# Raport Instytutu Metropolitalnego

z dnia 25 sierpnia 2021 r.

w sprawie oceny ustawodawstwa metropolitalnego Rzeczypospolitej Polskiej sporządzony z okazji 4. rocznicy utworzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz 10. rocznicy istnienia Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot

Górnośląsko –Zagłębiowska Metropolia

INSTYTUT METROPOLITALNY

Obszar Metropolitalny Gdańsk Gdynia Sopot

10 LAT RAZEM

Raport sporządzono na potrzeby prac Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP oraz Parlamentarnego Zespołu ds. Związków Metropolitalnych Sejmu RP

**Autor:**

dr Jakub H. Szlachetko

**Skład i opracowanie graficzne:**

Piotr Żelaznowski

**Zdjęcia:**

Linda Christiansen (okładka) - UNSPLASH

Andrea Anastasakis (spis treści) - UNSPLASH

*https://unsplash.com/*

*Publikacja ma charakter niekomercyjny*
*i jedynie realizuje misję społeczną.*

INSTYTUT
METROPOLITALNY

Wszelkie prawa zastrzeżone
Instytut Metropolitalny
al. Grunwaldzka 5
80-236 Gdańsk
www.im.edu.pl

## Spis treści:


1. Wprowadzenie
2. Streszczenie
3. Krajobraz metropolitalny Rzeczypospolitej Polskiej
   - Pojęcie metropolii
   - Historia ustaw metropolitalnych
   - Taktyka legislacyjna
   - Identyfikacja i delimitacja metropolii
   - Relacje ustrojowe w systemie samorządu terytorialnego
   - Zakres działania, zadania i kompetencje samorządu metropolitalnego
   - Formy organizacyjne samorządu metropolitalnego
   - Demokracja metropolitalna
4. Wyzwania dla krajowej polityki metropolitalnej
   - Wyzwanie nr 1. Pilna interwencja prawodawcy skierowana na bariery rozwojowe
   - Wyzwanie nr 2. Organizacja dyskursu publicznego z udziałem ekspertów
   - Wyzwanie nr 3. Konceptualizacja samorządu metropolitalnego i opracowanie dokumentu programowego
   - Wyzwanie nr 4. Opracowanie projektów aktów normatywnych (ustawy i rozporządzeń)
   - Wyzwanie nr 5. Wieloetapowy (i wieloletni) proces wdrażania reformy metropolitalnej
5. Wykazy źródeł

# Wykaz skrótów

### Instytucje

**GZM** – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia

**OMGGS** – Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot

### Akty prawne

**Konstytucja** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997 r., nr 78 poz. 483 ze zm.)

**samorządowe ustawy ustrojowe**, łącznie:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372)
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920, z 2021 r. poz. 1038)
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, z 2021 r. poz. 1038.)

**u.s.g.** – ustawa o samorządzie gminnym

**u.s.p.** – ustawa o samorządzie powiatowym

**u.s.w.** – ustawa o samorządzie województwa

**u.z.m.** – ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1890, z 2016 r. poz. 2260)

**u.z.m.w.ś., ustawa śląska** – ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1277)

# Wprowadzenie

Niniejszy raport został sporządzony przez dr. Jakuba H. Szlachetko – Prezesa Zarządu Instytutu Metropolitalnego, na zamówienie Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot w celu oceny ustawodawstwa metropolitalnego Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności tzw. samorządowych ustaw ustrojowych (ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa), stanowiących podstawę do integracji metropolitalnej, a także nieobowiązującej ustawy o związkach metropolitalnych oraz uchylającej ją ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Poza analizą normatywną wskazanych ustaw, a także analizą orzecznictwa sądowego i literatury przedmiotu, opracowaniu raportu służyły wywiady przeprowadzone z: Michałem Glaserem (Prezesem Zarządu Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot), Jackiem Woźnikowskim (Dyrektorem Departamentu Rozwoju Społeczno-Gospodarczego i Współpracy Urzędu Metropolitalnego Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii), Karoliną Muchą-Kuś (Dyrektorką Departamentu Projektów i Inwestycji Urzędu Metropolitalnego Urzędu Metropolitalnego GZM), Agnieszką Szczepańską-Górą (zastępcą Dyrektora Departamentu Strategii i Polityki Przestrzennej Urzędu Metropolitalnego GZM). Przedmiotowy raport zostanie przedstawiony Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej na wyjazdowym posiedzeniu w Gdańsku, dnia 06 września 2021 r.

Analiza krytyczna zebranego materiału (aktów normatywnych, publikacji naukowych i opracowań eksperckich, orzecznictwa sądowego) powinna zmierzać do merytorycznego i konstruktywnego rezultatu. Dlatego też, poza charakterystyką stanu prawnego i identyfikacją węzłowych barier rozwojowych, zaproponowane zostały środki, które władza publiczna – przede wszystkim prawodawca i administracja rządowa – powinny podjąć w celu zapewnienia należytego, instytucjonalnego rozwoju metropolii, a przede wszystkim sprawnego i skutecznego zaspokajania potrzeb społecznych mieszkańców. Wydaje się bowiem, że ta ostatnia perspektywa zbyt często ucieka w szeroko pojętym dyskursie. Metropolie są przede wszystkim narzędziem podnoszenia standardów i jakości życia mieszkańców. W tym sensie metropolie są instytucją ściśle pragmatyczną (a nie kwestią ideologiczną).

Podwójny „metropolitalny" jubileusz – 4. rocznica utworzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz 10. rocznica istnienia Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot – jest doskonałym pretekstem do przeprowadzenia oceny i merytorycznej rozmowy na temat przyszłości polskich metropolii.

# Streszczenie

W dyskursie publicznym kwestię metropolitalną zwulgaryzowano. Stała się kwestią ideologiczną, kiedy jest wyjątkowo pragmatyczną – zarówno z perspektywy państwa, innych jednostek samorządu terytorialnego, a także, co najważniejsze, samych mieszkańców. Naukowcy i eksperci, a także coraz większe grono samorządowców wskazuje, iż aktualny model samorządu terytorialnego, jakkolwiek oceniany pozytywnie, ma pewne niedoskonałości, z którymi prawodawca powinien się zmierzyć. Identyfikuje się szereg potrzeb społecznych, których zaspokajanie mogłoby przebiegać sprawniej (skuteczniej, szybciej, taniej) właśnie na szczeblu metropolitalnym. Nie wdając się w szczegółowe rozważania, gdyż te znajdują się w dalszej części raportu, należałoby wskazać: rozwój społeczno-ekonomiczny, planowanie przestrzenne i lokalizację wybranych inwestycji celu publicznego, transport publiczny i mobilność, a poza powyższą triadą również (przykładowo): ochronę klimatu, środowiska i przyrody, gospodarkę wodociągowo-kanalizacyjną i odpadową czy zarządzanie kryzysowe. Samorząd metropolitalny – bez względu na formę organizacyjną (a potencjalnie może mieć formę związku jednostek samorządu terytorialnego lub też nowej, metropolitalnej jednostki) – powinien zaspokajać ustalone potrzeby społeczne i tym samym urzeczywistniając konstytucyjną meta-zasadę pomocniczości uzupełniać system samorządu terytorialnego, wspierać jego podstawowe ogniwa, jakimi są gminy. *De facto* to społeczności lokalne są największymi beneficjentami metropolitalnych rozwiązań ustrojowo-organizacyjnych, i – co niezwykle ważne – nie tylko społeczności miast-metropolitalnych, ale także gmin średnich i małych, miejsko-wiejskich i wiejskich położonych na metropolitalnych obszarach funkcjonalnych. Z tego też względu opracowano niniejszy raport, w którym dokonuje się oceny ustawodawstwa metropolitalnego Rzeczypospolitej Polskiej – mocno wybrakowanego, a ponadto rekomenduje dalsze działania prawne.

# 1. Krajobraz metropolitalny Rzeczypospolitej Polskiej

## Pojęcie metropolii

Na początku należy zdefiniować pojęcia o podstawowym dla raportu znaczeniu. W szczególności chodzi o pojęcia takie jak: „metropolia" czy też „miasto-metropolitalne" i „obszar metropolitalny". Ustalenia terminologiczno-pojęciowe z pewnością przyczynią się do zwiększenia komunikatywności tekstu i ułatwią zrozumienie istoty problemu. Zwłaszcza, że w tej kwestii pojawiają się liczne błędy – przede wszystkim w dyskursie publicznym mylnie utożsamia się metropolie z aglomeracjami, a są to odrębne zjawiska przestrzenno-urbanistyczne, a także funkcjonalne, odznaczające się swoistymi cechami, wymagające odmiennej interwencji władzy publicznej.

