie metropolii. "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" (T. 82, nr 4 (2020), s. 65-81), doi 10.14746/rpeis.2020.82.4.6



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

BOGDAN DOLNICKI

JESZCZE RAZ W SPRAWIE METROPOLII

I. O metropoliach pisano już wiele¹. Niestety po dziś dzień nierozwiązany pozostał problem ustroju obszarów metropolitalnych. Pojawiają się zatem kolejne projekty zawierające propozycje rozwiązania tego problemu. Niestety przy opracowywaniu tych projektów pomijane są efekty prac wcześniejszych. A to prowadzi niejednokrotnie do powielania rozważań już prowadzonych. Jednym z nich jest „Raport Instytutu Metropolitalnego z 10 kwietnia 2020 r. w sprawie zakresu działania i formy organizacyjnej samorządu metropolitalnego w Rzeczypospolitej Polskiej”². Z tego też względu w niniejszym opracowaniu starałem się zebrać i ukazać w sposób syntetyczny (ze wskazaniem źródeł) dotychczasowe dokonania doktryny i praktyki w kwestii metropolitalnej.

II. Uzasadnieniem tych prac są stale rosnące potrzeby mieszkańców oraz dążenie do podnoszenia jakości życia, które wywierają znaczący wpływ na sposoby zarządzania przestrzenią miejską. „Coraz szybsze tempo przemian otoczenia oraz rosnąca złożoność czynników wpływających na funkcjonowanie regionów miejskich wywołują potrzebę podejmowania działań skoordynowanych, a jednocześnie kompleksowych, uwzględniających możliwie jak najszerszą gamę tychże czynników oraz włączających w procesy decyzyjne podmioty funkcjonujące w danej przestrzeni i użytkujące ją, z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. Potrzeba ta wyraża się w idei zintegrowanego zarządzania przestrzenią”³. Na mocy Traktatu z Lizbony⁴ do dwóch wcześniejszych wymiarów polityki spójności UE (społecznego i gospodarczego) dołączono trzeci – terytorialny. Odtąd cele rozwojowe powinny być realizowane w odniesieniu do terytorium, z uwzględnieniem specyficznej sytuacji społeczno-gospodarczej, kontekstu kulturowego, warunków geograficznych oraz dynamiki zachodzących procesów⁵. A zatem w polityce spójności na plan pierwszy wysuwa się spójność terytorialna, rozumiana jako możliwość współdziałania regionów i układów lokalnych⁶.

¹ Por. Dolnicki (2010): 187–206; (2019): 551 n.; Dolnicki, Marchaj (2017b): 5–18; Dolnicki (2018) oraz podana tam literatura.

² Autorem jest dr Jakub H. Szlachetko.

³ Mantey (2013): 5.

⁴ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie (Dz. Urz. UE C 306 z 2007).

⁵ Por. Żuber (2011): 7–24.

⁶ Por. Gorzelak (2007): 12 n.

Przedmiotem oddziaływania staje się w takim ujęciu – terytorium. Terytorium rozumiane jako dynamiczny, zmieniający się w czasie i przestrzeni układ różnorodnych powiązań, wykraczający poza istniejące podziały administracyjne. „W »terytorializacji« chodzi o zdefiniowanie napotkanego problemu rozwojowego, który trzeba rozwiązać bez względu na istniejące granice administracyjne”⁷.

Takie terytorialne podejście wymusza integrację, a co za tym idzie, stwarza warunki do współdziałania władz samorządowych, przekraczającego tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych⁸. „Obszarem działań zamiast jednostek administracyjnych coraz częściej stają się jednostki funkcjonalne, dlatego zdefiniowane wcześniej terytorium nie musi pokrywać się z wprowadzonymi przez człowieka granicami, które dzielą obszary funkcjonalne na odrębne, niezależnie zarządzane jednostki przestrzenne”⁹.

Coraz powszechniej przyjmuje się, że terytorialne podejście do rozwoju i związana z nim integracja powinny się sprowadzać do tworzenia całościowych strategii i skoordynowanych działań ze strony wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w proces rozwoju miejskiego, które będą wykraczały poza granice poszczególnych miast. Działania te polegać powinny na koordynowaniu różnych terytorialnych, sektorowych i technicznych planów i strategii, aby w efekcie możliwe było godzenie interesów państwowych, regionalnych, miejskich, obywatelskich i gospodarczych. Należy przy tym korzystać z wiedzy i doświadczenia różnorodnych podmiotów oraz skupiać ich zasoby finansowe, aby ograniczone fundusze publiczne mogły być efektywniej wykorzystywane¹⁰.

III. Należy mieć na uwadze, iż każde duże miasto jest elementem większej całości funkcjonalnej i przestrzennej, z reguły bowiem otoczone jest jednostkami osadniczymi o różnorodnym charakterze, z którymi w naturalny sposób wchodzi w wielostronne interakcje. Jednostki te wraz z miastem centralnym (czy kilkoma takimi miastami o równorzędnym charakterze) tworzą wewnętrznie powiązany miejski zespół (region) funkcjonalny. Zespół taki występuje obiektywnie, niezależnie od tego, czy znajduje odpowiednie odwzorowanie w sferze ustrojowej zarządu lokalnego i w siatce podziału administracyjnego. Skoro jest obiektywnie istniejącym systemem funkcjonalnym, zespół ów (region miejski, aglomeracja miejska) wymaga prowadzenia stosownej polityki, eliminującej zjawiska negatywne i koordynującej rozwój całego układu przestrzennego. Polityka taka może być realizowana w ramach różnych modeli zarządu obszarów metropolitalnych, a wybór takiego modelu zależy zawsze od konkretnych uwarunkowań występujących w danym państwie (prawnych i ustrojowych, politycznych, kulturowych, historycznych itp.)¹¹. Region miejski podlega przy tym własnym regułom rozwoju, które

⁷ Mantey (2013): 6.

⁸ Por. Markowski (2011): 25–44.

⁹ Mantey (2013): 6.

¹⁰ Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku 24–25 maja 2007 r., <www.mrr.gov.pl>.

¹¹ Por. Dolnicki (2010): 187–206.

winy być uwzględniane przy konstruowaniu systemu zarządzania. Trudność zbudowania modelu zarządzania aglomeracją miejską wynika ze szczególnego splotu zagadnień społecznych, gospodarczych i przestrzennych, mających w tym wypadku charakter równoczesnych oddziaływań wzajemnych. Na obszarze takim funkcje lokalne, zawsze podstawowe dla składowych jednostek administracyjnych, a przede wszystkim dla poszczególnych jednostek osadniczych o charakterze „miejskim” (zurbanizowanym) czy o charakterze „wiejskim”, interferują z funkcjami metropolitalnymi, nierzadko rangi krajowej czy międzynarodowej¹².

