

WNIOSKI Z FUNKCJONOWANIA GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKIEJ METROPOLII DROGOWSKAZEM DLA SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ X KADENCJI

dr hab. Jakub H. Szlachetko, prof. uczelni

Wprowadzenie

W niniejszym opracowaniu dokonano krytycznej analizy prawnych uwarunkowań organizacji i funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (zwanej dalej: „GZM”), działającej na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim¹ (zwanej w skrócie: „u.z.m.w.ś.”) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 roku w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą: „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”². Od dnia wejścia w życie ustawy minęło przeszło 6 lat, co stanowi odpowiednią perspektywę czasową do przeprowadzenia oceny i wyciągnięcia wniosków, w tym *de lege ferenda*. Zwłaszcza, że samorządy terytorialne innych obszarów metropolitalnych (np. Trójmiasto, Wrocławia, Poznania, Łodzi, Szczecina, Warszawy, Krakowa) dążą do wprowadzenia identycznych lub podobnych unormowań prawnych. Z całą pewnością w pracach legislacyjnych nad kolejnymi ustawami (czy to postulowaną przez autora ustawą systemową, czy ustawami o charakterze indywidualnym)³ warto mieć na względzie doświadczenia Górnośląsko-

¹ T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 730.

² T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1290.

³ W dyskursie publicznym pojawia się kilka „taktik legislacyjnych”. W pewnym uproszczeniu należałoby wyróżnić dwie: (1) taktikę ustawy systemowej i (2) taktikę ustaw indywidualnych. Każda z nich ma określone wady i zalety, tym niemniej – w ocenie autora – *summa summarum* korzystniejsza jest ta pierwsza. Należy postulować o sporządzenie i uchwalenie ustawy, która patrzy na kwestię metropolitalną systemowo – dostrzegając całokształt (i skomplikowanie) zjawiska. Ustawa powinna tworzyć wspólne i spójne podstawy do organizacji i funkcjonowania wszystkich podmiotów metropolitalnych. Takie podejście nie kontestuje indywidualizacji rozwiązań legislacyjnych (które trzeba „szyć na miarę” metropolitalnych wyzwań i potrzeb), ale jednocześnie zwiększa szanse na powodzenie przedsięwzięcia legislacyjnego (trudno sobie wyobrazić, by Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w ciągu kilku lat podjął kilka czy kilkanaście ustaw, skoro od trzech dekad uchwalił raptem jedną...), a także eliminuje negatywne zjawisko klientelizmu politycznego (które może prowadzić do nieuprawnionego różnicowania sytuacji prawnej poszczególnych obszarów metropolitalnych ze względów niemerytorycznych).

Zagłębiowskiej Metropolii, a w szczególności te negatywne, o których mówią przedstawiciele GZM⁴ i opracowania ewaluacyjne.

Dokument opracowano na podstawie analiz oraz doświadczeń własnych autora, który kwestią metropolitalną zajmuje się zarówno naukowo, jak i praktycznie. Dodatkowo wykorzystano opracowania ewaluacyjne, których w ciągu ostatnich kilku lat pojawiło się kilka: (1) J. Szlachetko, *Raport 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*, Instytut Metropolitalny, Gdańsk 2021 (na zamówienie Komisji Administracji Państwowej i Samorządu Terytorialnego Senatu Rzeczypospolitej Polskiej); (2) *Utworzenie i funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*, Najwyższa Izba Kontroli, Katowice 2022; (3) M. Wolański (red.), *Ewaluacja Związku Metropolitalnego Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia*, Wolański Corporation 2022 (na zamówienie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej).

Analiza składa się z wprowadzenia, podsumowania i dwóch punktów redakcyjnych. W punkcie pierwszym, pt.: „Charakterystyka zakresu działania i ustroju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii”, w sposób syntetyczny scharakteryzowano zasady organizacji i funkcjonowania GZM, a znajomość zakresu działania i ustroju stanowi tutaj punkt wyjścia do dalszych rozważań. Z kolei w punkcie drugim, mającym tytuł: „Obszary wymagające interwencji ustawodawcy i korekty”, przedstawiono obszary krytyczne ustawy wraz z propozycjami dokonania stosownych zmian. Przedmiotowa część analizy opiera się na przywołanych opracowaniach ewaluacyjnych oraz doświadczeniach własnych autora.

Charakterystyka zakresu działania i ustroju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim ustanowiła podstawę do utworzenia związku metropolitalnego na terenie województwa śląskiego, z siedzibą w mieście Katowice. Stosowne rozporządzenie zostało wydane przez Radę Ministrów dnia 26 czerwca 2017 roku. 1 stycznia 2018 roku GZM rozpoczęła swoje funkcjonowanie. To pierwszy w historii Rzeczypospolitej Polskiej związek metropolitalny funkcjonujący w praktyce⁵. Z perspektywy prawnej, administracyjnej, politycznej czy finansowej to fenomen warty szczególnej uwagi.

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia jest związkiem metropolitalnym – federacją 41 gmin z terenu województwa śląskiego. W literaturze przedmiotu pojawiają się różne koncepcje i próby klasyfikacji omawianego zjawiska ustrojowego. Piśmiennictwo prezentuje szerokie spektrum poglądów uznając związek metropolitalny za: „związek jednostek samorządu terytorialnego *sui generis*”⁶, „metropolitalny podmiot

⁴ Co istotne, podczas kongresów, konferencji i sympozjów przedstawiciele GZM dokonują krytycznej analizy tzw. ustawy śląskiej, wskazując wprost na jej mankamenty. Ta szczerość jest niezwykle cenna, świadczy o rzetelnym podejściu metropolitalnych samorządowców, a uwagi należy mieć na względzie w dalszych pracach legislacyjnych. Niedawno upubliczniono nową koncepcję ustrojową Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, w której jednoznacznie wykazano potrzebę silniejszej integracji metropolitalnej – integracji poprzez metropolitalną jednostkę samorządu terytorialnego (tzw. „supermiasto”), a nie związek jednostek samorządu lokalnego. To bardzo ciekawy, odważny i przełamujący *tabu* pomysł. Samorządowcy niechętnie rozmawiają na temat metropolii traktowanych w kategoriach wspólnot mieszkańców.

⁵ To „pierwszy w praktyce” związek metropolitalny w Rzeczypospolitej Polskiej. Warto pamiętać, że związki metropolitalne miały wcześniej ustawową podstawę do funkcjonowania, w obrocie prawnym była bowiem ustawa z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych (T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1890). Niestety, w ciągu niemalże 2 lat obowiązywania Rada Ministrów nie wydała żadnego rozporządzenia czyniąc ustawę „martwą”.