Skupiska ludności (osady) ewoluują, zmieniają się ilościowo i jakościowo, a także przestrzennie. Stąd też w piśmiennictwie wyróżnia się formy stadialne miejskości – w wyniku procesów rozwojowych miasta przekształcają się w aglomeracje, zaś niektóre miasta czy aglomeracje, po przekroczeniu pewnego progu populacyjnego, zaczynają silnie oddziaływać na otoczenie zewnętrzne, tworzyć tzw. obszary funkcjonalne i stawać się metropoliami. Metropolie są więc – pomijając tzw. megalopolis – najbardziej zaawansowaną formą osadniczą. Są to twory przestrzennie i demograficznie największe, ale tym, co je wyróżnia, są przede wszystkim pełnione funkcje. Metropolie to kategoria funkcjonalna, a nie morfologiczna.

Przyjmuje się, że funkcje o charakterze metropolitalnym zaczynają kształtować się na obszarach zamieszkałych przez co najmniej 500.000 osób. Dlatego też w definicjach legalnych czy metodach delimitacyjnych z reguły próg demograficzny ustala się na poziomie 500.000 (lub rzadziej 1.000.000) mieszkańców. Taki też próg (500.000 mieszkańców) przewidywała ustawa o związkach metropolitalnych w 2015 r. W tym kontekście dziwi decyzja prawodawcy o wprowadzeniu do ustawy śląskiej progu zdecydowanie wyższego, bo sięgającego aż 2.000.000 osób. Nie jest to merytorycznie uzasadnione, zaś sama regulacja – zważywszy na indywidualny charakter ustawy – w zasadzie traci na jakimkolwiek szerszym znaczeniu. Należałoby postulować, by w ustawie o samorządzie metropolitalnym (lub ustawie o samorządzie powiatowym i metropolitalnym) próg ten ustalić na poziomie 500.000 osób dla całej metropolii (czy inaczej obszaru metropolitalnego), a nie wyłącznie dla miasta-metropolitalnego (czyli metropolitalnego „rdzenia").

Kwestią kluczową dla metropolitalnych definicji jest funkcjonalność. Nie sposób z tak ważnym i rozbudowanym tematem rozprawić się na łamach raportu, stąd wskazane zostaną jedynie cechy elementarne. Przede wszystkim ta metropolitalna funkcjonalność „winduje" je w hierarchii form osadniczych. Z tego też względu wyróżnia się metropolie globalne, kontynentalne, regionalne i krajowe. Zdecydowana większość polskich metropolii ma charakter krajowy, ale nie powinno mieć to znaczenia dla krajowej polityki i regulacji metropolitalnej. Oznacza to jedynie, że polskie metropolie odgrywają kluczową rolę przede wszystkim w polskim systemie osadniczym, społeczo-ekonomicznym, przemysłowym czy transportowym, a rzadko oddziałują na obszary położone poza granicami administracyjnymi państwa. Pośród funkcji typowo metropolitalnych należałoby wymienić m.in. następujące:

- odgrywają one istotną rolę w rozwoju społeczno-ekonomicznym i wzroście gospodarczym;
- lokalizują znaczącą część podmiotów gospodarczych (prywatnych firm), banków, instytucji finansowych;
- inkubują branże wysokich technologii (sektor kosmiczny, lotniczy,

elektrotechniczny, biomedyczny);

- są bezkonkurencyjnymi centrami badań i rozwoju, lokalizując większość renomowanych i międzynarodowych uczelni, laboratoriów, think tanków;
- stanowią huby transportowe w transporcie powietrznym, lądowym (drogowym, kolejowym) i wodnym.

Na zakończenie ustaleń terminologiczno-pojęciowych przedstawiono kilkanaście definicji pojęcia „metropolia". Znajdują się one w tabeli nr 1.

Tabela nr 1. Przegląd definicji doktrynalnych pojęcia „metropolia" i „obszar metropolitalny".

| Autor: | Definicja: | Źródło: |
|---|---|---|
| Z. Gontarski | Obszar metropolitalny to: „ciągły przestrzennie wielkomiejski układ osadniczy, złożony z odrębnych administracyjnie jednostek, obejmujący przynajmniej jedno duże miasto lub zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną" | Z. Gontarski, *Obszary metropolitalne w Polsce,* Biuletyn KPZK PAN 1980, nr 109 |
| M. Grochowski | „Metropolię tworzą miasto metropolitalne – określane także jako miasto centralne oraz otaczający je obszar. W wykształconej metropolii funkcje metropolitalne zlokalizowane są nie tylko w mieście centralnym, ale także w otaczającym je obszarze. Procesy metropolizacji wpływają na funkcje, struktury społeczne i zagospodarowanie przestrzenne tak miasta metropolitalnego, jak i otaczającego go obszaru" | M. Grochowski, *Samorząd terytorialny a rozwój zrównoważony obszarów metropolitalnych,* Mazowsze Studia Regionalne 2009, nr 2, s. 74 |
| Ł. Mikuła | „Metropolię należy rozumieć nie tylko jako jedno konkretne miasto w ściśle określonych granicach administracyjnych, lecz jako szerszy obszar funkcjonalny (aglomeracja, obszar metropolitalny), składający się w niektórych przypadkach z kilkudziesięciu lub nawet kilkuset jednostek terytorialnych szczebla lokalnego" | Ł. Mikuła, *Metropolia a region – problemy ustrojowe i polityczne,* Acta Universitatis Lodziensis 2010, nr 245, s. 49 |
| S. Liszewski | „Obszar metropolitalny jest formą wielkiego skupiska miejskiego, który składa się z dwóch różnej skali przestrzennej i znaczenia funkcjonalnego biegunów. Z centrum (centrów) koncentrującego funkcje metropolitalne oraz z obszaru zewnętrznego, w którym dokonuje się proces intensywnej urbanizacji nazywanej metropolizacją" | S. Liszewski, *Formy i struktury przestrzenne wielkich skupisk miejskich,* [w:] S. Liszewski (red.), *Geografia osadnictwa,* Warszawa 2012, s. 236 |
| K. Trafas | „Metropolie stają się organizmami coraz bardziej rozległymi, ale i nieciągłymi w przestrzeni. Tej ekspansji terytorialnej towarzyszy wewnętrzne zróżnicowanie strukturalne i funkcjonalne, przez co tworzą przestrzeń coraz bardziej złożoną i staje się to dla nich cechą immanentną. Dla mieszkańców obszaru metropolitalnego oznacza to wiele okazji ekonomicznych, społecznych czy kulturalnych, które oferuje metropolia" | K. Trafas, *Układ metropolitalny a bipolarny (na przykładzie aglomeracji Krakowa i Katowic),* [w:] Z. Zioło (red.), *Bipolarny rozwój aglomeracji – kierunki rozwoju układów bipolarnych,* Studia KPZK PAN 2003, nr 209, s. 96 |
| D. Sześciło, M. Niziołek | „Przyjmuje się, że metropolia składa się z miast, a te z miejscowości, zatem metropolia jest czymś większym niż samo miasto, o którego metropolitalnym (centralnym) charakterze decydują siła i zasięg oddziaływania oraz złożoność pełnionych funkcji. Stąd też za metropolie uważa się przede wszystkim tzw. *diversified city*, miasta pełniące rożne funkcje, realizujące skomplikowane zadania wyższego rzędu" | D. Sześciło, M. Niziołek, *Administracja współpracująca. Zarządzanie publiczne jako kooperacja,* D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne,* Warszawa 2014, s. 230 |

Źródło: J. Szlachetko, *Normatywny model samorządu metropolitalnego*, Gdańsk 2020, s. 55-56.

## Historia ustaw metropolitalnych

Kwestia metropolitalna była przedmiotem wielu inicjatyw legislacyjnych: koncepcji regulacji, tez ustawowych czy w końcu projektów ustaw. I choć zdecydowana większość z nich kończyła żywot we wczesnych stadiach procesu ustawodawczego – poniekąd świadcząc o bezskuteczności zarówno prawodawcy, jak i inicjującej proces administracji rządowej – to jednak wszystkie one stanowią niezwykle interesujący materiał poznawczy, a jednocześnie nośnik polskiej myśli samorządowej, w tym metropolitalnej. Dlatego też w opracowaniach naukowych i eksperckich poświęca im się uwagę. Odnotować należy przede wszystkim:

- projekt ustawy o Zespole Gmin Warszawskich i o ustroju miasta stołecznego Warszawy (1994);
- projekt ustawy o Warszawskim Okręgu Stołecznym (2000);
- projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy i Warszawskim Zespole Miejskim (2001);
- projekt ustawy o zmianie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (2005);
- projekt ustawy o tworzeniu i wykonywaniu zadań przez związki aglomeracyjne (2007);
- projekt ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych (2007);
- projekt ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych (2008);
- projekt ustawy o Regionalnym Związku Komunalnym „Silesia" (2008);
- projekt ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (2008);
- projekt ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (2009);
- projekt ustawy o powiecie metropolitalnym Górnego Śląska i Zagłębia (2012);
- projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego (2013);
- projekt ustawy o powiecie metropolitalnym (2013);
- projekt ustawy o Poznańskim Związku Metropolitalnym (2016);
- projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim (2016);
- projekt ustawy o ustroju Miasta Stołecznego Warszawy (2017);
- projekt ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych (2017);
- projekt ustawy o Wrocławskim Związku Metropolitalnym (2018);
- projekt ustawy o Łódzkim Związku Metropolitalnym (2019);
- projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim (2020).