Często w literaturze pojawia się określenie „metropolia”, kojarzone potocznie z dużym miastem, ale w nauce oznacza ono nie tylko samo „miasto-centrum”, lecz także związane z nim otoczenie, czyli obszar, strefę metropolitalną – aglomerację. „Wielkie miasta rozwijają się i funkcjonują z reguły w ścisłym związku ze swoim bezpośrednim otoczeniem, tworząc układy aglomeracyjne. O wielkich miastach należy więc mówić jako o aglomeracjach”¹³. Uważa się, że metropolia terytorialnie jest czymś większym niż miasto. Metropolia składa się z miast, a miasta składają się z miejscowości.

O metropolitalnym czy też centralnym charakterze ośrodka decyduje nie tylko siła i zasięg oddziaływania, ale i złożoność wypełnianych przez niego funkcji. Podkreśla się, że na pełne miano metropolii zasługują tzw. *diversified city* – miasta o funkcjach złożonych i znacznej komplikacji wypełnianych funkcji wyższego rzędu¹⁴.

Obszary metropolitalne tworzą niezwykle złożoną strukturę, w skład której wchodzi wiele wspólnot terytorialnych (gmin, miast, powiatów) i wiele podmiotów władzy samorządowej i rządowej. Ich rozwój polega na funkcjonalnym włączaniu się nowych terenów oraz „dogęszczaniu się” obszaru centralnego w wyniku rosnących obrotów gospodarczych i liczby miejsc pracy. Skala i znaczenie tych zjawisk dla państwa wymuszają zastosowanie odpowiednich metod integracji zarządzania aglomeracją.

Skala aglomeracji jest zmienna, znaczy to, że różne zjawiska, a co za tym idzie – zadania publiczne, występują w różnym zasięgu terytorialnym. Oznacza to, że integracja zarządzania powinna przyjąć w miarę możliwości elastyczną formę. Trzeba więc uwzględnić, dla jakich zadań publicznych wystarczy dobrowolne lub nawet stymulowane ustawowo współdziałanie istniejących jednostek samorządu terytorialnego, a dla jakich potrzebne byłoby utworzenie specjalnej władzy metropolitarnej¹⁵.

Obszary aglomeracyjne mają zróżnicowaną strukturę przestrzenną. W Polsce wyróżnia się trzy typy obszarów aglomeracyjnych:

1) „wielkie miasto”, które swoim zasięgiem obejmuje gminy sąsiednie, określane jako gminy satelitarne; w tego typu aglomeracjach zasadniczym problemem jest ujednoczenie systemu komunikacyjnego, zasady między-

¹² Niziołek (2008): 21–22.

¹³ Wysocka (1994): 3 n.

¹⁴ Por. Purchla, Sepiół (1998): 16.

¹⁵ Niziołek (2008): 29.

komunalnej wymiany świadczeń, współdziałanie w planowaniu przestrzennym; stopień spójności aglomeracji zależy od zakresu ujednoczenia wyżej wymienionych działań; w Polsce do największych tego typu aglomeracji należą: Łódź, Kraków, Wrocław, Poznań, a więc miasta liczące ponad 500 tys. mieszkańców; do 1975 r. należały one do tzw. kategorii miast wyłączonych z województw;

2) „aglomeracja dwucentrowa”; w istocie jest to tzw. dwumiasto, integrację utrudnia konkurencja między dwoma centrami; wiele problemów jest podobnych do tych, które występują w aglomeracjach gwiazdzystych („wielkich miastach”);

3) „konurbacja” – zespół miast o zbliżonej wielkości, jednak bez wyraźnie wyodrębnionego miasta centralnego; w Europie konurbacjami są Śląsk i Zagłębie Ruhry; struktury przestrzenne tego typu wykonują zadania, które w znacznym stopniu się pokrywają, a więc poszczególne miasta, które są przestrzennie zintegrowane, odrębnie wykonują zadania publiczne, np. w zakresie zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków (oczyszczalnie ścieków), zagospodarowania przestrzennego, komunikacji zbiorowej; im więcej tego typu zadań (powtarzających się), tym większa potrzeba współdziałania, ponieważ znacznie oszczędniej, a więc racjonalniej, można te zadania realizować we współdziałaniu, niekiedy zaś jest to bezwzględnie konieczne, np. w transporcie zbiorowym, komunikacji międzymiejskiej (regionalnej), zaopatrzenia w wodę; zakres oraz intensywność współdziałania powodują, że ogólne instrumenty prawne współdziałania międzykomunalnego stosowane do podnoszenia zdolności wykonywania zadań publicznych przez małe gminy stały się w dużym stopniu niewystarczające, zwłaszcza w odniesieniu do tego rodzaju struktury przestrzennej, jaką jest konurbacja śląska¹⁶.

IV. Przy formułowaniu nowych projektów należy, moim zdaniem, wykorzystać dotychczasowe doświadczenia. Pozwoli to uniknąć zbędnej dyskusji nad problemami już opracowanymi oraz sprawdzonymi w praktyce.

Zespół do spraw Uregulowania Funkcjonowania Obszarów Metropolitalnych (zwany dalej „Zespołem”) powołano 3 stycznia 2007 r. zarządzeniem nr 3 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W związku z powołaniem Zespołu przygotowano materiały wstępne dotyczące określenia możliwych kierunków poszukiwania rozwiązań regulujących funkcjonowanie obszarów metropolitalnych, które zostały omówione 17 stycznia 2007 r. na posiedzeniu inauguracyjnym. Na podstawie wspomnianych informacji wskazano, że istniejące w Polsce rozwiązania prawne umożliwiają różne formy współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Przyjęto wówczas, że wśród obecnie istniejących form współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego (związek celowy, stowarzyszenie i porozumienie) optymalną formą – z uwagi na uwarunkowania prawne i zakres zadań obszaru metropolitalnego – byłoby wykorzystanie formuły związku celowego.

¹⁶ Knosala, Gołuch, Stasikowski (2007): 41–42.

Ze względu na potrzebę szczególnego uregulowania tego zagadnienia za zasadne uznano w pierwszej kolejności precyzyjne, prawne zdefiniowanie obszarów metropolitalnych oraz wprowadzenie obligatoryjnych rozwiązań co do ich zakresu podmiotowego, jak i zakresu zadań obszarów metropolitalnych, ze wskazaniem możliwości dobrowolnego przejęcia innych zadań. Kreowanie obszarów metropolitalnych powinno wiązać się przede wszystkim z tworzeniem instrumentów do koordynowania istniejących już zadań JST i w takim sensie zadania obszarów metropolitalnych byłyby „nowymi zadaniami”.