⁶ J. Szlachetko, *Związek metropolitalny jako związek jednostek samorządu terytorialnego sui generis*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 345–356.

parapodstawowy”⁷, „quasi-jednostkę samorządu terytorialnego”⁸. Jak uważa P. Lisowski, związek metropolitalny jest: „podmiotem administracji publicznej o właściwościach konstrukcyjnych specyficznie kompilujących atrybuty jednostki samorządu terytorialnego i związku jednostek samorządu terytorialnego”⁹. Według M. Siwonia: „Związek nosi w sobie cechy zarówno jednostki samorządu terytorialnego (o czym świadczą częste odwołania do ustawy o samorządzie wojewódzkim), jak i związku międzygminnego, choć nie mają tu zastosowania przepisy dotyczące tych związków. Można wręcz stwierdzić, że związek metropolitalny jest quasi-jednostką samorządu terytorialnego”¹⁰.

Koniecznym jest zatem zastrzec, że związku metropolitalnego nie należy utożsamiać ze związkiem komunalnym, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹¹ (dalej zwanej: „u.s.g.”) oraz ustawy z dnia 5 marca 1998 roku o samorządzie powiatowym¹² (dalej: „u.s.p.”). Są to odmienne instytucje prawne, mające odrębne podstawy ustawowe (czego dodatkowo dowodzi art. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej¹³, rozróżniający wprost „związek komunalny” i „związek metropolitalny”¹⁴) – choć wykazujące pod wieloma względami daleko idące podobieństwa (przede wszystkim konstrukcja związku metropolitalnego i związku komunalnego jest zbieżna, są to zrzeszania jednostek samorządu lokalnego, organizacje II stopnia, „korporacje korporacji”). Podkreślają to także B. Dolnicki oraz R. Marchaj: „Można twierdzić, że <<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”¹⁵.

De lege lata Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia przez ustawodawcę wyposażona została m.in. w: podmiotowość prawną, samodzielność, zadania publiczne i kompetencje, władzę, źródła finansowe. Nie wdając się w szczegółowe dywagacje, warto wskazane kwestie przedstawić syntetycznie, by następnie móc przejść do krytycznej analizy poszczególnych rozwiązań legislacyjnych.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy śląskiej: „Związek metropolitalny ma osobowość prawną”. Związek metropolitalny – podobnie jak jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki (związki komunalne) – został wyposażony w podmiotowość prawną, w tym osobowość prawną w rozumieniu prawa cywilnego. To w pełni zrozumiałe rozwiązanie dające związkowi metropolitalnemu możliwość bycia podmiotem szeregu praw i obowiązków, w tym np. z zakresu prawa rzeczowego czy zobowiązaniowego. Nie dość, że związek metropolitalny ma podmiotowość prawną, to dodatkowo wyposażony został w atrybut samodzielności. Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy: „Samodzielność związku metropolitalnego podlega ochronie sądowej”. Samodzielność związku można rozpatrywać w różnych kontekstach, np.: ustrojowym, zadaniowo-kompetencyjnym, majątkowym czy finansowym. Należy jednak zastrzec, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego i ich związków (komunalnych i metropolitalnych) nie jest

⁷ P. Lisowski, Status związku metropolitalnego, [w:] Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 207.

⁸ M. Siwoń, Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia – nowa szansa dla regionu, „Wspólnota” 2017, nr 25–26, s. 60–64.

⁹ P. Lisowski, Status związku..., op. cit., s. 202.

¹⁰ M. Siwoń, Górnośląsko-Zagłębiowska..., op. cit.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.).

¹² T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107.

¹³ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 679.

¹⁴ Art. 5 u.g.k.: „Przepisy ustawy stosuje się odpowiednio do wykonywania zadań, o których mowa w art. 1, przez związki międzygminne, związki powiatów, związki powiatowo-gminne (związki komunalne), przez związki metropolitalne, przez miasto stołeczne Warszawę oraz w ramach porozumień komunalnych”.

¹⁵ B. Dolnicki, R. Marchaj, Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3, s. 76.

porównywalna. Samodzielność gmin, powiatów oraz województw ma konstytucyjną podstawę. Z kolei samodzielność związków komunalnych oraz metropolitalnych ma podstawę wyłącznie ustawową. Przede wszystkim jednak „konstrukcyjnie” związki zależne są od współtworzących je jednostek samorządu lokalnego, których delegacji wchodzi w skład zgromadzenia związku. W tym sensie samodzielność chroni związek przede wszystkim przed podmiotami trzecimi (np. organami administracji rządowej lub samorządu województwa), a nie zrzeszonymi gminami, które są ustrojowym elementem związku.

Punktem wyjścia w dyskusji nad każdą reformą ustrojową, w tym metropolitalną, powinien być jednak podział zadań i kompetencji w danym układzie organizacyjnym. Stąd też z pozycji oceny ustawy śląskiej przepisy o zadaniach publicznych oraz przepisy o kompetencjach wydają się być kluczowe. To one *de facto* odzwierciedlają *ratio legis*, a ponadto – w procesie ewaluacji związku metropolitalnego – przesądzają o jego sprawności działania (skuteczności, efektywności, itd.). Ustawa wyposaża związek metropolitalny w dwie kategorie zadań publicznych. Są nimi:

- zadania własne związku metropolitalnego, o których mowa w art. 12 ust. 1 u.z.m.w.ś. – kwalifikacja zadań publicznych związku metropolitalnego, jako zadań „własnych”, w doktrynie prawa nie wywołuje większych wątpliwości; jak się wydaje, to realizacji tej kategorii zadań publicznych służy samodzielność, w którą wyposażono związek metropolitalny;
- zadania powierzone przez inne organy administracji publicznej (organy administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego), o których mowa w art. 12 ust. 2 i 3 ustawy – które realizowane są w drodze porozumień komunalnych¹⁶.

Katalog zadań własnych związku metropolitalnego jest zamknięty. Określa go przepis art. 12 ust. 1 ustawy śląskiej. Zgodnie z jego brzmieniem: „Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie:

- 1) kształtowania ładu przestrzennego;
- 2) rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego;
- 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 metropolitalnego;
- 6) promocji związku metropolitalnego i jego obszaru”.

Wskazany katalog zadań własnych nie jest przesadnie rozbudowany – jest raczej umiarkowany. W wielu projektach ustaw metropolitalnych przepisy wyposażały podmioty o charakterze metropolitalnym w bardziej rozbudowane katalogi zadań¹⁷.

¹⁶ Jak stanowią wskazane przepisy: „2. Związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego lub ze związkiem jednostek samorządu terytorialnego” oraz „3. Związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania administracji rządowej na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej.” Ustawodawca uelastycznił więc system, umożliwiając transferowanie zadań publicznych (a w konsekwencji także kompetencji służących do ich realizacji i środków finansowych) między związkiem metropolitalnym a organami administracji rządowej i jednostkami samorządu terytorialnego w drodze porozumień.

¹⁷ Por. J. Szlachetko, *Lex metropolitana. Rozwój ustawodawstwa metropolitalnego w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2023.