Nie wdając się jednak w szczegółowe analizy, gdyż wykraczałyby one poza założenia niniejszego raportu, wskazać warto najważniejsze koncepcje. Syntetyczne zestawienie wybranych projektów ustaw metropolitalnych znajduje się w tabeli nr 2.

Tabela nr 2. Porównanie wybranych projektów ustaw metropolitalnych.

| Projekt ustawy: | Charakter Projektu: | Nazwa samorządu: | Forma organizacyjna: | Utworzenie: | Organy decyzyjne: |
|---|---|---|---|---|---|
| projekt ustawy o zmianie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa | prywatny | powiat metropolitalny | jednostka samorządu terytorialnego szczebla średniego | ustawa tworzy 12 powiatów | Rada powiatu – organ stanowiąco-kontrolny.<br><br>Marszałek powiatu – organ wykonawczy. Oba organy miałyby pochodzić z powszechnych i bezpośrednich wyborów. |
| projekt ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych<br><br>projekt ustawy<br><br>o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego<br><br>i obszarach metropolitalnych | rządowy | zespół metropolitalny | przymusowy związek gminno-powiatowy | ustawa wyposaża rząd w kompetencję do powoływania zespołów metropolitalnych; ustawa określa kryteria urbanistyczne i demograficzne, jakie musi spełniać zespół (np. co najmniej 500.000 mieszkańców) | Zgromadzenie zespołu – organ stanowiąco-kontrolny, składający się z delegatów wszystkich jednostek samorządu lokalnego wchodzących do zespołu. Delegatami są wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, starostowie.<br><br>Kolegium wykonawcze – organ wykonawczy, w którego skład wchodzą wszyscy prezydenci miast na prawach powiatu, a ponadto przedstawiciele innych powiatów. Przewodniczącym kolegium jest prezydent największego miasta. |
| projekt ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego<br><br>w tym zakresie | rządowy | zespół metropolitalny | przymusowy związek gminno-powiatowy | ustawa tworzy 2 zespoły (warszawski, katowicki),<br><br>a ponadto wyposaża rząd<br><br>w kompetencję do powoływania kolejnych<br><br>(z własnej inicjatywy lub na wniosek); ustawa określa kryteria urbanistyczne<br><br>i demograficzne, jakie musi spełniać zespół (np. co najmniej 500.000 mieszkańców) | Zgromadzenie zespołu – organ stanowiąco-kontrolny, składający się z delegatów wszystkich jednostek samorządu lokalnego wchodzących do zespołu. Delegatami są wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, starostowie.<br><br>Zarząd zespołu – organ wykonawczy,<br><br>w którego skład wchodzą wszyscy prezydenci miast na prawach powiatu,<br><br>a ponadto przedstawiciele innych powiatów. Przewodniczącym zarządu jest prezydent największego miasta. |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| projekt ustawy<br><br>o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego<br><br>w tym zakresie | rządowy | zespół metropolitalny | przymusowy związek gminno-powiatowy | | |
| projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego | prezydencki | zespół współpracy terytorialnej | dobrowolny związek międzygminny lub gminno-powiatowy | ustawa przewiduje możliwość nawiązywania współpracy w formie zespołów współpracy terytorialnej, które mają charakter fakultatywny | Zgromadzenie zespołu – organ stanowiąco-kontrolny, składający się z delegatów wszystkich jednostek samorządu lokalnego wchodzących do zespołu. Delegatami są wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, starostowie.<br><br>Zarząd zespołu – organ wykonawczy, którego skład jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie zespołu. |
| projekt ustawy<br><br>o powiecie metropolitalnym | rządowy | powiat metropolitalny | jednostka samorządu terytorialnego szczebla średniego | ustawa wyposaża rząd w kompetencję do tworzenia powiatów z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwych gmin lub powiatów; ustawa ani nie określa liczby powiatów, ani nie określa żadnych kryteriów, pozostawiając kwestię polityce delimitacyjnej rządu | Rada powiatu – organ stanowiąco-kontrolny, w którego skład wchodziłoby 15 osób pochodzących z powszechnych wyborów.<br><br>Zarząd powiatu – organ wykonawczy, w którego skład wchodziłyby 3 osoby wybierane przez radę. Starosta nie byłby osobnym organem, ale przewodniczącym – zarówno rady, jak i zarządu. |

Źródło: J. Szlachetko, *Normatywny model...,* s. 117.

W historii ustawodawstwa metropolitalnego przełomowym wydarzeniem było uchwalenie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy o związkach metropolitalnych. Ustawa, pomimo tego, iż dnia 01 stycznia 2016 r. weszła w życie, do końca obowiązywania pozostała martwą. Uchyliła ją ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim dnia 07 kwietnia 2017r., w ostatecznym rozrachunku czyniąc bezskuteczną. Rada Ministrów zaniechała bowiem wydania rozporządzeń delimitacyjnych i kreacyjnych, niezbędnych do skutecznego wdrożenia pierwszej polskiej ustawy metropolitalnej. Warto dodać, że projekty takich rozporządzeń faktycznie istniały, zostały sporządzone przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Nie było żadnego merytorycznego uzasadnienia uchylenia ustawy systemowej i zastąpienia jej ustawą indywidualną. Zwłaszcza, że zdecydowana większość przepisów ustawowych jest

zbieżna, jeżeli nie taka sama. Należy podkreślić: ustawa śląska stanowi kalkę poprzedniczki, zarówno w wymiarze ogólnym (struktura ustawy, konstrukcja związku metropolitalnego, mechanizmy finansowe), jak i szczegółowym (redakcja poszczególnych przepisów). Uchylenie ustawy o związkach metropolitalnych, zabierające szanse większości polskich metropolii na pogłębienie integracji, zainicjowało nowy i negatywny proceder polityczno-legislacyjny – opracowywania przez poszczególne metropolie lub grupy polityczne projektów ustaw indywidualnych (np. ustawa łódzka, wrocławska, gdańska).

## Taktyka legislacyjna

Prawodawca, w którego kompetencji leży przeprowadzenie reformy metropolitalnej, może czynić to na wiele sposobów, spośród których dwa należy uznać za modelowe: (1) reforma systemowa lub (2) ustawa indywidualna.

Reforma systemowa polega na uregulowaniu w jednej ustawie (np. ustawie o samorządzie metropolitalnym lub ustawie o samorządzie powiatowym i metropolitalnym) całego systemu samorządu metropolitalnego dla Rzeczypospolitej Polskiej. Taka ustawa powinna zatem zdefiniować pojęcie metropolii (i ewentualnie obszaru metropolitalnego), określić podstawy do identyfikacji i delimitacji metropolitalnej, utworzyć lub określić podstawy do stworzenia podmiotów metropolitalnych w ustalonej formie organizacyjnej (np. związku metropolitalnego lub metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego), ustalić zakres działania, zadania publiczne i kompetencje samorządu metropolitalnego, a w końcu określić mechanizm finansowania jego działalności. Przykładem takiej taktyki legislacyjnej była ustawa o związkach metropolitalnych, która miała charakter systemowy i uniwersalny, a nie fragmentaryczny i indywidualny. Z kolei metoda ustaw indywidualnych polega na tworzeniu poszczególnych samorządów metropolitalnych w drodze – jakkolwiek to brzmi – ustaw indywidualnych, dedykowanych poszczególnym obszarom. W takiej sytuacji każda metropolia uzyskuje odrębną podstawę prawną organizacji i funkcjonowania. Przykładem takiej taktyki legislacyjnej jest natomiast ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim, a także liczne projekty ustaw, które zaczęły się pojawiać po jej uchwaleniu (np. projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim czy projekt ustawy o łódzkim związku metropolitalnym).

Każda taktyka ma pewne wady i zalety. Należy jednak, patrząc na wskazaną problematykę holistycznie, zarekomendować reformę systemową. W porządku prawnym powinna obowiązywać jedna metropolitalna ustawa, która stworzy ogólne ramy organizacji, funkcjonowania i finansowania samorządu metropolitalnego. Takie podejście nie stoi w sprzeczności z polityką „szycia na miarę", czyli indywidualizacji niektórych rozwiązań ustrojowo-organizacyjnych czy funkcjonalnych. Zapewnia jednak, co jest niewątpliwie dużym atutem, spójność prawa, a także czyni zadość wymogom konstytucyjnej zasady równości jednostek samorządu terytorialnego (i ich mieszkańców) wobec prawa, w końcu przeciwdziała patologicznemu zjawisku klientelizmu politycznego, któremu sprzyja tworzenie metropolii poprzez ustawy indywidualne.