Kolejne propozycje zawarte zostały w „Wynikach prac grupy roboczej ds. określenia zasad współpracy w zakresie realizacji zadań infrastruktury obszarów metropolitalnych”¹⁷. Zgodnie z nimi przyszła forma prawna powinna zostać oparta na mechanizmie „ustawowego związku metropolitalnego” wchodzących w jego skład jednostek samorządu terytorialnego, bez zmiany ich granic i bez tworzenia nowego szczebla podziału terytorialnego kraju. Głównym celem wyżej wymienionego związku byłoby zapewnienie zrównoważonego rozwoju całego obszaru metropolitalnego na przykład przez koordynację i wykonywanie niektórych zadań publicznych o znaczeniu ponadlokalnym oraz realizację wspólnych przedsięwzięć powierzonych przez członków związku.

Problemem związanym z tworzeniem ustawowego związku metropolitalnego była trudność utworzenia związku miast na prawach powiatu z miastami, które tego statusu nie mają. Zdaniem członków grup roboczych granice ustawowego związku metropolitalnego powinny być określone w ustawie. W skład związku mogłyby wchodzić miasta na prawach powiatu, a także wszystkie inne gminy spełniające kryteria funkcjonalnej i urbanistycznej „przynależności” do związku (jako kryterium można wskazać np. miejski charakter gminy, gęstość zaludnienia powyżej określonego progu, wysoki stopień urbanizacji – określony np. zgodnie z kryteriami wskazanymi w obowiązującym planie zagospodarowania województwa, powiązania funkcjonalne – np. komunikacja, sieci infrastrukturalne).

Wynikiem prac Zespołu do spraw Uregulowania Funkcjonowania Obszarów Metropolitalnych był projekt ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych skierowany na posiedzenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego 28 maja 2008 r. Kolejny projekt ustawy nosił tytuł „o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych”¹⁸. W obydwu projektach przyjęto zbieżne ze sobą założenia. Obszar metropolitalny miałby stanowić teren obejmujący całość lub część danej aglomeracji miejskiej, na którym występuje intensywna zabudowa i duże zagęszczenie ludności, duży przepływ osób i towarów oraz znaczna wymiana usług. Obszar metropolitalny stanowić miał ciągły przestrzennie kompleks osiedleńczy obejmujący co najmniej jedną metropolię jako centrum tego kompleksu oraz powiązane funkcjonalnie z centrum jego bezpośrednie otoczenie, w postaci jednostek osadniczych różnej wielkości o charakterze miejskim, podmiejskim lub wiejskim, położonych na terenie sąsiadujących lub także kolejnych gmin.

¹⁷ Wyniki były publikowane przez Unię Metropolii Polskich na: <www.selfgov.pl>.

¹⁸ Projekty były publikowane przez Unię Metropolii Polskich na: <www.selfgov.pl>.

Wyznacza się go przez wskazanie gmin położonych na terenie obszaru. Granice obszaru metropolitalnego mogą przecinać teren powiatu i mogą wykraczać poza granice województwa. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia miałaby tworzyć obszary metropolitalne z ludnością około 1 mln osób lub więcej, przy gęstości zaludnienia przekraczającej 200 mieszkańców na 1 km², których centrum stanowią metropolie o znaczeniu europejskim i krajowym.

Analiza proponowanych rozwiązań prowadzi do wniosku, że – mimo zmienionego nazewnictwa – wykorzystano w projektach ustaw rozwiązania organizacyjne związków komunalnych. Jediną różnicę stanowi przymusowy charakter związku. Propozycje takie były już wcześniej zgłaszane w literaturze¹⁹.

Od tego czasu prace nad regulacją ustawową obszarów metropolitalnych ustały. Nie oznacza to jednak, że przestał istnieć problem organizacji i zasad zarządzania obszarami metropolitalnymi. Wszystkie sygnalizowane wyżej problemy potwierdzone zostały w wyniku badań na temat organizacji i funkcjonowania Obszaru Metropolitalnego Warszawy z punktu widzenia przedstawicieli gmin członków Stowarzyszenia Metropolia Warszawa²⁰. Jako preferowane formy współpracy wskazano: wprowadzenie możliwości tworzenia przez gminy dobrowolnych stowarzyszeń metropolitalnych z dodatkowymi kompetencjami i stworzenie przez rząd zachęt finansowych do dobrowolnej współpracy JST oraz stworzenie odpowiednich struktur zarządzających na obszarze metropolitalnym, które zajmą się sprawami np. rozwoju infrastruktury drogowej, transportu publicznego, gospodarką odpadami itd., bez konieczności sztywnego wydzielenia obszaru metropolitalnego, na zasadzie porozumienia zainteresowanych gmin. „Mimo przeważających opinii, że współpraca taka będzie trudna, wskazuje się – jako preferowane rozwiązania – dobrowolne stowarzyszenie metropolitalne i struktury tworzone do zarządzania transportem czy gospodarką odpadami, obejmujące swym działaniem różne obszary (struktury tworzone »elastycznie« – w zależności od potrzeb, powiązań, kształtu sieci np. drogowej)”²¹.

Analiza doświadczeń państw europejskich pokazuje, iż podstawowymi modelami ustroju metropolitalnego są rozwiązania oparte na dobrowolnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego lub powołanie jednostek ogólnometropolitalnych (powiaty metropolitalne, regiony metropolitalne). Wybór właściwej formy dla rozwiązywania problemów metropolitalnych zależy od struktury administracyjnej i specyfiki obszaru. Dostrzegalną tendencją jest również ewolucyjne przechodzenie od form opartych na dobrowolnej współpracy do jednostek ogólnometropolitalnych. Obserwację tę potwierdzają również wnioski wynikające z konsultacji w sprawie „Zielonej księgi dotyczącej obszarów metropolitalnych”, przedstawione 29 czerwca 2012 r. na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w których wskazano, że docelowym rozwiązaniem instytucjonalnym dla tych obszarów powinien być powiat metropolitalny.

¹⁹ Knosala, Gołuch, Stasikowski (2007): 41–54.

²⁰ Omawia je Grochowski (2010): 24–36.

²¹ Grochowski (2010): 35.

