

## **Hubert Izdebski**

PROF. ZWYCZ. W UNIwersYTECIE WARSZAWSKIM  
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI  
DORADCA UNII METROPOLII POLSKICH

# **DYLEMATY USTAWY METROPOLITALNEJ**

*Referat na konferencji „Polskie metropolie - dokonania i kierunki rozwoju”  
Poznań, 19 kwietnia 2012 r.*

Omawianie – licznych - dylematów związanych z tzw. ustawą metropolitalną zacząć trzeba od kwestii, można przyjąć, najważniejszej:

### **Ile ma być ustaw metropolitalnych?**

- **czy wiele odrębnych, każda dla innego obszaru metropolitalnego?**
- **czy jedna, wspólna dla wszystkich przypadków, z odrębnymi statutami, akceptowanymi przez Premiera?**
- **a może specjalna ustawa metropolitalna jest zbędna?**

Wysuwane były i są różne odpowiedzi na powyższe pytanie. Choć może to budzić wątpliwości, uważam, że właściwy jest wariant trzeci - specjalna ustawa metropolitalna jest zbędna, a może nawet byłaby, jako proteza, a nie rozwiązanie systemowe, szkodliwa. Nie powinno bowiem ulegać wątpliwości, że konieczne jest wprowadzenie, odpowiednich do odczuwalnych potrzeb, rozwiązań systemowych, a nie kolejnej „specustawy”.

\*

W 1998 r., wprowadzając ponadgminne szczeble samorządu terytorialnego na, zdawało by się, tradycyjnej zasadzie, zrobiliśmy błąd dezintegrując zarządzanie najważniejszymi obszarami w państwie; przykładowo, w warszawskim obszarze metropolitalnym drogi ponadgminne mają 13 zarządców. Wprowadzony w ramach tzw. reformy ustrojowej Państwa trójstopniowy podział terytorialno-administracyjny (ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa) nie uwzględnia bowiem potrzeby administracyjnego wyróżnienia funkcjonalnych obszarów większych miast. Przyjęte rozwiązanie jest dysfunkcyjne - nie może dobrze działać, a próbuje się dać niepełnosprawnemu protezę, zamiast go po prostu wyleczyć.

\*

Należy przy tym odróżniać od siebie funkcjonalne obszary większych miast, traktowane jako organiczne centra rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego w skali - zależnie od rangi centrum - globalnej, kontynentalnej lub krajowej, oraz tzw. aglomeracje miejskie. Aglomeracje miejskie stanowią

w istocie, zasadniczo związane z określonym ośrodkiem, sieci zaspokajania określonych potrzeb zbiorowych (komunikacyjnych, wodno-kanalizacyjnych, handlowych, z zakresu gospodarki odpadami itd.). Na jednym obszarze wielkomiejskim może funkcjonować co najmniej kilka różnych aglomeracji. Odpowiednim rozwiązaniem dla aglomeracji są porozumienia, związki międzygminne i spółki. Metropolie to miejsca, poprzez które państwo komunikuje się ze światem, a świat z państwem. To komunikacja w różnych sensach: transportowym, intelektualnym, biznesowym itd. Obszar miejski - w szczególności wielkomiejski (metropolitalny), ale nie tylko metropolitalny - wymaga rozwiązania instytucjonalnego ze sfery podziału terytorialno-administracyjnego. Pod względem zadań i w, konsekwencji, ustroju, mam na myśli jednostkę podziału administracyjnego i, w rezultacie, jednostkę samorządu terytorialnego.

\*

To poprawieniu tej komunikacji obszarów miejskich ze światem ma służyć proponowana przez Unię Metropolii Polskich konsolidacja powiatów na obszarach metropolitalnych i miejskich, o której mówi Pan Prezydent Paweł Adamowicz. Potrzebna jest zatem odpowiednia metropolitalna jednostka samorządu terytorialnego, która będzie spełniać zapisane w Konstytucji kryterium zdolności do wykonywania zadań publicznych.

Art. 15 ust. 2 Konstytucji, należy przypomnieć, ma brzmienie: *„Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”*.

Trójstopniowy podział terytorialno-administracyjny – taki, jaki istnieje od 1998 r. - nie opiera się na, odpowiadającym rozwiązaniom przyjmowanym w krajach rozwiniętych, polaryzacyjno-dyfuzyjnym modelu rozwoju, w którym szczególną rolę rozwojową – miejsc koncentracji potencjału rozwojowego - przypisuje się obszarom miejskim, w szczególności obszarom metropolitalnym, które z istoty swojej powinny wykonywać wybrane funkcje o charakterze regionalnym. Funkcje te są identyfikowane w ramach standardów statystycznych Unii Europejskiej na poziomie regionów NUTS-3.

\*

Zarówno te funkcje obszarów metropolitalnych i miejskich, jak i ich terytorialne ujęcie w regiony statystyczne NUTS-3, nie były brane pod uwagę w podziale terytorialno-administracyjnym określonym powołaną ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. - wciąż niezmienioną w swej podstawowej konstrukcji.