## Identyfikacja i delimitacja metropolii

Analiza dyskursu publicznego wskazuje, że niezwykle kontrowersyjnym zagadnieniem – zarówno dla polityków, jak i samorządowców – jest identyfikacja i delimitacja metropolii. Innymi słowy, wiele miejsca w przestrzeni dyskursywnej poświęca się kwestiom liczby i wielkości samorządów metropolitalnych. Koncepcji i metod delimitacyjnych jest wiele, a w zależności od przyjmowanych założeń, kryteriów i wskaźników pojawiają się różne rezultaty. Pomijając

perspektywę międzynarodową – ta dla zaspokajania potrzeb społecznych mieszkańców ma bowiem mniejsze znaczenie, wyróżnia się od kilku do kilkunastu takich obszarów. Nie ma jednak żadnego aktu polityki publicznej czy aktu prawnego, który stanowiłby oficjalne i urzędowe źródło ustaleń czy chociażby wiedzy na ten temat. Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim dotyczy tylko Województwa Śląskiego, Katowic i ich obszaru funkcjonalnego. Natomiast „Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030" straciła moc obowiązującą (a zawierała przedmiotową delimitację). Egzemplifikację problemu ukazuje tabela nr 3.

Tabela nr 3. Metropolitalny status miast wojewódzkich w świetle naukowych i eksperckich delimitacji.

| **„Rdzeń" obszaru metropolitalnego:** | **G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Smętowski** | **T. Markowski, T. Marszał** | **J. Parysek** |
|---|---|---|---|
| Warszawa | X | X | X |
| Kraków | X | X | X |
| Łódź | X | X | X |
| Wrocław | X | X | X |
| Poznań | X | X | X |
| Gdańsk | X | X | X |
| Szczecin | | potencjalna | potencjalna |
| Bydgoszcz | | potencjalna* | |
| Lublin | | potencjalna | potencjalna |
| Białystok | | potencjalna | |
| Katowice | X | X | potencjalna |
| Toruń | | potencjalna* | |
| Kielce | | potencjalna | |
| Rzeszów | | | |
| Olsztyn | | | |
| Zielona Góra | | | |
| Opole | | | |
| Gorzów Wielkopolski | | | |
| Źródło: | M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce – diagnozy i rekomendacje,* Studia Regionalne i Lokalne 2009, nr 1 (35), s. 59-60 | T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe,* Warszawa 2006, s. 13-14 | J. Parysek, *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku. Rozwój i przekształcenia strukturalne,* Poznań 2005 |

Źródło: J. Szlachetko, *Normatywny model...,* s. 62.

Wydaje się jednak, iż w reformie metropolitalnej powinien towarzyszyć zdroworozsądkowy pragmatyzm – naukowy idealizm jest doskonałym oparciem dla polityki publicznej, ale dokonanie stosownych korekt w wynikach delimitacji jest niezbędne. Stąd też rekomenduje się, w pracach nad ustawą systemową, utworzenie co najmniej 10 podmiotów metropolitalnych, samorządowych w konstrukcji. Powinny być to (kolejność przypadkowa) obszary funkcjonalne: Warszawy, Katowic, Krakowa, Łodzi, Wrocławia, Poznania, Trójmiasta, Szczecina, duopolu Bydgoszcz-Toruń, Lublina. Z analiz wynika, że każdy ze wskazanych ośrodków wykształcił własny obszar funkcjonalny, którego populacja przekracza próg 500.000 osób. Pozostałe duże miasta (tj. Białystok, Rzeszów, Olsztyn, Opole, Kielce) zdecydowanie się w tej kategorii nie mieszczą. Nie oznacza to jednak, że nie należy im poświęcić odrębnej polityki publicznej i regulacji prawnej. Sugeruje się, obok polityki i regulacji metropolitalnej, rozważenie prac nad polityką i regulacją aglomeracyjną, zaadresowaną do kolejnych 20-30 miast, w tym wyżej wymienionych.

## Relacje ustrojowe w systemie samorządu terytorialnego

Identyfikacja i delimitacja metropolitalna, poprzedzająca właściwą reformę, wywołuje szereg implikacji. Prawodawca powinien bowiem w następstwie takich działań rozważyć kwestię relacji ustrojowych, jakie powstaną wskutek utworzenia metropolii. Problem ten pozostanie aktualny bez względu na formę organizacyjną samorządu metropolitalnego, ale jego rozstrzygnięcie będzie inaczej przebiegało w przypadku utworzenia związków metropolitalnych, a inaczej w razie utworzenia metropolitalnych jednostek samorządu terytorialnego.

Nie wdając się w szczegółowe analizy, każdorazowo trzeba będzie w odpowiedni sposób ukształtować relacje na linii, z jednej strony metropolie, zaś z drugiej: gminy, powiaty i województwo. Stosunkowo łatwo będzie uregulować relacje gminno-metropolitalne. Twarde dyrektywy wynikają bowiem z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która z gmin czyni jednostki o podstawowym i obligatoryjnym charakterze. Samorząd metropolitalny należy zatem traktować w kategoriach realizacji zasady pomocniczości (subsydiarności). Powinien on uzupełniać i wspierać gminy tam, gdzie te wykazują się małą sprawczością. O wiele większym – ale jedynie politycznie, bo nie prawnie – problemem są relacje metropolitalno-powiatowe. Należy rozważyć kwiestię powiatową na obszarach metropolitalnych. Samorząd metropolitalny – poza specyficznymi i typowo metropolitalnymi zadaniami (przede wszystkim w triadzie: rozwój-przestrzeń-transport) – z powodzeniem mógłby wykonywać niektóre zadania powiatów. Problem ten w mniejszym stopniu dotyka związków metropolitalnych, zaś w zdecydowanie większym ewentualnych metropolitalnych jednostek samorządu terytorialnego. Związek metropolitalny może bowiem istnieć obok gmin i powiatów, jako dodatkowa, luźna struktura organizacyjna. W takim jednak przypadku postuluje się, by nie pozostawiać powiatów poza strukturą związku. Natomiast utworzenie metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego, ze względów konstytucyjnych, wymaga fuzji leżących na jej terenie powiatów. Przy tym podejściu rekomenduje się przekształcenie powiatów w metropolię. W końcu należy się również odnieść do kwestii relacji metropolitalno-wojewódzkich. W żadnym razie metropolia nie może zagrażać formalnej i faktycznej pozycji samorządu wojewódzkiego. Oznacza to konieczność dokonania pewnej korekty w identyfikacji i delimitacji polskich regionów.

## Zakres działania, zadania i kompetencje samorządu metropolitalnego

Samorząd metropolitalny to organizacja

celowa, zaś celem jego istnienia jest zaspokajanie licznych potrzeb społecznych mieszkańców – a więc, posługując się nomenklaturą prawną, wykonywanie zadań publicznych na podstawie określonych w ustawie kompetencji. Co niezwykle istotne i wymagające podkreślenia, dla zapewnienia samorządowi metropolitalnemu skuteczności działania należy ustawowo uregulować: (1) jego zadania publiczne – najlepiej jako zadania własne, a także (2) kompetencje do ich realizacji. Oba zagadnienia wymagają osobnego omówienia, choć są ze sobą ściśle sprzężone. Zadanie bez kompetencji jest bezskuteczne, zaś kompetencja bez zadania jest bezprzedmiotowa. Analiza ustawodawstwa metropolitalnego skłania do wniosku, że w tej – przecież kluczowej dla reformy metropolitalnej – domenie rozwiązania są nad wyraz słabe.

Zarówno ustawa o związkach metropolitalnych, jak i ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim zakres działania związku metropolitalnego kształtowały zbyt wąsko – chociażby w kontekście podmiotów metropolitalnych funkcjonujących w innych państwach. Wskazane ustawy przewidywały *minimum minimorum* – naprawdę trudno byłoby zakres ten dodatkowo zawęzić. Funkcjonalność związku metropolitalnego prawodawca sprowadził do tzw. metropolitalnej triady: rozwój-przestrzeń-transport. To zdecydowanie za mało. W tabeli nr 4 przedstawiono zadania publiczne związku metropolitalnego w świetle ustawy systemowej i indywidualnej.

Tabela nr 4. Zadania własne związku metropolitalnego w ustawie systemowej i indywidualnej.

| **Art. 12ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych:** | **Art. 12 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim:** |
|---|---|
| Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie:<br>kształtowania ładu przestrzennego;<br>rozwoju obszaru związku;<br>publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku;<br>współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku;<br>promocji obszaru metropolitalnego. | Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie:<br>kształtowania ładu przestrzennego;<br>rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego;<br>planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej;<br>metropolitalnych przewozów pasażerskich;<br>współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego;<br>promocji związku metropolitalnego i jego obszaru. |

Źródło: Opracowanie własne.