V. Potrzeba efektywniejszego zarządzania w obrębie konurbacji górnośląskiej od dawna stanowiła temat rozważań samorządów miast górnośląskich. Aglomeracja Górnośląska spełnia kryteria obszaru metropolitalnego opisane w przyjętej przez Sejm 15 czerwca 2012 r. Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030). Z uwagi na swoją strukturę Aglomeracja Górnośląska jest wyjątkowym obszarem metropolitalnym, składającym się z 14 miast na prawach powiatu oraz otaczających je powiatów ziemskich. O jej specyfice decyduje brak dominującego miasta centralnego i istnienie obok siebie kilkunastu ośrodków miejskich o zbliżonej wielkości i potencjale. Jej ważnymi cechami są: bardzo duża gęstość zaludnienia oraz intensywność zabudowy, rozbudowana sieć infrastruktury drogowej i połączeń komunikacji publicznej, duża codzienna migracja pomiędzy miastami aglomeracji. Istotnym wyzwaniem jest degradacja środowiska naturalnego związana z rozwojem przemysłu i eksploatacją złóż kopalin oraz rewitalizacja terenów przemysłowych.

Poprawa efektywności zarządzania i zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców Aglomeracji Górnośląskiej od kilkunastu lat stanowiła przedmiot rozważań samorządowców z tworzących ją miast. W 1991 r. 11 gmin utworzyło Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP), którego zadaniem była organizacja lokalnego transportu zbiorowego. Związek został zarejestrowany 16 grudnia 1991 r. w Rejestrze Związków Międzygminnych pod pozycją 46. W kolejnych latach związek powiększał swój zasięg terytorialny. Bazując na doświadczeniach wynikających z funkcjonowania KZK GOP, samorządowcy zdecydowali się na powołanie wielozadaniowego związku komunalnego, którego zadaniem byłaby poprawa efektywności zarządzania w aglomeracji. W lipcu 2005 r. opracowano projekt Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM). 31 stycznia 2007 r. nastąpiło podpisanie przez prezydentów miast założycieli wniosku o rejestrację Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, a następnie złożono go u Wojewody Śląskiego. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji postawiło warunek, aby uczestnikami związku były wyłącznie miasta na prawach powiatu. Ostatecznie w skład GZM weszło 14 miast na prawach powiatu: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piaski Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze. Związek został zarejestrowany 8 czerwca 2007 r. w Rejestrze Związków Międzygminnych.

Podstawowym celem utworzenia związku komunalnego pod nazwą „Górnośląski Związek Metropolitalny” było utworzenie silnego ośrodka metropolitalnego złożonego z największych miast Aglomeracji Górnośląskiej, który przez wspólną realizację zadań i rozwiązywanie problemów prowadziłby do usprawnienia zarządzania w aglomeracji. Zgodnie ze statutem GZM miał wykonywać zadania publiczne w zakresie:

- ustalenia wspólnej strategii rozwoju dla miast wchodzących w skład związku, zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, celem jej uwzględnienia w studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego miast;

– realizacji zadań objętych wspólną strategią rozwoju miast wchodzących w skład związku przekazanych związkowi przez gminy członkowskie na podstawie stosownych porozumień;

– pozyskiwania środków finansowych z krajowych i zagranicznych funduszy celowych na realizację zadań związku;

– zarządzania drogami przekazanymi związkowi przez gminy członkowskie na podstawie stosownych porozumień;

– opracowywania wniosków w celu pozyskiwania środków publicznych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na realizację zadań publicznych należących do właściwości związku;

– aktywizacji rynku pracy na obszarze miast będących uczestnikami związku przez pozyskiwanie i gospodarowanie środkami finansowymi na ten cel, a także wspieranie innowacyjnych programów gospodarczych podnoszących poziom konkurencyjności miast – uczestników związku – w zakresie przekazanym związkowi przez gminy członkowskie na podstawie stosownych porozumień;

– opracowywania analiz i sprawozdań dotyczących zawodów deficytowych i dokonywania na tej podstawie ocen dotyczących rynku pracy oraz wspierania edukacji publicznej, w szczególności ukierunkowanej na kształcenie w zawodach deficytowych – w zakresie przekazanym związkowi przez gminy członkowskie na podstawie stosownych porozumień;

– wyrażania opinii dotyczących procesów legislacyjnych i decyzyjnych w sprawach objętych przedmiotem zainteresowania związku ze względu na wykonywane przez niego zadania na szczeblu krajowym, a także wojewódzkim;

– współdziałania z jednostkami samorządu terytorialnego, w tym społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, a także z organami administracji rządowej.

Niestety Górnośląski Związek Metropolitalny nie spełnił pokładanych w nim oczekiwań. Ta forma rozwiązywania problemów metropolitalnych nie sprawdziła się z uwagi na ograniczenia prawne dotyczące związków komunalnych, ale także z powodu specyfiki i struktury Aglomeracji Górnośląskiej. Do najważniejszych ograniczeń prawnych należy zaliczyć: brak stabilnego źródła dochodów, sposób wyboru władz związku, brak możliwości planowania i prowadzenia inwestycji o znaczeniu metropolitalnym, brak możliwości współpracy z jednostkami samorządowymi innych szczebli. Problemy strukturalne wynikały z braku silnego miasta centralnego i sąsiedowania ze sobą kilkunastu ośrodków miejskich o porównywalnym potencjale. Struktura Aglomeracji Górnośląskiej prowadziła do ciągłej konkurencji pomiędzy sąsiadującymi ze sobą samorządami. „Okazało się, że samo powołanie związku metropolitalnego i stworzenie strategii rozwoju nie wystarcza. Niezbędne są: dobre instrumentarium prawne, odpowiednie zasady finansowania i sprawny aparat zarządzania. Instrumentarium prawne to oczywiście odpowiednia ustawa, przy obecnym stanie prawnym kluczowa, by stała się możliwa integracja różnych systemów w sposób trwały i zrównoważony”²².

²² Maciejewska, Kozek (2011): 23 n.

Na terenie Aglomeracji Górnośląskiej formuła dobrowolnego związku komunalnego w praktyce się nie sprawdziła. Również analiza procesów metropolizacji występujących we współczesnym świecie wskazuje na pewne uniwersalne tendencje. Próby powoływania zarządów metropolii sterujących rozwojem obszaru funkcjonalnego były podejmowane w wielu krajach Europy. Napotykają one jednak opór przede wszystkim władz małych gmin zazdrosnych o swoje prerogatywy²³.

VI. Analogiczne zjawiska i tendencje można zaobserwować w Polsce. Dotychczasowe doświadczenia pokazują jednak, że rozwiązania polegające na wykorzystaniu instytucji związku komunalnego nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Stąd pojawiła się propozycja utworzenia szczególnej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego w postaci „powiatu metropolitalnego”, będącego szczególną kategorią powiatu. Niezbędna w tym zakresie byłaby regulacja ustawowa określająca jednoznacznie zasady powoływania i organizacji takiego powiatu. W ustawie powinien zostać również określony katalog „zadań metropolitalnych”, wśród których na plan pierwszy wybija się programowanie rozwoju powiatu metropolitalnego przez dokonywanie wiążących wszystkie gminy ustaleń planistycznych²⁴.