Szczególnie dotkliwym – czego dowodzi praktyka stosowania ustawy śląskiej – jest brak możliwości realizacji inwestycji celu publicznego w zakresie gospodarki komunalnej, o czym będzie mowa w dalszej części analizy. Tym niemniej ustawodawca zapewnił związkowi metropolitalnemu zadania kluczowe, bez których tworzenie związku metropolitalnego nie miałyby większego sensu. Przede wszystkim chodzi o tzw. „triadę metropolitalną” – rozwój społeczno-gospodarczy, planowanie przestrzenne, a także organizację publicznego transportu zbiorowego. Tworzenie związku metropolitalnego pozbawionego zadań publicznych oraz kompetencji na wskazanym obszarze nie znajdowałoby uzasadnienia.

Poza katalogiem zadań publicznych istotny jest również katalog narzędzi służących do ich realizacji – czyli kompetencji. O sprawczości instytucji (w tym skuteczności wykonywanych zadań publicznych) rozstrzyga bowiem co najmniej kilka elementów. Z kolei obok katalogu zadań (który określa obszary prawnie dopuszczalnej aktywności) kluczową rolę odgrywają: (1) narzędzia (kompetencje) i (2) źródła finansowe (stabilne i adekwatne do katalogu zadań). I w tym zakresie ustawa ma spore deficyty. Przepisy ustawy w zasadzie przewidują konieczność sporządzenia i uchwalenia strategii rozwoju związku metropolitalnego – i nic więcej. Żadnych szczególnych narzędzi prawnych związek metropolitalny nie uzyskuje. Konkluzja ta widoczna jest na różnych obszarach, ale szczególnie w kontekście kształtowania ładu przestrzennego, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 u.z.m.w.ś. Zasadniczo jedynym narzędziem planistycznym (wyłącznie o strategicznym, a nie regulacyjnym charakterze) pozostaje wspomniana strategia rozwoju związku metropolitalnego, unormowana w art. 12a ustawy. To szczególna postać strategii rozwoju ponadlokalnego, do której odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy ustawy o samorządzie gminnym, w tym art. 10e ustawy. Nie wdając się w szczegółowe dywagacje zauważyć trzeba, że w strategii należy określić m.in.: (1) model struktury funkcjonalno-przestrzennej związku metropolitalnego (art. 10e ust. 3 pkt. 4 u.s.g.) oraz (2) ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie (art. 10e ust. 3 pkt. 5 u.s.g.). W kontekście wyzwań przestrzennych związku metropolitalnego są to bardzo „miękkie” formy oddziaływania. Brakuje narzędzi, które dałyby organom związku metropolitalnego podstawy do zarządzania przestrzennym rozwojem obszaru, ukierunkowały procesy osadnicze oraz umożliwiły przeciwdziałanie „niekontrolowanej” suburbanizacji.

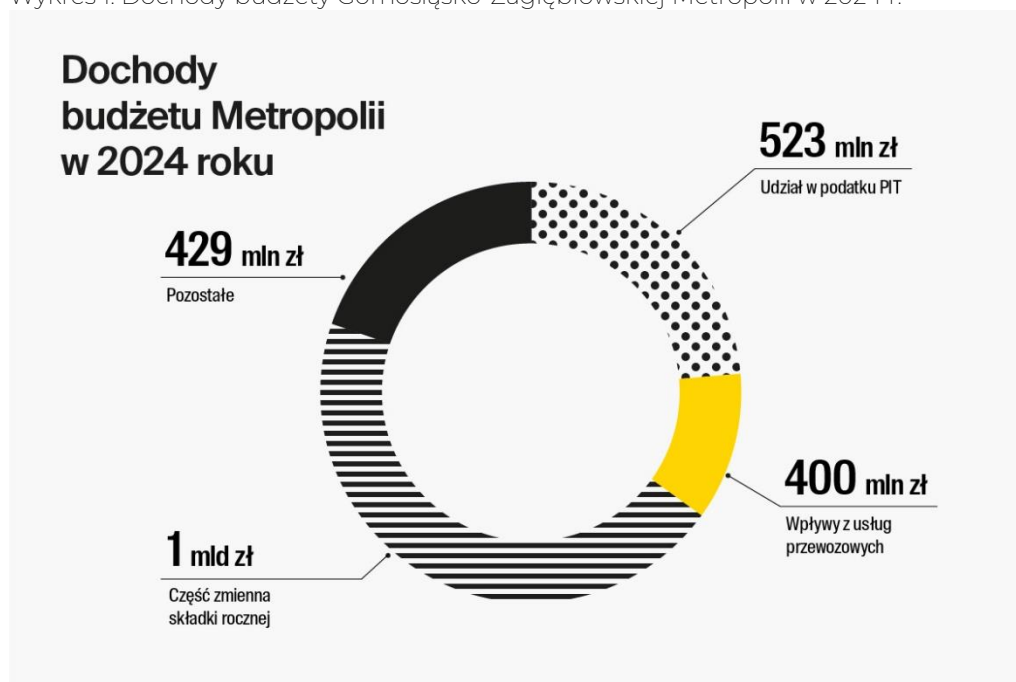
Zgodnie z art. 18 ustawy śląskiej związek metropolitalny działa poprzez dwa organy: (1) zgromadzenie związku metropolitalnego oraz (2) zarząd. Zgromadzenie związku metropolitalnego stanowi najwyższą władzę związku, to organ stanowiący oraz kontrolny, w którego skład wchodzi przedstawiciele wszystkich gmin – delegaci. Każda gmina posiada jednego delegata. Delegatem jest wójt, burmistrz, prezydent miasta lub osoba przez niego upoważniona. Przepis art. 23 u.z.m.w.ś. określa szczegółowe kompetencje zgromadzenia związku. Należą do nich m.in.: uchwalanie strategii rozwoju związku metropolitalnego, statutu, budżetu, uchwał majątkowych, rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu oraz sprawozdań finansowych związku metropolitalnego, wybór i odwołanie zarządu oraz ustalanie wynagrodzenia przewodniczącego zarządu, podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi. Uchwały zgromadzenia są podejmowane podwójną większością głosów, chyba że ustawa stanowi inaczej. Warunek uzyskania podwójnej większości głosów jest spełniony, jeżeli za przyjęciem uchwały głosuje: (1) większość ustawowego składu zgromadzenia, (2) taka liczba delegatów reprezentujących gminy, że mieszkańcy gmin stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze związku metropolitalnego. Liczbę ludności ustala się na podstawie danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny, według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok, w którym odbywa się głosowanie. Z kolei zarząd związku metropolitalnego jest organem wykonawczym o kolegialnym charakterze. W skład zarządu, zgodnie z art. 27 ust. 2 u.z.m.w.ś., wchodzi 5 członków, w tym przewodniczący (brak elastyczności regulacji ustawowej w tym zakresie jest również przedmiotem krytyki; wydaje się, że ustalenie widełek byłoby rozwiązaniem