Należy zarekomendować zdecydowanie szerszy zakres działania samorządu metropolitalnego – bez względu na formę organizacyjną. Do jego zadań należy zaliczyć w szczególności sprawy:

1) trwałego i zrównoważonego rozwoju obszaru metropolitalnego, spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali metropolitalnej, w szczególności poprzez:

   a. sporządzanie i uchwalanie strategii rozwoju metropolii i obszaru metropolitalnego;

   b. monitorowanie i prognozowanie procesów demograficznych, urbanistycznych i gospodarczych;

2) solidaryzmu metropolitalnego i redystrybucji środków rozwojowych, w ramach mechanizmu dyfuzyjnego, na obszary strategicznej interwencji lub na tereny gmin o najniższym dochodzie – na zasadach określonych w strategii rozwoju metropolii i obszaru metropolitalnego;

3) kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, w szczególności poprzez:

a. sporządzanie i uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, wiążącego w gminnym planowaniu przestrzennym;

b. przeprowadzanie bilansów terenów przeznaczonych pod zabudowę, wyznaczanie obszarów nowej zabudowy i podejmowanie innych środków prawnych służących przeciwdziałaniu niekontrolowanej suburbanizacji;

c. koordynację gminnych polityk przestrzennych w formie dyskusji na konferencjach metropolitalnych oraz opiniowania przez właściwe organy metropolii gminnych aktów planowania przestrzennego;

d. uzgadnianie z organami gminy decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;

4) wspierania społecznego budownictwa czynszowego, w szczególności poprzez:

a. finansowanie programów rozwoju społecznego budownictwa czynszowego;

b. finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych realizowanych na podstawie gminnych programów rewitalizacji stanowiących społeczne budownictwo czynszowe;

5) ochrony klimatu, środowiska i przyrody, w szczególności poprzez:

a. sporządzanie i uchwalanie planów adaptacji do zmian klimatu obszaru metropolitalnego;

b. ustanawianie form ochrony przyrody;

c. ustanawianie stref czystego transportu;

d. przeciwdziałanie zanieczyszczeniu światłem i hałasem;

e. wspieranie budownictwa energooszczędnego i ekologicznego;

6) ochrony krajobrazu;

7) metropolitalnego transportu zbiorowego i dróg publicznych, w szczególności poprzez:

a. sporządzanie i uchwalanie planów zrównoważonej mobilności miejskiej obszaru metropolitalnego;

b. planowanie, koordynację, integrację oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego;

c. organizację metropolitalnych przewozów pasażerskich;

d. współdziałanie w ustalaniu lokalizacji dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze metropolitalnym;

8) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;

9) zaopatrzenia w energię elektryczną pochodzącą z odnawialnych źródeł energii;

10) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowe, a także zarządzania kryzysowego;

11) administracji architektoniczno-budowlanej;

12) przeciwdziałania bezrobociu oraz

aktywizacji metropolitalnego rynku pracy;

13) ochrony zdrowia i zdrowia psychicznego;

14) kultury;

15) szkolnictwa wyższego i nauki, w szczególności poprzez:

a. tworzenie uczelni publicznych akademickich lub zawodowych;

b. tworzenie, we współdziałaniu z właściwymi organami państwa i uczelni publicznych, wspólnych wydziałów lub innych wewnętrznych jednostek organizacyjnych;

c. zamawianie kierunków studiów wyższych niezbędnych do osiągania wyzwań określonych w strategii rozwoju metropolii;

d. finansowanie badań naukowych lub rozwojowych niezbędnych do osiągania wyzwań określonych w strategii rozwoju metropolii;

e. finansowanie stypendiów dla pracowników naukowo-dydaktycznych i studentów;

16) wspieranie branż wysokich technologii (w tym medycznej, biotechnologicznej, elektronicznej, lotniczej, kosmicznej), w szczególności poprzez:

a. uchwalanie i sporządzanie programów rozwoju branż wysokich technologii;

b. inkubowanie przedsiębiorstw wysokich technologii i wspieranie otoczenia naukowo-technologicznego;

c. lokalizowanie stref ekonomicznych i klastrów przemysłowych;

17) utrzymania metropolitalnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;

18) promocji metropolii i gmin położonych na obszarze metropolitalnym;

19) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Dodatkowo należałoby postulować częściową indywidualizację zadań metropolitalnych. Metropolie borykają się bowiem z różnorodnymi wyzwaniami – w większości są to wyzwania podobne, ale częściowo niewątpliwie odmienne. Ustawa powinna zatem zostać „skrojona na miarę" rzeczywistych potrzeb.

Co istotne, i co warto zaznaczyć w ustawie, zadania samorządu metropolitalnego nie mogą naruszać zakresu działania gmin. To w końcu gmina, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, jest jednostką samorządu terytorialnego o podstawowym i obligatoryjnym charakterze – co innego z powiatem, który na obszarach metropolitalnych wydaje się być po prostu zbędny.

Dla zapewnienia samorządowi metropolitalnemu sprawności (skuteczności, efektywności) działania należy go wyposażyć w konkretne i władcze kompetencje, umożliwiające realizację wskazanych zadań. Stąd w projektowaniu regulacji ustawowej należy rozważyć takie instrumenty prawne jak:

- strategia rozwoju metropolii – to w zasadzie jedyny instrument, w który prawodawca wyposażył związek metropolitalny;
- metropolitalne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – powinien być to kluczowy dokument umożliwiający metropolii kształtowanie ładu przestrzennego; powinien on stanowić wyraz samodzielnie realizowanej metropolitalnej polityki przestrzennego w zakresie spraw poruszonych i w tym zakresie w sposób władczy, a więc jako akt prawa miejscowego, wiązać gminy w miejscowym planowaniu przestrzennym; takie studium powinno władczo rozstrzygać o: polityce osadniczej (wyznaczaniu nowych obszarów zabudowy i przeciwdziałaniu niekontrolowanej suburbanizacji), lokalizacji wybranych inwestycji celu publicznego;

- metropolitalny plan zrównoważonej mobilności miejskiej;
- metropolitalny plan adaptacji do zmian klimatu.

## Formy organizacyjne samorządu metropolitalnego

Kwestia formy organizacyjnej budzi, obok identyfikacji i delimitacji metropolitalnej, największe spory – tak w teorii (nauce), jak i praktyce (polityce). Nie ulega wątpliwości, iż podmiot metropolitalny powinien mieć konstrukcję samorządową, być korporacją prawa publicznego. Istota problemu rozchodzi się jednak o to, czy podstawowym substratem tej korporacji powinien być człowiek (mieszkaniec) czy jednostka samorządu terytorialnego (gmina, ewentualnie gmina z powiatem). Na tym tle wyróżnia się następujące formy organizacyjne samorządu metropolitalnego:

- związek komunalny utworzony na obszarze metropolitalnym;
- związek metropolitalny;
- metropolitalna jednostka samorządu terytorialnego.

Pewien potencjał tkwi również w formie stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Doświadczenie pokazuje, iż większość polskich metropolii wobec bezczynności prawodawcy korzysta właśnie z tej formy prawnej. Stowarzyszenie, przy całej konstrukcyjnej elastyczności i plastyczności, jest jednak prawnie ograniczone. Należałoby więc przyjąć, że stowarzyszenia metropolitalne stanowią raczej „forpocztę" metropolii, pierwszy poważny krok w metropolitalnej integracji, pilotaż wzmacniający wzajemne zaufanie i budujący kulturę pracy i współpracy, niż dojrzałą instytucję. Rozwiązania docelowe leżą bowiem zdecydowanie gdzie indziej.

Substytutem jest także forma związku komunalnego (związku międzygminnego, gminno-powiatowego lub powiatowego). Samorządowe ustawy ustrojowe przewidują możliwość tworzenia dobrowolnych związków lokalnych jednostek samorządu terytorialnego. Jako organizacje celowe służą wykonywaniu powierzonych zadań publicznych. Jednakże, ze względu na niedoskonałość prawa (luki w regulacji, a także wątpliwości interpretacyjne, których prawodawca w zasadzie od dekad nie jest w stanie usunąć), nie jest to forma pożądana. Tkwi w niej pewien potencjał, jednakże wymaga ona modyfikacji i modernizacji, do czego niezbędny jest prawodawca. Dopóki prawodawca nie przeprowadzi w tym zakresie interwencji, trudno się spodziewać związków komunalnych pełniących metropolitalne funkcje. Między innymi dlatego największe miasta-metropolitalne publicznie i oficjalnie wyrażają oczekiwanie uchwalenia dedykowanej ustawy, albo też własnymi środkami projekty takich ustaw przygotowują.