Projekt ustawy tworzył podstawy ustrojowe do wprowadzenia w Polsce powiatów metropolitalnych. Celem autorów projektu ustawy było stworzenie ram prawnych, które pozwoliłyby na dostosowanie ustroju obszarów metropolitalnych do ich struktury i lokalnej specyfiki. Zaproponowany model mógł zostać zastosowany do administrowania w najbardziej zintegrowanych polskich aglomeracjach.

Wejście w życie ustawy umożliwiłoby tworzenie powiatów metropolitalnych obejmujących obszary najbardziej zintegrowanych aglomeracji. Powstałyby jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne za wykonywanie zadań, których znaczenie wykracza poza możliwości istniejących obecnie gmin i powiatów. Konsolidacja zadań z zakresu planowania przestrzennego, zarządzania drogami ponadlokalnymi i promocji pozytywnie wpłynęłaby na rozwój gospodarczy i rynek pracy w aglomeracji. Integracja transportu publicznego poprawić miała jakość usług świadczonych na rzecz mieszkańców. Jednocześnie wybór szczebla powiatowego do administrowania w aglomeracji pozwoliłby lokalnym społecznościom na zachowanie tożsamości i istniejących więzi społecznych²⁵. Projekt ten nie został jednak zrealizowany.

VII. Ustawa z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych weszła w życie 1 stycznia 2016 r.²⁶ Powodem jej uchwalenia była i jest, zdiagnozowana przez praktykę i doktrynę, konieczność uzupełnienia obecnej struktury aparatu administracji publicznej w jej samorządowej sferze o elementy – pod-

²³ Por. Dolnicki (2010): 187–206.

²⁴ Projekt opracował zespół w składzie: Bogdan Dolnicki, Jadwiga Glumińska-Pawlic, Czesław Martysz.

²⁵ Dolnicki (2014): 5–17.

²⁶ Dz. U. poz. 1890 (dalej jako: u.z.m.).

mioty zdolne do skutecznego i efektywnego zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców gmin, połączonych faktycznie w jeden organizm z sąsiednimi jednostkami samorządu terytorialnego przez splot wzajemnych zależności, wynikających z powiązań funkcjonalnych, społecznych, gospodarczych i kulturowych.

Zgodnie z brzmieniem art. 1 u.z.m. związek metropolitalny miał być zrzeszeniem jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym. W skład związku metropolitalnego miały wchodzić:

- 1) gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego;
- 2) powiaty, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego”.

Sformułowanie „zrzeszenie jednostek samorządu terytorialnego” dotychczas nie występowało w aktach normatywnych i co za tym idzie, budziło wątpliwości co do charakteru związku metropolitalnego.

Związek metropolitalny miał wykonywać zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Miał również mieć osobowość prawną. O ustroju związku metropolitalnego stanowić miał jego statut. Projekt statutu i jego zmian miał podlegać uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Ustawową definicję „obszaru metropolitalnego” zawierał art. 5 u.z.m.: „Za obszar metropolitalny w rozumieniu ustawy uznaje się 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 metropolitalny tworzyć miała Rada Ministrów w drodze rozporządzenia wydanego z urzędu lub na wniosek rady gminy położonej w granicach obszaru metropolitalnego. Do wniosku należało dołączyć uzasadnienie oraz niezbędne dokumenty, w tym mapy. Rada Ministrów miała określić, w drodze rozporządzenia, tryb postępowania w sprawie składania wyżej wymienionego wniosku oraz zakres dokumentów, które należy dołączyć do niego, uwzględniając terminy wynikające z ustawy, sprawność postępowania oraz konieczność udokumentowania istotnych dla rozstrzygnięcia wniosku okoliczności oraz przesłanek. Nigdy jednak do wydania takiego rozporządzenia nie doszło. Z tego względu nie powstał żaden związek metropolitalny na podstawie ustawy z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych.

VIII. W zamian za to podjęto prace nad nową ustawą. Ostatecznie w czerwcu 2016 r. pojawił się projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim²⁷. Przyjęto założenie, że na obszarze województwa śląskiego może zostać utworzony związek metropolitalny jako zrzeszenie gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych

²⁷ Proces powstawania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w: Jakimowicz, Krawczyk, Niżnik-Dobosz (2019): 206–216.

na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 mln mieszkańców. W skład związku metropolitalnego wchodzi miasto na prawach powiatu Katowice.

W pozostałym zakresie zastosowano rozwiązania ustrojowe przewidziane w ustawie z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, z pewnymi koniecznymi modyfikacjami.

Za ogromny sukces należy uznać uchwalenie 9 marca 2017 r. ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim²⁸. Wejście w życie tej ustawy wieńczy wieloletni proces tworzenia regulacji prawnych regulujących tryb oraz zasady funkcjonowania metropolii²⁹.

Ustawodawca posługuje się terminem „związek metropolitalny”. W praktyce rodzić to może szereg komplikacji z uwagi na podobieństwo nazwy do związku komunalnego. Jednakże związek metropolitalny ma być „podmiotem dodatkowym”, którego utworzenie nie zmieni sposobu funkcjonowania jednostek zasadniczego podziału terytorialnego na obszarze Aglomeracji Śląskiej. Powinien zatem wykonywać nowe zadania o charakterze ponadgminnym, które do tej pory nie były wykonywane. Związkowi metropolitalnemu przyznano osobowość prawną, nie upodmiotowiając jednocześnie społeczności lokalnych. Dlatego też związek metropolitalny w sensie ustrojowym pozbawiony jest podmiotu samorządu terytorialnego, czyli mieszkańców. Natomiast posiada pozostałe trzy cechy samorządu terytorialnego³⁰, tj.:

- przedmiot – powołany został w celu wykonywania zadań publicznych;
- zadania – u.z.m.woj.ś. wskazuje wprost zadania własne związku;
- nadzór – związek poddany został nadzorowi na podstawie przepisów u.s.w.

IX. W literaturze przedmiotu dostrzeżono szereg podobieństw pomiędzy konstrukcją „związku metropolitalnego” i „związku komunalnego” zawartą w przepisach u.s.g. lub u.s.p.³¹, które uprawniały do twierdzenia, iż związek metropolitalny mógł być klasyfikowany jako szczególny rodzaj związku jednostek samorządu terytorialnego³². Wydaje się, że uwzględniając regulacje zawarte w ustawie z 9 marca 2017 r., twierdzenie to straciło swoją aktualność³³.