optymalnym). Zarząd powoływany jest przez zgromadzenie w głosowaniu tajnym. Zgromadzenie kontroluje działalność zarządu, w tym udzielając lub odmawiając udzielenia absolutorium. Przepis art. 33 ust. 2 określa kompetencje zarządu. Należy do nich zaliczyć: reprezentowanie związku na zewnątrz, opracowywanie strategii rozwoju związku metropolitalnego, wykonywanie uchwał zgromadzenia, gospodarowanie mieniem związku, przygotowywanie projektu oraz wykonywanie budżetu związku. Uchwały zarządu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Istotne *novum* stanowi katalog źródeł finansowych związku metropolitalnego. Związek metropolitalny uzyskuje bowiem pewien benefit od państwa w postaci udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) – w wysokości 5,75% dochodu podatkowego z obszaru związku. To argument, który chyba najmocniej przemawia do samorządowców podejmujących starania o związek metropolitalny. Liczą oni bowiem na dodatkowe środki finansowe, które wynosiłyby przeciętnie od 200 mln do 500 mln złotych na obszar – w zależności od wielkości populacji oraz jej zamożności. W 2024 roku budżet Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wynosił około 2,3 mld złotych, przy czym z tytułu dochodu podatkowego metropolia uzyskała około 520 mln złotych. Pozostałe dochody to przede wszystkim składki, jakie gminy wpłacają do wspólnego budżetu, jak również wpływy z usług przewozowych.

Należy wyrazić ubolewanie, że pozafinansowe argumenty mniej przemawiają do polityków i samorządowców w kwestii metropolitalnej. W szczególności należy silnie eksponować racje zarządcze, ekonomiczne i prakseologiczne, które przemawiają za wykonywaniem pewnych kategorii zadań wspólnie (efekt synergii), a nie w sposób rozproszony – co wyraźnie widać w przypadku organizacji transportu publicznego.

Wykres 1. Dochody budżety Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w 2024 r.



Źródło: Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (www.metropoliagzm.pl).

Obszary wymagające interwencji ustawodawcy i korekty

W dalszej części analizy wskazano obszary wymagające interwencji ustawodawcy oraz korekty. Wybrano kwestie kluczowe, z którymi prawodawca powinien zmierzyć się w pierwszej kolejności, by usprawnić funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Nie wyczerpuje on jednak katalogu wszystkim mankamentów ustawy.

1. Kwestie polityczno-legislacyjne

1.1 Brak polityki metropolitalnej Rzeczypospolitej Polski

Nie może być tak, że władza publiczna uchyla ustawę systemową (ustawę o związkach metropolitalnych) i zastępuje ją ustawą indywidualną (ustawą o związku metropolitalnym w województwie śląskim) twierdząc, że przeprowadza projekt pilotażowy, którego ewaluacja wskaże kierunki postępowania z pozostałymi obszarami metropolitalnymi, a następnie przez lata w zasadzie nic więcej się nie dzieje. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia działa „na pełnych obrotach” od 1 stycznia 2018 roku, a więc stan zawieszenia trwa od 6 lat. W międzyczasie samorzady terytorialne z innych obszarów metropolitalnych wielokrotnie inicjowały procesy legislacyjne nad ustawami indywidualnymi, na które jednak władza publiczna reagowała beczynnością (sławna „zamrażarka marszałkowska”). Władze Rzeczypospolitej Polskiej winny znać swoje oczekiwania względem obszarów metropolitalnych, jak również powinny przedstawić swoją wizję wykorzystania ich potencjałów rozwojowych. Innymi słowy, potrzeba jest zatwierdzona „polityka publiczna”, określająca uwarunkowania, cele i kierunki działania, a do tego programująca przedsięwzięcia legislacyjne, jak również organizacyjne zmierzające do utworzenia systemu samorządu metropolitalnego (i aglomeracyjnego). Potrzeba „Krajowej Polityki Metropolitalnej” lub rozbudowanego komponentu w „Krajowej Polityce Miejskiej” – która wprowadzi w wielu rozdziałach odwołuje się do kwestii metropolitalnej i dostrzega potrzebę utworzenia związków metropolitalnych, niemniej czyni to w sposób bardzo ogólny, „delikatny”, a przede wszystkim mało skuteczny. Tymczasem potrzeba dokumentu, który z jednej strony będzie wyrażał wolę polityczną władzy publicznej (rządowej i samorządowej), a z drugiej strony zawierał mapę drogową – programował i osadzał na osi czasu planowane działania.

1.2 Preregulowana zawartość ustawy (należy przesunąć akcenty z regulacji ustawowej na regulację statutową)

Analiza ustawy śląskiej skłania do wniosku, że jest ona – przynajmniej w pewnym zakresie – przeregulowana. Niektóre kwestie wymagają wprowadzenia pełniejszego unormowania, w szczególności mowa o zadaniach własnych i kompetencjach związku metropolitalnego (identyfikowane braki, o których w dalszej części analizy, generują praktyczne trudności). Tym niemniej ustrój związku metropolitalnego, konstrukcja prawna poszczególnych organów (a więc zgromadzenia i zarządu), to materia, która w ustawie powinna być normowana jedynie w sposób ramowy, ogólny. Ustawa powinna przede wszystkim wyznaczać dopuszczalne modele organizacyjne związku metropolitalnego, a także minimalne standardy organizacyjne i proceduralne. Szczegółowa regulacja nie jest natomiast wskazana, bowiem „usztynia” strukturę, która z założenia powinna być elastyczna oraz podatna na zmieniające się uwarunkowania polityczne i finansowe¹⁸. Należy zatem przesunąć akcenty i uszczuplić regulację ustawową na rzecz statutu związku metropolitalnego, który jest aktem wykonawczym do ustawy, aktem prawa miejscowego, podstawowym aktem ustrojowym. Zgromadzenie związku metropolitalnego – umocowane do uchwalenia

¹⁸ Zob. więcej: J. Szlachetko, *Model organizacyjny związku komunalnego. W kierunku uelastycznienia regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2023, tom. XXXII [http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.010].

statutu – powinno mieć silniejsze umocowanie do kształtowania struktury organizacyjno-funkcjonalnej. Istotna w tym kontekście jest odpowiednia (przemyślana i precyzyjna) delegacja ustawowa, czyli norma upoważniająca organy związku do sporządzenia i uchwalenia statutu. Przedmiot upoważnienia powinien być zatem szerszy.

W celu wyjaśnienia intencji można podać kilka przykładów:

- kompetencje zgromadzenia – ustawa powinna dopuszczać możliwość ustalenia w statucie związku metropolitalnego dopuszczalnego zakresu delegacji kompetencji zgromadzenia na ciała wewnętrzne (komisje, komitety), by pewne decyzje mogły być podejmowane w liczbowo mniejszych gremiach;
- konstrukcja organu wykonawczego – ustawa powinna dawać szerokie możliwości kształtowania ustroju organu wykonawczego w statucie związku metropolitalnego; nawet kwestia fundamentalna (organ jednoosobowy vs. organ wieloosobowy) powinna wynikać ze statutu.