Pierwszą dedykowaną metropoliom formą organizacyjną w polskim ustawodawstwie jest związek metropolitalny. W pewnym skrócie, to dostosowany do metropolitalnych wyzwań i oczekiwań związek komunalny – cechujący się odrębną regulacją ustawową i częściową przymusowością, mający ustawowo określone zadania i kompetencje, strukturę organizacyjną, a także źródła finansowania działalności. Po raz pierwszy związek metropolitalny pojawił się w ustawie o związkach metropolitalnych – która miała uniwersalny i systemowy charakter. Z kolei po raz drugi w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim – która ma charakter indywidualny. Obecnie w Rzeczpospolitej Polsce funkcjonuje jeden taki związek, tj. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Przyjęte przez prawodawcę rozwiązanie ustrojowo-organizacyjne jest poprawne. Regulacje ustawowe są jednak dosyć konserwatywne, mało postępowe i wymagają pewnej zmiany. Dotyczy to w szczególności: krótkiego katalogu zadań publicznych powierzonych związkowi metropolitalnemu, braku jakichkolwiek

kompetencji władczych zapewniających skuteczność działania, pozostawieniu powiatów poza strukturą związku metropolitalnego (czy w ogóle pozostawienie powiatów w systemie samorządu terytorialnego), braku legitymacji demokratycznej podmiotu i, co gorsza, braku jakichkolwiek instytucji demokratycznych.

Nie ulega wątpliwości, że najdalej idącą formą organizacyjną samorządu metropolitalnego jest forma metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego. Metropolia może być przecież także odrębną jednostką samorządu terytorialnego, pełnoprawną wspólnotą mieszkańców, wyposażoną w atrybuty podmiotowości prawnej i samodzielności, a także urządzoną w demokratyczny sposób z organami pochodzącymi z wyborów powszechnych. W takim przypadku należałoby jednak rozwiązać dylemat powiatów. Konstytucyjnym *maximum* jest bowiem trójstopniowy system samorządu terytorialnego z gminą jako podstawową i obligatoryjną jednostką, a także z regionem. Oznacza to, że prawodawca, mając dużą swobodę w kształtowaniu samorządu terytorialnego średniego szczebla, mógłby stworzyć metropolitalną jednostkę samorządu terytorialnego w wyniku fuzji kilku powiatów. Takie rozwiązanie jest w praktyce wykorzystywane, zaś wskazaną formę organizacyjną mają m.in. Londyn, Hanower czy Lyon.

Tabela nr 5. Formy organizacyjne samorządu metropolitalnego.

| **Obszar metropolitalny:** | **Nazwa samorządu metropolitalnego:** | **Forma organizacyjna:** | **Źródło regulacji:** |
|---|---|---|---|
| Warszawa | Miasto Stołeczne Warszawa | gmina *sui generis* | ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy |
| | Stowarzyszenie Metropolia Warszawa | stowarzyszenie j.s.t. | ustawa o samorządzie gminnym |
| Konurbacja Śląska | Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia | związek metropolitalny | ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim |
| Trójmiasto (Gdańsk, Gdynia, Sopot) | Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot | stowarzyszenie j.s.t. | ustawa o samorządzie gminnym |
| Kraków | Stowarzyszenie Metropolia Krakowska | stowarzyszenie j.s.t. | ustawa o samorządzie gminnym |
| Łódź | Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny | stowarzyszenie j.s.t. | ustawa o samorządzie gminnym |
| Wrocław | Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Aglomeracji Wrocławskiej | stowarzyszenie j.s.t. | ustawa o samorządzie gminnym |
| Poznań | Stowarzyszenie Metropolia Poznań | stowarzyszenie j.s.t. | ustawa o samorządzie gminnym |
| bipol Bydgoszcz-Toruń | Stowarzyszenie Metropolia Bydgoszcz | stowarzyszenie j.s.t. | ustawa o samorządzie gminnym |
| Szczecin | Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego | stowarzyszenie j.s.t. | ustawa o samorządzie gminnym |
| Lublin | Stowarzyszenie Lubelski Obszar Metropolitalny | stowarzyszenie j.s.t. | ustawa o samorządzie gminnym |

Źródło: Opracowanie własne.

## Demokracja metropolitalna

Dotychczasowe ustawy metropolitalne za punkt wyjścia przyjmowały konstrukcję związku komunalnego (czyli związku międzygminnego, gminno-powiatowego i powiatowego), dokonując w niej stosownych modyfikacji i modernizacji, a także dostosowując do metropolitalnej specyfiki i potrzeb – bo związkiem komunalnym *sui generis* jest *de iure* związek metropolitalny. Takie podejście do formy organizacyjnej metropolii „konstrukcyjnie" zakłada deficyt demokracji, pozbawiając mieszkańców bezpośredniego wpływu na funkcjonowanie samorządu metropolitalnego. Związek metropolitalny jest zrzeszeniem lokalnych jednostek samorządu lokalnego (gmin, ewentualnie w zależności od regulacji gmin i powiatów), a nie mieszkańców. Zdiagnozowany deficyt wywołuje swoje następstwa. Metropolia jest mało obywatelska i uspołeczniona, a przez to jest i mało rozpoznana i zrozumiana. Jest „odległa".

Samorząd metropolitalny – pomimo tego, iż jest powierzchniowo i populacyjnie duży – może być urządzony w sposób demokratyczny. Naturalnie demokratyzacji metropolii najpełniej służy forma metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego, zlokalizowanej pomiędzy gminą a województwem. Spełniając konstytucyjne standardy musi mieć bowiem organ stanowiąco-kontrolny pochodzący z powszechnych wyborów. Wydaje się jednak, że – choć w mniejszym stopniu – można także zdemokratyzować formę związku metropolitalnego czy komunalnego. Do wykorzystania są liczne instytucje demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej czy deliberacyjnej, w których – przy jednoczesnym wykorzystaniu np. nowych technologii komunikacyjnych – tkwi ogromny potencjał. Nawet wobec braku ustawowej podstawy nie ma prawnych przeciwwskazać wobec utworzenia w strukturze samorządu metropolitalnego (bez względu na przyjętą formę organizacyjną) np.: zgromadzenia ludowego, senatu obywatelskiego, nie wspominając już o konsultacjach społecznych czy organach doradczych o składzie społecznym.

# 2. Wyzwania dla krajowej polityki metropolitalnej

## Wyzwanie nr 1. Pilna interwencja prawodawcy skierowana na bariery rozwojowe

Władza publiczna Rzeczpospolitej Polskiej powinna niezwłocznie przystąpić do prac koncepcyjnych i legislacyjnych nad docelową reformą metropolitalną. Należy jednak podkreślić, że opracowanie założeń takowej, już nie wspominając o projektach stosownych dokumentów (aktów polityk publicznych, ustaw, rozporządzeń), wymaga nakładów czasu i pracy. Dlatego też w pierwszej kolejności – niezwłocznie – należy usunąć regulacje ustawowe, będące barierami w rozwoju instytucjonalnym istniejących podmiotów metropolitalnych i quasi-metropolitalnych – stowarzyszeń metropolitalnych, związków komunalnych (by zwiększyć ich potencjał) oraz związku metropolitalnego. Przygotowanie projektu ustawy nowelizującej nie powinno zabrać zbyt wiele czasu, bo w obrocie prawniczym, eksperckim i naukowym problematyka ta była podnoszona wielokrotnie, a więc faktycznie istnieją gotowe do wykorzystania i wdrożenia pomysły. Tak więc w pierwszej kolejności prawodawca powinien znowelizować ustawę o samorządzie gminnym, ustawę o samorządzie powiatowym oraz ustawę o związku metropolitalnym w województwie śląskim w celu zwiększenia funkcjonalności istniejących instytucji prawnych. A w międzyczasie należałoby prowadzić prace koncepcyjne i legislacyjne nad reformą metropolitalną i docelowymi rozwiązaniami ustrojowo-organizacyjnymi. W tabeli nr 6 przedstawiono kwestie wymagające pilnej interwencji prawodawcy. W wykazie znajdują się jedynie te bariery rozwojowe, które mają kluczowe znaczenie, a więc sam wykaz nie jest kompletny i zamknięty.