„Związek metropolitalny” nie jest związkiem komunalnym w rozumieniu ustaw samorządowych. Niedopuszczalne jest nawet odpowiednie stosowanie do niego przepisów o związkach międzygminnych, powiatów czy powiatowo-gminnych. Mamy zatem do czynienia z nową instytucją samorządu terytorialnego. Określenie charakteru prawnego związku metropolitalnego będzie wymagało dalszych badań.

Członkami związku metropolitalnego utworzonego na obszarze Aglomeracji Śląskiej mogą być tylko gminy. Szczególną rolę ustawodawca przewidział

²⁸ Dz. U. 2017 poz. 730 (dalej jako: u.z.m.woj.ś.).

²⁹ Dolnicki, Marchaj (2017b): 5–18.

³⁰ Zob. Dolnicki (2016): 24–34.

³¹ Zob. rozdz. 7 u.s.g. art. 64–73b i rozdz. 7 u.s.p. art. 65–72c.

³² Zob. Bąkowski (2016): 17–18.

³³ Por. Dolnicki, Marchaj (2017a): 77–78.

dla Miasta Katowice oraz jego organów. Nie tylko jest ono jedyną gminą, która obligatoryjnie musi uczestniczyć w związku, ponadto jego organy odgrywają istotną rolę w procesie tworzenia związku.

Jako nowatorskie należy ocenić przyznanie związkowi metropolitalnemu zadań własnych, które do tej pory zastrzeżone były dla jednostek samorządu terytorialnego. Wedle klasycznej koncepcji zadania własne dotyczą zbiorowych potrzeb wspólnoty, które gmina, powiat czy województwo wykonuje w imieniu i w interesie korporacji samorządowej³⁴. Zważywszy, iż związek metropolitalny nie jest jednostką samorządu terytorialnego, a wykonuje przyznane mu ustawowo zadania, powstaje wątpliwość, czy mogą być one faktycznie określane jako własne. Dostrzegając wszelkie powstające w tym miejscu problemy terminologiczne, należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Wydaje się, iż zadania związku metropolitalnego stanowią szczególny rodzaj zadań własnych.

W ślad za przyznaniem związkowi zadań ustawodawca przewidział dla niego szczególne sposoby finansowania. Zgodnie z art. 51 pkt 1 u.z.m.woj.ś. źródłem jego dochodu jest udział w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego. W roku, w którym utworzono związek metropolitalny, wyniesie on 0,2%, a w latach następujących – 5%.

Ustawodawca nie wskazuje wprost, że związek metropolitalny ma charakter przymusowy, jednakże analizując konkretne przepisy ustawy, nie może to budzić żadnej wątpliwości. Zwrócić należy uwagę na treść art. 4 ust. 1 pkt 1 u.z.m.woj.ś., zgodnie z którym Rada Ministrów tworzy związek metropolitalny w formie rozporządzenia, ustalając jego obszar oraz granice przez wskazanie gmin wchodzących w skład tego związku. Przepis ten jednoznacznie rozstrzyga, iż Rada Ministrów zgodnie z wnioskiem ministra ds. administracji oraz ogólnym kryterium kreacyjnym zawartym w art. 4 ust. 1 *in fine* samodzielnie decyduje, które gminy będą tworzyć związek. Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 4 u.z.m.woj.ś. do związku mogą być włączone gminy, które nie wyraziły chęci uczestniczenia w nim.

Ustawa nie określa sposobu wystąpienia gmin ze związku, przez co *de facto* pozbawia je tej możliwości. A zatem ze związku metropolitalnego nie można wystąpić. Co prawda w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.z.m.woj.ś. przewiduje mechanizm zmiany granic związku metropolitalnego, jednakże służyć on będzie przystępowaniu nowych gmin do związku, a nie występowaniu już uczestniczących.

O metropolitalnym charakterze ośrodka miejskiego decyduje nie tylko siła i zasięg oddziaływania, ale i złożoność wypełnianych przez niego funkcji. Aglomeracja Górnośląska tworzy niezwykle złożoną strukturę, w skład której wchodzi wiele wspólnot terytorialnych i wiele podmiotów władzy samorządowej i rządowej.

Zgodnie z formułą przyjętą w u.z.m.woj.ś. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia ustala obszar oraz granice związku metropolitalnego. Dokonując delimitacji obszaru metropolitalnego, związana jest ona kryteriami ustawo-

³⁴ Por. Tetra (2001): 57.

wymi. W myśl art. 1 ust. 2 tworzony związek metropolitalny, jako zrzeszenie gmin województwa śląskiego, musi się charakteryzować:

- istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych;
- zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych;
- spójnym obszarem pod względem przestrzennym;
- liczbą co najmniej dwóch milionów mieszkańców³⁵.

W art. 1 ust. 2 u.z.m.woj.ś. zastosowano kryteria funkcjonalne, morfologiczne oraz demograficzne, mające służyć delimitacji obszaru związku metropolitalnego tworzonoego na terenie województwa śląskiego. Uwzględniając charakterystykę Aglomeracji Górnośląskiej, wydaje się, iż w praktyce największy wpływ na przyszły kształt związku metropolitalnego ma trzecie kryterium, przesądza ono bowiem, że związek musi funkcjonować w formule „2 000 000”. Biorąc pod uwagę okoliczność, że 13 miast Aglomeracji wykonujących zadania powiatów nie posiada łącznie dwóch milionów mieszkańców, konieczne jest uczestnictwo w związku także mniejszych miast, a nawet ościennych gmin wiejskich.

X. Trójstopniowy ustrój samorządu terytorialnego uformowany ostatecznie 1 stycznia 1999 r. przewiduje dualistyczny podział zadań jednostki samorządu terytorialnego na lokalne oraz regionalne. Te pierwsze, wykonywane przez gminę i powiat, polegają na zaspokajaniu podstawowych potrzeb mieszkańców w drodze świadczeń powszechnie dostępnych. Te drugie – wykonują województwa samorządowe, nie tyle przez świadczenie na rzecz mieszkańców, ile organizowanie i zapewnianie im właściwych warunków życia.

Obserwacja życia codziennego pokazuje, że opisany powyżej podział zadań na lokalne i regionalne niedostosowany jest do specyfiki obszarów metropolitalnych. Powiązania funkcjonalne pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego powodują, iż zadania poszczególnych gmin łączą się, tworząc wspólne zadania metropolitalne, które powinny być wykonywane przez wszystkie gminy. Zjawisko to jest szczególnie widoczne na przykładzie transportu zbiorowego, którego organizacja w obszarze metropolitalnym nie może być sprawnie przeprowadzana tylko przez poszczególne gminy. Inaczej niż „klasyczne” zadania jednostek samorządu terytorialnego zadania transportowe nie są nastawione na zaspokajanie potrzeb mieszkańców każdej gminy czy powiatu, lecz wszystkich mieszkańców metropolii. A nawet szerzej, gdyż także osób przebywających na terenie metropolii bądź zamieszkujących na obszarze oddziaływania metropolii. W dotychczas obowiązującym stanie prawnym brakowało odpowiedniego instrumentarium pozwalającego na sprawne wykonywanie zadań metropolitalnych.