2. Kwestie ustrojowe

2.1 Biurokratyczna struktura samorządu terytorialnego w Województwie Śląskim (równoległe funkcjonowanie podmiotów samorządu terytorialnego na 5 szczeblach)

Istotnym mankamentem jest również równoległe funkcjonowanie dwóch struktur organizacyjno-funkcjonalnych, które docelowo należałoby zintegrować. W województwie śląskim istnieją bowiem: (1) Stowarzyszenie Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego (pełniące funkcje związku zintegrowanych inwestycji terytorialnych) oraz (2) Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Należy zastrzec, że wskazane podmioty mają odmienne formy organizacyjno-prawne, a ponadto – choć tylko częściowo – skład członkowski, jak również zasięg działania (terytorium). Tym niemniej ich zakresy działania krzyżują się w obszarze polityki rozwoju (polityki spójności Unii Europejskiej). Pomijając fakt, że utrzymywanie struktur kosztuje (siedziba, kadra, sprzęt itd.), trudno uzasadnić istnienie dwóch organizacji, pełniących względem siebie w pewnym sensie konkurencyjne role (albo i trzech organizacji, jeżeli się uwzględni samorząd województwa, który również ma zadania na obszarze polityki rozwoju). To generuje oczywiste napięcia strukturalne. Związek metropolitalny (będący emanacją miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego) powinien kształtować i prowadzić politykę rozwoju na obszarze działania, w tym poprzez sporządzanie i uchwalanie strategii rozwoju oraz pełnienie funkcji związku zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Wyposażenie związku metropolitalnego w funkcję związku zintegrowanych inwestycji terytorialnych nie wyklucza przecież sposobności powoływania w województwie śląskim związków zintegrowanych inwestycji terytorialnych dla innych obszarów funkcjonalnych, o ile takie oczywiście istnieją.

2.2 Jednostopniowa struktura związku metropolitalnego (związek gmin, z wyłączeniem powiatów)

Ustawa o związkach metropolitalnych przewidywała możliwość tworzenia związków metropolitalnych o charakterze dwustopniowym – z udziałem zarówno gmin, jak i powiatów. Nie przesądzając w skali kraju, które rozwiązanie – związek jedno- czy dwustopniowy – jest lepsze, należałoby uelastyczyć regulację i stworzyć przynajmniej sposobność przystępowania powiatów do związku metropolitalnego. Niech ustawa przesunie akcent i wzmocni statut, pozostawiając powyższą kwestię do samodzielnej regulacji przez zgromadzenie związku metropolitalnego – i pośrednio zrzeszające się jednostki samorządu terytorialnego. Należy wzmocnić zasadę samodzielności

jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, i stworzyć elastyczne narzędzie. Niech prawodawca zaufa funkcjonariuszom samorządu terytorialnego. Związek powinien być „szyty na miarę”. Jeżeli do zakresu działania związku metropolitalnego wchodzi zadania, które mają odpowiedniki na poziomie powiatu, to udział powiatów staje się wręcz konieczny. A takie zadania przecież istnieją.

2.3 Deficyt demokracji

Związek jednostek samorządu terytorialnego (związek komunalny i metropolitalny) jest z założenia, „konstrukcyjnie”, mało demokratyczny (traktując demokrację jako system, w którym to mieszkańcy mają zapewniony udział w podejmowaniu decyzji). Związek jednostek samorządu terytorialnego różni się od jednostki samorządu terytorialnego wieloma cechami, spośród których jedna jest fundamentalna (konstytutywna) – „substrat”. Członkiem jednostki samorządu terytorialnego jest człowiek mający status „mieszkańca”. Członkiem związku komunalnego czy metropolitalnego jest jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat lub gmina i powiat). W związku z powyższym to od woli przedstawicieli gmin, powiatów lub gmin i powiatów zależą wszelkie decyzje w związku. Powyższe założenie konstrukcyjne eliminuje takie instytucje demokratyczne jak choćby wybory powszechne. To rada składa się z radnych, którzy reprezentują mieszkańców. W skład zgromadzenia wchodzi tzw. delegaci – wójtowie, burmistrzowie, prezydenci lub osoby przez nich upoważnione. Co gorsza, ustawa śląska nie przewiduje zasadniczo żadnych innych form demokracji – wszak katalog form demokracji nie kończy się na demokracji reprezentacyjnej; jest cała paleta form partycypacji i deliberacji. Stąd pośród zarzutów względem ustawy pojawia się również deficyt demokracji. Wydaje się więc, że tę lukę należy uzupełnić – instytucjami demokracji bezpośredniej. I nie chodzi o referendum lokalne, inicjatywę uchwałodawczą mieszkańców czy konsultacje – te ostatnie zresztą nie potrzebują podstawy ustawowej; konsultacje można przeprowadzać zawsze. Wydaje się, że na poziomie metropolitalnym można byłoby przeprowadzić eksperyment ustrojowy. Skoro konstrukcji związku nie da się powiązać z wyborami, to być może alternatywą są izby i panele obywatelskie. Organy związku metropolitalnego mogłyby legitymizować podejmowane decyzje opinią lub konsultacją losowo wybranych mieszkańców. Izby i panele obywatelskie znane są praktyce – zarówno rządowej, jak i samorządowej. Przeprowadzono je w co najmniej kilku miastach: Gdańsku, Warszawie czy Rzeszowie.

3. Kwestie funkcjonalne

Związek metropolitalny jest organizacją celową, zaś jego celem jest wykonywanie określonych przepisami ustawy zadań publicznych – kwalifikowanych jako zadania własne związku metropolitalnego. W związku z powyższym ocena sprawności wykonywania zadań publicznych jest fundamentem ewaluacji. Pozostałe aspekty funkcjonowania ustawy spadają na dalszy plan – są po prostu wtórne wobec zagadnienia podstawowego. By ocenić sprawność (skuteczność, efektywność, wydajność itd.) wykonywania przez związek metropolitalny zadań własnych należy mieć na uwadze pewien mechanizm, który sprawność warunkuje. By można było mówić o sprawnym działaniu musi zaistnieć co najmniej kilka elementów, spośród których każdy jest równie istotny. Ustawa musi wyposażać związek metropolitalny w:

- zadania publiczne – które określają obszary i cele funkcjonowania związku, ale które samoistnie nie uprawniają do podejmowania działań, a już w szczególności działań władczych (np. do stanowienia aktów prawa miejscowego, do wydawania aktów administracyjnych);
- kompetencje (narzędzia) – nawet najlepiej skonstruowany katalog zadań własnych związku metropolitalnego pozostanie pustym frazesem, jeżeli nie będą mu wtórować adekwatne kompetencje; to kompetencje zapewniają

sprawczość, wywołują efekt w systemie społeczno-gospodarczym; innymi słowy, normie zadaniowej muszą zostać przyporządkowane stosowne normy kompetencyjne;

- źródła finansowe – realizacja zadań publicznych, przy wykorzystaniu kompetencji, generuje wydatki, wielokrotnie znaczące; stąd też wyposażenie związku metropolitalnego w ustawowe (trwałe) i adekwatne źródła finansowe jest warunkiem *sine qua non* sprawności działania.