Tabela nr 6. Wykaz barier w instytucjonalnym rozwoju samorządu metropolitalnego.

| Lp. | Bariera rozwojowa: | Regulacja ustawowa: | Komentarz: |
|---|---|---|---|
| Stowarzyszenia metropolitalne | | | |
| 1. | Zdolność stowarzyszeń do wykonywania zadań publicznych | art. 84 ust. 1 u.s.g. | Zgodnie ze wskazaną regulacją: „W celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami". Na jej tle w doktrynie prawa oraz w orzecznictwie sądowym pojawiają się wątpliwości dotyczące zarówno samej zdolności stowarzyszeń metropolitalnych do wykonywania zadań publicznych zrzeszających się jednostek samorządu terytorialnego, jak i ewentualnie jej zakresu. Przywołany przepis należy zmodyfikować, jednoznacznie rozstrzygnąć o takiej zdolności i tym samym uciąć wszelakie spekulacje. |
| Związki komunalne (związki międzygminne, gminno-powiatowe, powiatowe) | | | |
| 1. | Spójność w prawnej regulacji związków komunalnych | u.s.g., u.s.p. | Prawna regulacja organizacji i funkcjonowania związków komunalnych znajduje się w dwóch ustawach – u.s.g. oraz u.s.p. Przede wszystkim należy postulować, by obie te ustawy były jednakowe w przedmiotowym zakresie. Należy zapewnić spójność w prawnej regulacji związków komunalnych. Tym czasem zdarzają się, niekiedy nawet istotne, rozbieżności. Jako przykład można wskazać art. 64 ust. 1 u.s.g. i art. 65 ust. 1 u.s.p. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2. | Władcze formy działania związków | art. 64 u.s.g., art. 65 u.s.p. | Związki komunalne służą wykonywaniu powierzonych im zadań publicznych. Wątpliwości dotyczą jednak tego, czy wszystkie związki komunalne mogą wykonywać zadania w formach władczych, a jeżeli tak, to w jakim zakresie. Problem ten dotyczy m.in. legislacji samorządowej, czyli tworzenia prawa miejscowego. Zarówno w judykaturze, jak i jurysprudencji pojawiły się co najmniej trzy stanowiska w tej kwestii: (1) uznające delegację kompetencji prawotwórczych na rzecz związków za niekonstytucyjną, (2) dopuszczające delegację kompetencji prawotwórczych, ale jedynie na podstawie tzw. norm kompetencyjnych szczegółowych, a także (3) dopuszczające ogólną delegację kompetencji prawotwórczych. Związki komunalne, by zaczęły pełnić funkcje metropolitalne, poza dobrą wolą samorządowców potrzebują także bezpieczeństwa prawnego i pewnych instrumentów prawnych zapewniających sprawne działanie. |
| Związek metropolitalny | | | |
| 1. | Zakres działania i zadania związku metropolitalnego | art. 12 ust. 1 u.z.m.w.ś. | Według przywołanej regulacji: „Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie:<br>1) kształtowania ładu przestrzennego;<br>2) rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego;<br>3) planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej;<br>4) metropolitalnych przewozów pasażerskich;<br>5) współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego;<br>6) promocji związku metropolitalnego i jego obszaru”.<br>Powyższy katalog zadań metropolitalny jest bardzo zachowawczy. Należałoby rozważyć także inne zadania własne, w szczególności w zakresie:<br>1) ochrony klimatu, środowiska i przyrody;<br>2) ochrony krajobrazu;<br>3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;<br>4) zaopatrzenia w energię elektryczną pochodzącą z odnawialnych źródeł energii;<br>5) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowe, a także zarządzania kryzysowego;<br>6) administracji architektoniczno-budowlanej;<br>7) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji metropolitalnego rynku pracy;<br>8) ochrony zdrowia i zdrowia psychicznego;<br>9) kultury;<br>10) szkolnictwa wyższego i nauki,<br>11) wspierania branż wysokich technologii. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2. | Kompetencje służące sprawnemu wykonywaniu zadań | u.z.m.w.ś. | Analiza ustawy skłania do wniosku, że związek metropolitalny nie posiada „twardych” kompetencji służących sprawnemu wykonywaniu zadań publicznych, a w tym kompetencji w dziedzinie: kształtowania i prowadzenia polityk publicznych (z wyjątkiem strategii rozwoju metropolii), tworzenia prawa miejscowego czy wydawania decyzji administracyjnych. Taki stan rzeczy utrudnia funkcjonowanie związku. Ta kwestia wymaga pilnej interwencji. Związek metropolitalny powinien mieć szersze spektrum instrumentów prawnych, np.:<br>1) metropolitalne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – wiążące gminy w zakresie spraw poruczonych (np. bilansowanie terenów pod zabudowę, polityka osadnicza, przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji, lokalizacja niektórych inwestycji celu publicznego);<br>2) metropolitalny plan zrównoważonej mobilności miejskiej;<br>3) metropolitalny plan adaptacji do zmian klimatu. |
| 3. | Udział powiatów w strukturze związku metropolitalnego | art. 1 ust. 2 u.z.m.w.ś. | Zgodnie z tym przepisem: „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”. Pomijając szczegółowe rozważenia – przepis ten wywołuje szereg wątpliwości, przede wszystkim wytknąć należy pominięcie powiatów w przedmiotowej ustawie. Powiat to wielki nieobecny ustawy śląskiej. Tymczasem ustawa powinna włączyć powiaty w strukturę związku metropolitalnego (np. dla wzmocnienia związku w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego czy polityki rynku pracy). |
| 4. | Kongres metropolitalny | u.z.m.w.ś. | W wielu samorządach metropolitalnych występuje organ zrzeszających wszystkich funkcjonariuszy samorządowych z obszaru metropolitalnego. Nazywany jest różnie, metropolitalnym: kongresem, konwencją, konferencją. Pełni on przede wszystkim funkcję doradczą, konsultacyjną i opiniodawczą, a ponad wszystko integracyjną. Jest to również forum, w którym kształtować się może interes metropolitalny. Trzeba bowiem podkreślić, że regulacje ustawy śląskiej w żaden sposób nie sprzyjają kształtowaniu się interesu metropolitalnego, zaś związek metropolitalny wydaje się być po prostu podmiotem realizującym interesy partykularne układających się ze sobą gmin. |
| 5. | Władztwo daninowe | u.z.m.w.ś. | Ustawa nie wyposaża związku metropolitalnego we władztwo daninowe. Wydaje się jednak, że związek metropolitalny mógłby czerpać dodatkowe zyski np. z nakładanych na kierowców pojazdów wysokoemisyjnych opłat ekologicznych. |

Źródło: Opracowanie własne.

## Wyzwanie nr 2. Organizacja dyskursu publicznego z udziałem ekspertów

Jak wskazywano, działanie władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej powinno być dwutorowe: (1) w trybie pilnym należy zlikwidować bariery w instytucjonalnym rozwoju samorządu metropolitalnego, co *de iure* sprowadza się do przeprowadzenia punktowej i precyzyjnej nowelizacji kilkunastu przepisów ustawowych, jednakże jednocześnie należy (2) zainicjować prace koncepcyjne i legislacyjne nad reformą metropolitalną i rozwiązaniami docelowymi. W tym też celu rekomenduje się powołanie dedykowanego zespołu, w którego skład poza przedstawicielami administracji rządowej wejdą także przedstawiciele samorządu terytorialnego obszarów metropolitalnych i pozostałych, a ponadto naukowcy i eksperci. Należy odstąpić od praktyki tworzenia prawa w kuluarach, poza dostępem mediów i opinii publicznej. Tym bardziej, że przedmiotowej reformie powinna, dla skuteczności i efektywności, towarzyszyć kampania informacyjna. Kwestia metropolitalna stała się kwestią ideologiczną, a dyskurs publiczny został mocno zwulgaryzowany. Trzeba obywatelom i samorządowcom małych i średnich gmin tłumaczyć, że reforma metropolitalna leży w interesie publicznym, że metropolie są dobrem wspólnym, bo główną osią rozwoju społecznego i gospodarczego, ale także, że z metropolitalnego rozwoju i wzrostu muszą korzyści czerpać wszyscy, a nie tylko mieszkańcy miast-metropolitalnych. Realnymi beneficjentami reformy są bowiem także gminy średnie i mniejsze, położone na obszarach metropolitalnych.

## Wyzwanie nr 3. Konceptualizacja samorządu metropolitalnego i opracowanie dokumentu programowego

Reforma metropolitalna musi być uprzednio przemyślana, opierać się na wynikach badań i ekspertyzach, wskazywać na działanie władzy publicznej w perspektywie krótko- i długoterminowej. Reforma metropolitalna to nie tylko przygotowanie i uchwalenie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy, to zdecydowanie więcej, to:

- identyfikacja i delimitacja metropolii;
- należyte ukształtowanie relacji ustrojowych w systemie samorządu terytorialnego, w tym relacji metropolitalno-gminnych, które powinny opierać się na zasadzie solidaryzmu metropolitalnego, by doszło do realnej dyfuzji bodźców rozwojowych, a metropolia stała się interesem nie tylko miast-metropolitalnych, ale także gmin z całego metropolitalnego obszaru;
- dokonanie ewentualnych korekt w strukturze terytorialno-administracyjnej państwa, zwłaszcza na szczeblu powiatowym i regionalnym (reforma metropolitalna nie może w szczególności pomijać kwestii powiatowej; w przypadku samorządu wojewódzkiego należy z kolei zadbać brak konkurencyjności na linii metropolia-województwo);
- identyfikacja wszelakich dysfunkcjonalności w działaniu gmin i powiatów (w końcu zgodnie z meta-zasadą pomocniczości metropolia powinna uzupełniać i wspierać, a nie wyręczać inne jednostki samorządu terytorialnego);
- symulacje finansowe i ekonomiczne umożliwiające oszacowanie kosztów wdrożenia reformy metropolitalnej, a także utrzymania samorządu metropolitalnego bez względu na przyjętą formę organizacyjną;
- analizy prakseologiczne pokazujące jakie inne korzyści osiągnie samorząd terytorialny w wyniku reformy (na marginesie warto zauważyć, że prakseologię i analizy prakseologiczne pomija się przy większości reform instytucjonalnych, co jest dużym błędem projektodawców i prawodawcy);

- badania komparatystyczne ukazujące zagraniczne modele samorządu metropolitalnego, ich wady i zalety;
- etapowanie wdrażania reformy metropolitalnej.