³⁵ Analizując szczegółowo treść art. 1 ust. 2 u.z.m.woj.ś., można dostrzec, iż ustawodawca przynajmniej częściowo wzorował się na treści art. 5 u.z.m. definiującego obszar metropolitalny. W obu przepisach jest mowa o powiązaniach funkcjonalnych pomiędzy gminami tworzącymi związek metropolitalny, zaawansowaniu procesów urbanizacyjnych oraz pojawia się minimalna liczba mieszkańców gmin mających tworzyć związek metropolitalny. Więcej na temat definicji obszaru metropolitalnego zob. Gajewski (2016): 36–42.

Zadania metropolitalne łączą w sobie elementy typowe zarówno dla zadań lokalnych, jak i regionalnych. Szczegółowy katalog „zadań metropolitalnych” został określony art. 12 ust. 1 u.z.m.woj.ś. Związek metropolitalny ma wykonywać zadania publiczne w zakresie:

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

Można mieć zastrzeżenia co do powyższego katalogu. Bez wątpienia jednak zadania metropolitalne tworzą nowy, dotychczas nierealizowany przez jednostki samorządu terytorialnego, charakter zadań³⁶.

XI. Organami związku metropolitalnego są zgromadzenie oraz zarząd związku metropolitalnego. Analiza szczegółowych rozwiązań prawnych regulujących zasady działania władz związku metropolitalnego pozwala dostrzec szereg nowych instytucji nieznanymi polskiemu prawu samorządowemu.

Zgromadzenie jest organem kolegialnym, tworzonym przez delegatów gmin wychodzących w skład związku metropolitalnego. Każda gmina, niezależnie od swojej wielkości, reprezentowana jest w zgromadzeniu przez jednego delegata. Delegatem jest organ wykonawczy gminy lub osoba przez niego upoważniona. Rozwiązanie to zasługuje na krytykę. Utrwala ono bowiem partykularyzm lokalny. Członkowie zgromadzenia powinni posiadać silną legitymację do reprezentowania interesu całej aglomeracji, a nie interesów poszczególnych gmin. Analiza procesów metropolizacji występujących we współczesnym świecie wskazuje na pewne uniwersalne tendencje. Próby powoływania zarządów metropolii sterujących rozwojem obszaru funkcjonalnego były podejmowane w wielu krajach Europy. Napotyka one jednak opór przede wszystkim władz małych gmin zazdrosnych o swoje prerogatywy³⁷.

Zarząd związku metropolitalnego jest organem wykonawczym związku. W jego skład wchodzi 5 członków wybieranych przez zgromadzenie w głosowaniu tajnym. Moim zdaniem zarówno zgromadzenie związku metropolitalnego, jak i zarząd powinny pochodzić z wyborów bezpośrednich. Liczba członków zgromadzenia metropolitalnego powinna być określona na co najwyżej kilkunastu radnych. Rozwiązanie to powinno przełamać partykularyzm lokalny radnych. Okręgi wyborcze w wyborach do zgromadzenia metropolitalnego przekraczałyby granice miast i gmin, a radni uzyskaliby w ten sposób silną legitymację do reprezentowania interesu całej aglomeracji. Liczba radnych powinna być dostosowana do charakteru zadań

³⁶ Marchaj (2019): 100–116.

³⁷ Por. Dolnicki (2010): 187–206.

metropolitalnych. Z tego powodu proponuję również ograniczenie liczebności zarządu do trzech osób. To rozwiązanie jest celowe. Ma doprowadzić do zerwania prostych związków radnych metropolitalnych z miastami i gminami tworzącymi metropolię. Radnymi zgromadzenia metropolitalnego powinni być „wizjonerzy” dostrzegający interes metropolii, a nie interes lokalny poszczególnych miast i gmin.

Proponowane rozwiązanie pozwoliłoby na uniknięcie zastosowanego w art. 25 ust. 1 u.z.m.woj.ś. rozwiązania, zgodnie z którym uchwały zgromadzenia podejmowane są podwójną większością głosów, chyba że ustawa stanowi inaczej³⁸. Warunek uzyskania podwójnej większości głosów jest spełniony, jeżeli za przyjęciem uchwały głosuje zarówno większość ustawowego składu zgromadzenia, jak i taka liczba delegatów reprezentujących gminy, że mieszkańcy tych gmin stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze związku metropolitalnego. Rozwiązanie to ma w założeniu zapobiegać możliwości blokowania uchwał przez gminy reprezentujące mniejszą liczbę mieszkańców, ale bardziej liczebne w zgromadzeniu³⁹.

Proponuję również wzięcie pod uwagę rozwiązania, że przewodniczącym zgromadzenia metropolitalnego jest przewodniczący zarządu. To rozwiązanie stosowane było Polsce w okresie międzywojennym. Obecnie coraz częściej występuje w Europie⁴⁰. Połączenie funkcji zapewni stabilizację władzy wykonawczej przy jednoczesnym zachowaniu uprawnień zgromadzenia do kontroli działań zarządu.

XII. Jestem przeciwny tworzeniu jednej ustawy, która w sposób kompleksowy i ramowy regulowałaby organizację i funkcjonowanie samorządu metropolitalnego w całej Rzeczypospolitej Polskiej. Próba taka była już podejmowana i skończyła się fiaskiem. Należałoby raczej opracować projekty ustaw dostosowanych do charakteru metropolii. Inaczej bowiem zarządza się metropolią monocentryczną, a inaczej policentryczną (np. Gdańsk–Gdynia–Sopot). Niczym nieuzasadniona jest propozycja powołania odrębnej Metropolii Gdańskiej i Metropolii Gdyńskiej, a także Metropolii Bydgoskiej i Metropolii Toruńskiej. Należy przy tym wykorzystać dotychczasowe doświadczenia związane z tworzeniem i funkcjonowaniem Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Umieszczanie jej w ramach ogólnopolskiej ustawy uważam za nieporozumienie.

Metropolia nie jest jednostką samorządu terytorialnego, toteż jestem przeciwny reformie przez likwidację na obszarach metropolitalnych powiatów i zastąpienie ich samorządem metropolitalnym, przybierającym formę orga-

³⁸ Metoda głosowania podwójnej większości stosowana jest w Traktacie z Lizbony.