Tymczasem, w ramach korekty tego podziału, potrzebne jest wprowadzenie „lekkiej”, na ile jest to możliwe z punktu widzenia niezbędnych zadań, metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego. Nie rozwijając

argumentacji w tym zakresie, wystarczająco sformułowanej w literaturze przedmiotu (por. rozdziały VII i XVI mojej książki *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*), muszę stwierdzić, że istnieje potrzeba zmiany konstrukcji podziału terytorialno-administracyjnego Państwa, a w konsekwencji zmiany powołanej ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. – w kierunku wprowadzenia szczególnej kategorii powiatu (regionu) miejskiego, obejmującego funkcjonalny obszar większych miast, jako regionu poziomu NUTS-3, zgodnie z definicją regionu metropolitalnego przyjmowaną przez Eurostat.

W skład powiatu (regionu) miejskiego wchodziłyby gminy, które by – bez względu na charakter (wiejski, miejski, dotąd na prawach powiatu albo bez tej kwalifikacji) – były wyposażone zasadniczo we wszystkie zadania miast na prawach powiatu, z wyjątkiem tych zadań, które, zgodnie z zasadami pomocniczości i zdolności do wykonywania zadań publicznych, należałyby do nowych jednostek, o których mowa.

Wprowadzenie tej nowej kategorii jednostek wymagałoby dokonania zmian zarówno w powołanej ustawie z dnia 24 lipca 1998 r., jak i w niektórych innych ustawach, w szczególności ustawie z dnia 6 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Zmiana w tej ostatniej ustawie polegałaby - obok porządkowych zmian w niektórych przepisach, w tym w rozdziale 9 dotyczącym miast na prawach powiatu - na dodaniu rozdziału 9a poświęconego powiatom (regionom) miejskim, w którym unormowanoby także materię szczególnego ustroju nowej, „lekkiej” jednostki o charakterze metropolitalnym.

Zmiany w ustawie z dnia 24 lipca 1998 r., choć mogłyby być sprowadzone do absolutnego minimum, mogłyby też mieć szerszy wymiar, polegający na nadaniu podziałowi na powiaty i gminy rangi ustawowej – wynikający z konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i ochrony prawnej tej samodzielności.

\*

Jakie będą konsekwencje wprowadzenia regionów (powiatów) metropolitalnych i miejskich?

Na obszarach gęsto zasiedlonych będziemy mieli dwa poziomy samorządu regionalnego i jeden samorządu lokalnego. Natomiast na obszarach rzadziej zasiedlonych pozostanie jeden poziom samorządu regionalnego i dwa poziomy samorządu lokalnego. Gminy na obszarach metropolitalnych i miejskich uzyskają pełny wymiar samorządu lokalnego. Przejmą większą część zadań powiatowych - tę, której nie przejmie region metropolitalny czy miejski.

Wydaje się, że takie zróżnicowanie zadań gmin w zależności od ich położenia w stosunku do głównych ośrodków rozwojowych jest zgodne z rzeczywistym potencjałem tych gmin. Zgodne jest też, jak i całość proponowanej konstrukcji z Konstytucją.

Przypomnę, że Konstytucja powstała w 1997 r. gdy jeszcze nie było zasadniczych rozstrzygnięć co do kształtu samorządu terytorialnego w Polsce. W związku z tym Konstytucja nie wspomina wprost o powiatach, o samorządzie wojewódzkim ani o regionach metropolitalnych i miejskich. Jest jednak otwarta na każdą z tych opcji. Niewątpliwie pozwala ona na funkcjonowanie dwóch form samorządu regionalnego – tak jak pozwala na funkcjonowanie więcej niż jednego szczebla samorządu lokalnego.

\*

Wśród innych dylematów związanych z ustrojem metropolii, wskazać można także na taki, który nazwałbym geograficznym. Chodzi o wyznaczanie granic tworzonego regionu metropolitalnego. Dylemat wygląda następująco:

- **czy szukać granic regionu metropolitalnego niejako od nowa, według pewnych „wskaźników metropolitalności” albo według zasięgów różnych aglomeracji infrastrukturalnych?**
- **czy też, zgodnie z definicją Eurostatu, złożyć region metropolitalny z aktualnie obowiązujących regionów NUTS-3, jednego lub kilku?**

Nie mam wątpliwości, że polityka metropolitalna zarówno ta wewnętrzna, jak i zewnętrzna (w ramach Unii Europejskiej), powinna być wpisana w unijny standard statystyki regionalnej. Mówimy wszak o sieci najważniejszych regionów Europy. Opowiedzieć się zatem trzeba za drugim wariantem powyższego dylematu geograficznego. Szanujmy statystykę, która stanowi podstawę długofalowej polityki w skali i Unii, i każdego z państw członkowskich.

Przy tworzeniu regionów metropolitalnych trzeba będzie rozwiązać bardzo istotne i trudne dylematy związane z ich ustrojem majątkowo-finansowym. Takie dylematy na pewno wynikną np. przy ustanawianiu jednolitego zarządu nad metropolitalnym węzłem transportowym. Sygnalizując je, nie będę kwestii tych rozwijać – tym bardziej, że wiem, że do prac nad ustrojem majątkowo-finansowym regionu metropolitalnego Unia Metropolii Polskich zamierza zaangażować najwybitniejszych polskich ekonomistów.