Te wszystkie kwestie należy umieścić w stosownym dokumencie programowym. Rekomenduje się zatem opracowanie dokumentu pt.: „Krajowa Polityka Metropolitalna" lub wprowadzenie stosownego rozdziału, ewentualnie załącznika, do „Krajowej Polityki Miejskiej". Ponadto identyfikacja i delimitacja metropolitalna, a także rola samorządu metropolitalnego w modelu rozwoju powinna znaleźć swoje odniesienie w „Koncepcji Rozwoju Kraju".

## Wyzwanie nr 4. Opracowanie projektów aktów normatywnych (ustawy i rozporządzeń)

Dopiero przygotowanie „Krajowej Polityki Metropolitalnej" otwiera drogę prac legislacyjnych – nad projektem ustawy i projektami aktów wykonawczych. Co ważne, dokumenty te powinny być przygotowane jednocześnie, by uniknąć sytuacji z 2015 r., kiedy to dopiero po uchwaleniu przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy o związkach metropolitalnych w Narodowym Instytucie Samorządu Terytorialnego zaczęto prace nad odpowiednimi rozporządzeniami delimitacyjnymi i kreacyjnymi. *Gros* sporów merytorycznych i politycznych pojawiło się więc na etapie opracowywania aktów wykonawczych, a nie powinno mieć to wówczas miejsca. Ustawa jest podstawową decyzją prawodawcy, i to ustawa powinna zażegnać, a przynajmniej zakończyć w sposób formalny zdecydowaną większość sporów pojawiających się wokół reformy metropolitalnej. Dzięki temu proces wdrażania reformy okaże się sprawniejszy, efektywniejszy i szybszy.

## Wyzwanie nr 5. Wieloetapowy (i wieloletni) proces wdrażania reformy metropolitalnej

Należy pamiętać, iż reforma metropolitalna nie zamyka się jedynie w stworzeniu samorządu metropolitalnego – reforma to także wdrożenie, monitoring i ewaluacja. „Krajowa Polityka Metropolitalna" powinna zawierać ustalenia także w tym przedmiocie. W szczególności należy zachęcić do sformułowania zarówno celów krótko-, jak i długoterminowych. Celem krótkoterminowym może być np. utworzenie stosunkowo szybko dosyć bezpiecznych (bo już znanych) związków metropolitalnych. Celem długoterminowym, rozpisanym np. na dekadę, może być przekształcenie samorządu powiatowego zrzeszonego w związkach metropolitalnych w nowe, metropolitalne jednostki samorządu terytorialnego. Oczywiście taka decyzja powinna być podparta monitoringiem i ewaluacją, tym niemniej w „Krajowej Polityce Metropolitalnej" należy rozpisać różne co do perspektywy czasowej scenariusze. Niech inspiracją dla władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej będzie reforma decentralizacyjna przeprowadzona w Republice Francuskiej. Pokłosiem dyskusji publicznej i prac koncepcyjnych była kilkuetapowa reforma całego systemu administracji terytorialnego, realizowana przez trzy dekady, ogniskująca się nowelizacją konstytucji i przynajmniej kilkunastoma nowymi ustawami. Reforma to nie tylko decyzja polityczna, to przede wszystkim wiedza o rzeczywistości istniejącej i umiejętność pokierowania przyszłym rozwojem.

# Wykazy źródeł

### Wykaz źródeł prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997 r., nr 78 poz. 483 ze zm.);
- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372);
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920, z 2021 r. poz. 1038);
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, z 2021 r. poz. 1038);
- ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1890, z 2016 r. poz. 2260);
- ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1277).

### Wykaz literatury


- Bąkowski T., Gajewski R., Ważny K., Szlachetko J., *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz,* Warszawa 2016;
- Dolnicki B. (red.), *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich,* Warszawa 2018;
- Dolnicki B., Marchaj, *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2017, nr 3;
- Dolnicki B., Marchaj R., *Związek metropolitalny w województwie śląskim,* Samorząd Terytorialny 2017, nr 7-8;
- Dolnicki B., *Koncepcja powiatu metropolitalnego,* Samorząd Terytorialny 2014, nr 7-8;
- Dolnicki B., *Założenia ustawy o powiecie metropolitalnym Aglomeracji Górnośląskiej,* Przegląd Prawa Publicznego 2013, nr 12;
- Szlachetko J., *W poszukiwaniu inspiracji. Metropolie w ujęciu porównawczym,* Gdańsk 2021 (w druku);
- Szlachetko J., *Zakres działania i zadania samorządu metropolitalnego w świetle koncepcji MEGApolis. Postulaty de lege ferenda,* Samorząd Terytorialny 2021, nr 7-8;
- Szlachetko J., *Tezy do ustawy o samorządzie metropolitalnym. Przyczynek do dyskusji o brakującej reformie,* Samorząd Terytorialny 2021, nr 1-2;
- Szlachetko J., *Normatywny model samorządu terytorialnego,* Gdańsk 2020;
- Szlachetko J., *Trwałość decentralizacji władzy publicznej. Pomiędzy konstytucyjną zasadą a praktyką ustawową,* Samorząd Terytorialny 2018, nr 10;
- Szlachetko J. Gajewski R. (red.), *Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych,* Gdańsk 2016.


### Wykaz raportów

- Szlachetko J., *Raport z dnia 01 stycznia 2021 r. w sprawie założeń polityki metropolitalnej dla Rzeczypospolitej Polskiej (MEGApolis);*
- Szlachetko J., *Raport z dni 25-26 lutego 2021 r. w sprawie zakresu działania i zadań samorządu metropolitalnego.*

## Wykonawca

Instytut Metropolitalny

To niezależna i samodzielna organizacja pozarządowa pełniąca funkcje naukowe i eksperckie (think tank). Wspiera działalność organów władzy publicznej, a w szczególności organów jednostek samorządu terytorialnego, a także osób pełniących funkcje publiczne. Specjalizuje się w zagadnieniach tj.: decentralizacja władzy publicznej, organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego, w tym na obszarach metropolitalnych, dekoncentracja wewnętrzna poprzez dzielnice i osiedla, demokracja miejska i metropolitalna, rozwój, planowanie przestrzenne i rewitalizacja. W tak określonym przedmiocie prowadzi badania podstawowe i wdrożeniowe, udziela doradztwa publicznego, organizuje dyskurs naukowy, wydaje publikacje naukowe i eksperckie.

## Autor

Dr Jakub Szlachetko - Prezes Zarządu IM

Z wykształcenia i zawodu prawnik-administratywista, a także urbanista. Pełni funkcję prezesa Zarządu Instytutu Metropolitalnego, think tanku wspomagającego funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Pod firmą „SZLACHETKO prawnicy&urbaniści" wykonuje zawód adwokata, specjalizującego się w obsłudze podmiotów administracji publicznej. Jest wykładowcą Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, gdzie prowadzi zajęcia z prawa i postępowania administracyjnego. W 2012 r. za działalność naukowo-badawczą został wyróżniony Nagrodą Miasta Gdańska im. Jana Uphagena. W 2018 r. został laureatem prestiżowego konkursu „Rising Star Prawnicy – liderzy jutra" organizowanego przez firmę Wolters Kluwer Polska i Dziennik Gazeta Prawna. W 2019 r. uzyskał stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego dla młodych wybitnych naukowców. Autor wielu opracowań naukowych i eksperckich, w tym książek: „*Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*" (Warszawa 2017), „*Normatywny model samorządu metropolitalnego*" (Gdańsk 2020) – uznanej przez Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego najlepszą książką wydaną w roku 2020. Specjalizuje się m.in. w zagadnieniach samorządu terytorialnego, zarządzania metropolitalnego, rozwoju społeczno-gospodarczym, planowaniu przestrzennym i rewitalizacji.

INSTYTUT METROPOLITALNY

Obszar Metropolitalny
Gdańsk Gdynia Sopot
10 LAT RAZEM

Górnośląsko
–Zagłębiowska
Metropolia