³⁹ Uwzględnienie liczby mieszkańców w procesie podejmowania uchwał w praktyce będzie skutkowało możliwością zablokowania każdej uchwały przez 5 najludniejszych miast Aglomeracji Śląskiej działających łącznie, czyli Katowice, Sosnowiec, Gliwice, Zabrze i Bytom. Zgodnie z art. 25 ust. 3 u.z.m.woj.ś. liczbę ludności, o której mowa w art. 25 ust. 2 pkt 2, ustala się na podstawie danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny według stanu na 30 czerwca roku poprzedzającego rok, w którym odbywa się głosowanie.

⁴⁰ Por. Dolnicki (2001): 63–79; (2003): rozdz. 12.

nizacyjną metropolii i przymusowych związków metropolitalnych. Metropolia nie może być traktowana jako jednostka samorządu terytorialnego, lokalnego, ponadgminnego, realizująca – zgodnie z zasadą pomocniczości i zasadą zdolności do wykonywania zadań publicznych – wskazane w ustawie zadania własne i ewentualnie zadania zlecone czy powierzone.

Dodatkową formą samorządu metropolitalnego nie powinien być przymusowy związek metropolitalny, ale związek definiowany jako forma współdziałania metropolii (i ewentualnie innych jednostek samorządu lokalnego), a więc przedmiotowo ograniczony do „wielkich miast”. Jestem przeciwnikiem tworzenia Warszawsko-Łódzkiego, Krakowsko-Katowickiego, Gdańsko-Gdyńskiego czy Bydgosko-Toruńskiego Związku Metropolitalnego.

Dyskusji powinna zostać poddana koncepcja katalogu zadań metropolitalnych. Nie może on jednak zawierać zadań gminnych i powiatowych. Metropolia nie może realizować zadań publicznych należących do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa ani koordynować realizacji tych zadań na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego lub ze związkiem jednostek samorządu terytorialnego. Należy wykorzystać negatywne doświadczenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii związane z kształtem, zasadami funkcjonowania oraz systemem podejmowania uchwał, a rozwiązania ustawowe powinny być kompleksowe, zamknięte, bez odsyłania do odpowiedniego stosowania ustawy o samorządzie województwa.

Bogdan Dolnicki

Uniwersytet Śląski w Katowicach

bogdan.dolnicki@us.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0001-7167-9151>

- Bąkowski, T. (2016). Przepisy ogólne, [w:] T. Bąkowski (red.), Ustawa o związku metropolitalnym. Komentarz. Warszawa: 17–18.
- Dolnicki, B. (2001). Ustrój samorządu terytorialnego w Niemczech – po reformie. *Samorząd Terytorialny* 11(3): 63–79.
- Dolnicki, B. (2003). *Samorząd terytorialny*. Kraków.
- Dolnicki, B. (2010). Ustrój metropolii – współczesne koncepcje. *Administracja Publiczna* 16(2): 187–206.
- Dolnicki, B. (2014). Koncepcja powiatu metropolitalnego. *Samorząd Terytorialny* 24(7/8): 5–17.
- Dolnicki, B. (2016). *Samorząd terytorialny*. Warszawa.
- Dolnicki, B. (2019). *Samorząd terytorialny*. Warszawa.
- Dolnicki, B., Marchaj, R. (2017a). Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 79(3): 73–89.
- Dolnicki, B., Marchaj, R. (2017b). Związek metropolitalny w województwie śląskim. *Samorząd Terytorialny* 27(7/8): 5–18.
- Dolnicki, B. (red.) (2018). *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*. Warszawa.
- Gajewski, R. (2016). Tworzenie związków metropolitalnych, [w:] T. Bąkowski (red.), Ustawa o związku metropolitalnym. Komentarz. Warszawa: 36–42.
- Gorzelać, G. (2007). Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej, [w:] G. Gorzelać (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*. Warszawa.
- Grochowski, M. (2010). Samorząd na obszarach metropolitalnych. Raport z badań. *Samorząd Terytorialny* 20(6): 23–36.

- Jakimowicz, W., Krawczyk, M., Niżnik-Dobosz, I. (red.). (2019). Fenomen prawa administracyjnego: księga jubileuszowa profesora Jana Zimmermanna. Warszawa: 206–216.
- Knosala, E., Gołuch, A., Stasikowski, R. (2007). Uwagi w sprawie koncepcji ustrojowej aglomeracji śląskiej wraz z projektem ustawy o Regionalnym Związku Komunalnym „Silesia”. *Samorząd Terytorialny* 17(12): 41–54.
- Maciejewska, B., Kozek, B. (2011). Czy metropolia Silesia może się rozwijać w sposób zrównoważony, [w:] D. Szwed, B. Maciejewska, *Zrównoważony rozwój metropolii Silesia*. Gdańsk.
- Mantey, D. (2013). Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi. *Samorząd Terytorialny* 23(6): 5–14.
- Marchaj, R. (2019). Zadania związku metropolitalnego w województwie śląskim – zagadnienia podstawowe. *Przegląd Prawa Publicznego* 3(11): 100–116.
- Markowski, T. (2011). Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem, [w:] T. Markowski, P. Żuber, *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*. Warszawa: 25–44.
- Niziołek, M. (2008). *Problemy ustroju aglomeracji miejskich*. Warszawa.
- Purchla, J., Sepiół, J. (1998). *Metropolie a rozwój regionalny Polski*, [w:] J. Purchla (red.). *Metropolitalne funkcje Krakowa*. Kraków.
- Tetra, M. (2001) [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Z. Niewiadomski (red.) *Bydgoszcz–Warszawa*.
- Wysocka, E. (1994). Planowanie strategiczne wielkich miast. *Samorząd Terytorialny* 4(5): 3–11.
- Żuber, P. (2011). Terytorialny wymiar w polityce rozwoju – potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych, [w:] T. Markowski, P. Żuber, *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*. Warszawa: 7–24.

A RETURN TO THE METROPOLIS

Summary

Much has been written about metropolises. Unfortunately, the problem of the structure of metropolitan areas has yet to be resolved. Therefore, new projects which propose solutions to this problem continually appear. The justification for these works is that the growing needs of residents and their efforts to improve the quality of life have a significant impact on the issue of how best to manage urban areas. In cohesion policy, territorial cohesion comes to the fore, understood as the possibility of cooperation between regions and local systems. In this approach, it is territory that exerts an influence. Territory is thus understood as a dynamic arrangement of various connections, which changes in space and time, and goes beyond the scope of administrative division.

Keywords: metropolis; territory; local self-government