Oczywiście elementów, które w ocenie prakseologicznej należałoby brać pod uwagę jest zdecydowanie więcej. Tym niemniej – ze względu na formę opracowania (analiza) oraz specjalizację autora (prawo) –pełna uwaga zostanie poświęcona tym zagadnieniom.

Katalog zadań własnych związku metropolitalnego odzwierciedla *ratio legis* – świadczy o pozaprawnym uzasadnieniu interwencji ustawodawcy, a jednocześnie determinuje misję instytucji. W doktrynie prawa wielokrotnie dyskutowano nad zadaniami, jakie powinny być wykonywane przez podmioty metropolitalne. Różnorodność pomysłów jest godna docenienia. Pośród zdecydowanej większości koncepcji pojawiały się: polityka rozwoju, planowanie przestrzenne oraz organizacja publicznego transportu zbiorowego – które to należy uznać za „triadę metropolitalną”; *minimum minimumorum*, bez którego sens reformy metropolitalnej doznaje uszczerbku. Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim wychodzi z podobnego założenia, wyposażając związek metropolitalny w „triadę metropolitalną” z kilkoma dodatkami.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy: „Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie:

1. kształtowania ładu przestrzennego;
2. rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego;
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 metropolitalnego;
6. promocji związku metropolitalnego i jego obszaru.”

Powyższy katalog należy ocenić jako umiarkowany. Z całą pewnością należałoby rozważyć w przyszłości, czy nie warto powierzyć związkowi metropolitalnemu kolejnych zadań publicznych, zwłaszcza, że za niektórymi przemawia praktyka funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Należałoby zatem pomyśleć nad uzupełnieniem katalogu m.in. o zadania w zakresie:

1. szkolnictwa wyższego i nauki;
2. realizacji inwestycji celu publicznego w zakresie gospodarki komunalnej – co jest szczególnie uzasadnione nieudaną próbą budowy metropolitalnej spalarni odpadów, o której więcej w dalszej części analizy;
3. gospodarki odpadami;
4. zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków;
5. bezpieczeństwa publicznego – w tym kontekście na uwagę zasługuje pomysł powołania straży metropolitalnej w miejsce straży gminnych;
6. zarządzania kryzysowego.

3.1 Kształtowanie ładu przestrzennego

Zgodnie z przepisem art. 12 ust. 1 u.z.m.w.ś. związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie „kształtowania ładu przestrzennego”. Wskazana norma

zadaniowa jest uzasadniona i skonstruowana w sposób prawidłowy. Niewątpliwie związek metropolitalny powinien być na tym obszarze aktywny. Ważne jest jednak to, by ustawa precyzyjnie określiła funkcję planistyczną związku metropolitalnego – w szczególności w relacji do samorządu województwa oraz samorządów gminnych, które w przyjętym modelu planowania przestrzennego odgrywają podstawową rolę, a także wyposażyła związek metropolitalny w określone kompetencje (narzędzia). I jakkolwiek normę zadaniową należy ocenić pozytywnie, tak w sferze norm kompetencyjnych występują daleko idące braki, rzutujące na sprawczość związku metropolitalnego. Początkowo ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym projektowała rozdział 1a pt.: „Planowanie przestrzenne na obszarach metropolitalnych”, który przewidywał możliwość sporządzania i uchwalania ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszaru związku metropolitalnego. Był to akt kierownictwa wewnętrznego, nawiązujący nie tylko nazwą, ale i konstrukcją prawną czy funkcją do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Był to więc akt polityki przestrzennej o konstrukcyjnie ograniczonej skuteczności – na co wskazywało przede wszystkim upoważnienie zawarte w ustawie. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia nie przystąpiła do prac nad tym dokumentem. Zaś w 2020 roku, na mocy ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (art. 18 pkt 3), upoważnienie ustawowe zostało uchylone. W aktualnym stanie prawnym jedynym narzędziem, z którego może skorzystać związek metropolitalny w planowaniu przestrzennym, jest strategia rozwoju związku metropolitalnego, będąca postacią rodzajową strategii rozwoju ponadlokalnego. Zgodnie z art. 12a ust. 1 u.z.m.w.ś. do strategii rozwoju związku metropolitalnego stosujemy odpowiednio wskazane przepisy ustawy o samorządzie gminnym, w tym art. 10e ust. 3.

3.2 Rozwój społeczny i gospodarczy obszaru związku metropolitalnego

Kwestia rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym polityki rozwoju, była już częściowo podnoszona. Związek metropolitalny nie jest jedynym podmiotem, który ma w tej dziedzinie kompetencje – strukturą konkurencyjną jest bowiem Stowarzyszenie Subregiony Centralnego Województwa Śląskiego, które pełni funkcję związku zintegrowanych inwestycji terytorialnych i wydatkuje – na podstawie strategii terytorialnej – środki finansowe Unii Europejskiej. Z pozycji spójności polityki rozwoju na obszarze związku metropolitalnego nie jest do dobre rozwiązanie i należy rekomendować integrację dwóch struktur – związku metropolitalnego oraz związku zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Poza powyższym zastrzec należy, że pojęcie, którym się posłużył ustawodawca w art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy śląskiej („rozwój społeczny i gospodarczy obszaru związku metropolitalnego”) ma zdecydowanie szerszy zakres desygnatów od rozważanej „polityki rozwoju” (czy też „planowania strategicznego”). Polityka rozwoju to jedynie komponent rozwoju społeczno-gospodarczego, kluczowy i warunkujący dalsze działania, ale nie jedyny. Tymczasem ustawa wyposaża związek metropolitalny jedynie w kompetencje do sporządzania oraz uchwalania strategii rozwoju związku metropolitalnego, pozostawiając poza regulacją inne domeny, które są immanentnie związane z „rozwojem”. Związek metropolitalny nie ma żadnych zdolności do działania, np. w zakresie rozwoju przedsiębiorczości czy rynku pracy, a nade wszystko pozbawiony został możliwości samodzielnego wykonywania inwestycji celu publicznego, który to wątek warto rozwinąć – gdyż stanowi istotny mankament obowiązującej ustawy.

Zgromadzenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii podjęło uchwałę o utworzeniu spółki „GZM-Czysta Energia Sp. Z o.o.”. W podstawie prawnej uchwały powołano art. 23 pkt 8 lit. E ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim oraz art. 9 ust. 1 w zw. z art. 5 ustawy o gospodarce komunalnej. W uchwale zaznaczono, że podstawowym celem działalności spółki jest organizacja i przygotowanie procesu inwestycyjnego zmierzającego do budowy oraz uruchomienia instalacji termicznego

przekształcania odpadów komunalnych. Wojewoda Śląski – w ramach nadzoru legalnościowego – stwierdził nieważność wskazanej uchwały w całości – jako niezgodnej z przepisem art. 12 ust. 1 u.z.m.w.ś. w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie organu wskazane w podstawie prawnej przepisy nie dają kompetencji Zgromadzeniu GZM do podjęcia uchwały w przedmiocie utworzenia spółki, gdzie podstawowym celem działalności spółki jest organizacja i przygotowanie procesu inwestycyjnego zmierzającego do budowy oraz uruchomienia instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych. Jak twierdził organ – zadania związku metropolitalnego ustawodawca ustalił w przepisie art. 12 ust. 1 u.z.m.w.ś., wskazując, że związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w określonym zakresie (art. 12 ust. 1 ustawy), w tym w zakresie rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego (art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy). Zdaniem organu nadzoru w kontekście przepisu art. 12 ust. 1 ustawy nie budzi wątpliwości, że ustawodawca w katalogu zadań własnych związku metropolitalnego nie wymienił zadania obejmującego przygotowanie procesu inwestycyjnego zmierzającego do budowy i uruchomienia instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych. Zadanie to nie może być w szczególności wywodzone z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.z.m.w.ś., gdyż zadania związku winny być wyrażone w ustawie wprost. Tym samym domniemanie kompetencji związku metropolitalnego, wywodzone ewentualnie z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy, dotknięte jest istotnym naruszeniem, wynikającym z art. 7 Konstytucji RP, zasady legalizmu. Organ zaznaczył również, że zadania będące przedmiotem działania powołanej spółki nie stały się przedmiotem stosownych porozumień, gdzie na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa bądź koordynować realizację tych zadań na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego albo ze związkiem jednostek samorządu terytorialnego. W sprawie tej nie budzi wątpliwości organu nadzoru kompetencja ogólna Zgromadzenia GZM do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych związku metropolitalnego, dotyczących tworzenia spółek prawa handlowego lub spółdzielni i przystępowania do nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania czy zbywania udziałów bądź akcji. Przedmiot działania powołanej spółki prawa handlowego musi być jednak w pełni tożsamy z zadaniem (lub zadaniami) własnym związku metropolitalnego lub zadaniami realizowanymi na podstawie porozumienia. Zarząd GZM zaskarżył przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze, jednak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach przychylił się do stanowiska Wojewody Śląskiego i skargę oddalił¹⁹. Cała ta sprawa stanowi doskonałą egzemplifikację dysfunkcyjności Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Ustawa śląska nie daje jej właściwych narzędzi, przez co związek metropolitalny nie może realizować zakładanych celów.

3.3 Organizacja publicznego transportu zbiorowego

Organizacja transportu zbiorowego była jednym z większych wyzwań, jakie stawiano przed Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią. I pomimo tego, że ustawa nie integrowała samoczynnie wszystkich systemów transportowych funkcjonujących na obszarze związku metropolitalnego, a dawała jedynie metropolii oraz gminom odpowiednie narzędzia – stała się niewątpliwym sukcesem GZM. Do jednakowych wniosków doszli autorzy raportu ewaluacyjnego, którzy stwierdzili, że: „Działania w zakresie transportu zostały ocenione jako największy sukces Metropolii. Może świadczyć o tym przede wszystkim sukces powołania ZTM GZM – organizatora transportu, który swoim zasięgiem obejmuje działanie całej metropolii”²⁰.

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 listopada 2020 r., sygn. III SA/GI 586/20.

²⁰ M. Wolański (red.), Ewaluacja Związku Metropolitalnego Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, Wolański Corporation 2022, s. 31.

3.4 Współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego

Przepis art. 12 ust. 1 pkt. 5 ustawy śląskiej wyposażyła wprawdzie organy związku metropolitalnego w kompetencje w zakresie ustalania przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich, lokalizowanych na obszarze jego działania, jednak także w tym przypadku praktyka zweryfikowała skuteczność działania związku. Zastrzec w tym miejscu należy, że redakcja przywołanego przepisu budzi szereg wątpliwości z perspektywy teoretycznej, gdyż użyte w nim pojęcie „współdziałania” – jest dobrze rozpoznane i zrozumiałe, ma jednak bardzo pojemną treść. Współdziałać można bowiem w różnych formach prawnych – konsultowania, opiniowania, uzgadniania, itd. Ustawodawca nie przewidział jednak żadnej konkretnej formy współdziałania, stąd – z oczywistych względów – interpretacja poszła w stronę form „miękkich”, pozbawiających związek metropolitalny najmniejszego władztwa terytorialnego. W efekcie Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia nie jest w stanie skutecznie zablokować inwestycji drogowych, lokalizowanych w sposób naruszający spójność przestrzenną obszaru. W tym kontekście z niezwykłą siłą wybija sprawa ustalania przebiegu tzw. „szprych” do planowanego Centralnego Portu Komunikacyjnego. Opracowywane przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad lokalizacje nie szanują spójności przestrzennej związku metropolitalnej, a wręcz przeciwnie – w konsekwencji realizacji drogi krajowej doprowadzą do przestrzennej dezintegracji obszaru.

4. Kwestie finansowe

Modyfikacji wymaga również system finansowania związku metropolitalnego – przy czym nie chodzi o kwotę udziału związku w dochodzie z podatku od osób fizycznych (PIT), która aktualnie, po nowelizacji ustawy śląskiej spowodowanej wejściem w życie „Polskiego Ładu” – wynosi 5,75%. Jest to kwestia w dużym stopniu polityczna i uznaniowa, stąd pozostanie poza dalszym tokiem wywodu.

W kontekście finansowania związku metropolitalnego uwagę należy zwrócić na inne kwestie:

- uzupełnienie katalogu źródeł dochodów związku metropolitalnego;
- zasady ustalania i rozliczania składek członkowskich, a w szczególności składki zmiennej;
- wprowadzenie wewnątrzmetropolitalnego systemu wyrównawczego.

Zakładając, że związek metropolitalny ma wykonywać kolejne zadania publiczne, mające charakter zadań własnych, należałoby rzecz jasna rozważyć wzmocnienie systemu dochodów związku o udział w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT). Aktualnie ustawa nie przewiduje takiej pozycji, ale pewna racjonalność i konsekwencja w tworzeniu ram prawnych dla pogłębionej integracji metropolitalnej optowałyby za takim stanem rzeczy. W szczególności, że związek metropolitalny jest „naturalnym” podmiotem inkubującym i sieciującym metropolitalny biznes, a już z pewnością branż innowacyjnych. Wprowadzenie mechanizmu, w którym efekty rozwoju przedsiębiorczości (mierzone również wysokością generowanego dochodu, a co za tym idzie i płaconego podatku) wracają częściowo do budżetu związku, wydaje się co najmniej godne rozważenia. Nie jest to jednak kwestia paląca – szereg innych mankamentów wymaga zdecydowanie szybszej interwencji.

4.1 Uzupełnienie katalogu źródeł dochodów związku metropolitalnego

Obserwacja funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, a także analiza dokumentów urzędowych, stanowiących podstawę, ale także rezultat działalności jej

organów – skłaniają do wniosku, że do ustawowego katalogu źródeł dochodów należy dodać kilka pozycji. Nie powinny one rodzić większych wątpliwości, to racjonalne i zasadne postulaty, które zwiększą bezpieczeństwo oraz pewność prawa stanowiącego uwarunkowanie funkcjonowania związku metropolitalnego.

W szczególności chodzi o możliwość pozyskiwania:

- środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi;
- środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej;
- środków pochodzących z funduszy celowych;
- dotacji udzielanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

4.2 Zasady ustalania i rozliczania składek członkowskich, a w szczególności składki zmiennej

Istotnym źródłem dochodu związku metropolitalnego są składki. System składek stanowi w pewnym sensie przeciwwagę dla udziału związku w dochodzie podatkowym (PIT) – w umowie społecznej, jaką zawarły władze publiczne Rzeczypospolitej Polskiej z władzami jednostek samorządu terytorialnego konurbacji górnośląsko-zagłębiowskiej. Innymi słowy, zarówno budżet państwa, jak i budżety samorządowe ponoszą koszty utrzymania nowej struktury, która ma się przyczynić do realizacji zadań na tym specyficznym, dużym i trudnym obszarze. Składka jest zobowiązaniem gmin. Zgodnie z art. 53 u.z.m.w.ś. roczna składka składa się z dwóch części: stałej i zmiennej. Nie wdając się w szczegółową charakterystykę zasad oraz warunków ustalania wysokości składek, wypunktować należy przede wszystkim następującą kwestię. Jak stanowi art. 53 ust. 5 ustawy: „Wysokość zmiennej części składki rocznej jest zależna od ilości oraz zakresu przekazywanych przez gminy związkowi metropolitalnemu zadań i odpowiada rzeczywistym kosztom ponoszonym przez gminy na realizację tych zadań. Szczegółowe zasady ustalania wysokości zmiennej części składki rocznej oraz terminy płatności składek określa statut związku metropolitalnego”. Z wykładni przepisu jednoznacznie wynika, że składka zmienna służy finansowaniu „przekazywanych przez gminy związkowi metropolitalnemu zadań”. Ergo, ze składki zmiennej nie można finansować realizacji zadań własnych związku metropolitalnego, nawet jeżeli te są deficytowe. Takie rozwiązanie narusza zasadę samodzielności finansowej, a w szczególności samodzielności wydatkowej związku metropolitalnego – a co warto w tym miejscu zaznaczyć, związek metropolitalny jest samodzielny, a samodzielność związku wynika z art. 2 ust. 3 ustawy. Ustawowe „usztynienie” wewnętrznych transferów finansowych nie znajduje merytorycznego i politycznego uzasadnienia, a w praktyce generuje trudności – chociażby w przypadku pojawienia się deficytu budżetowego.

4.3 Wprowadzenie wewnątrzmetropolitalnego systemu wyrównawczego

Związek metropolitalny powinien dążyć do wyrównywania standardu życia mieszkańców, a więc także do wyrównywania jakości świadczonych usług publicznych i infrastruktury. Tymczasem przepis art. 53 ust. 3 u.z.m.w.ś. zdecydowanie utrudnia takie podejście. Jak bowiem przepis stanowi: „Wysokość zmiennej części składki rocznej jest zależna od ilości oraz zakresu przekazywanych przez gminy związkowi metropolitalnemu zadań i odpowiada rzeczywistym kosztom ponoszonym przez gminy na realizację tych zadań. Szczegółowe zasady ustalania wysokości zmiennej części składki rocznej oraz terminy płatności składek określa statut związku metropolitalnego”. Ustawodawca posłużył się sformułowaniem, które utrudnia realizację polityk publicznych w myśl zasady solidaryzmu metropolitalnego. Uznał bowiem, że wysokość składki zmiennej: „odpowiada rzeczywistym kosztom ponoszonym przez gminy”. Logicznym jest, że bogatsze gminy zapewniają wyższy standard świadczeń i ponoszą wyższe koszty, zaś gminy biedniejsze zapewniają niższy standard i ponoszą niższe koszty. Zaproponowany przez ustawodawcę mechanizm

„ciągnie w dół”, zamiast „wynosić w górę”. Należy umożliwić wyrównywanie standardu na terenie biedniejszych gminy, by zachować jednakową jakość na obszarze całego związku metropolitalnego. Być może warto byłoby w przedmiotowym zakresie poczynić zastrzeżenie, że wyjątki od wskazanej zasady są możliwe i wynikają ze statutu. Przykładowo: „Wysokość zmiennej części składki rocznej jest zależna od ilości oraz zakresu przekazywanych przez gminy związkowi metropolitalnemu zadań i odpowiada, o ile statut nie stanowi inaczej, rzeczywistym kosztom ponoszonym przez gminy na realizację tych zadań. Szczegółowe zasady ustalania wysokości zmiennej części składki rocznej oraz terminy płatności składek określa statut związku metropolitalnego”.

Podsumowanie

Należy mieć nadzieję, że Sejm Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji zmierzy się z tzw. „kwestią metropolitalną” – przystąpi do prac legislacyjnych i przyjmie ustawę. To jest oczywiście kluczowe dla ostatecznego sukcesu – utworzenia systemu związków metropolitalnych w Rzeczypospolitej Polskiej. Wato jednak, tworząc ustawę, mieć na względzie doświadczenia ostatnich lat, w szczególności wynikające z funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Ustawa śląska – jakkolwiek cieszy, że jest i obowiązuje – nie jest jednak wolna od wad, czego dowodzą różne dokumenty koncepcyjne oraz ewaluacyjne. Zwłaszcza, że krytyka ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim dotyczy tak istotnych kwestii jak:

1. nadmiar regulacji ustawowej (należy przesunąć akcenty z regulacji ustawowej na regulację statutową);
2. biurokratyczna struktura samorządu terytorialnego w Województwie Śląskim (równolegle funkcjonują podmioty samorządu terytorialnego na 5 szczeblach);
3. jednostopniowa struktura związku metropolitalnego (związek metropolitalny jest związkiem gmin, z wyłączeniem powiatów);
4. deficyt demokracji;
5. mała sprawczość związku metropolitalnego (niedoposażenie związku metropolitalnego w kompetencje służące do realizacji zadań własnych);
6. dominacja zadań transportowych w funkcjonowaniu i finansowaniu związku metropolitalnego (zachwiana proporcja pomiędzy różnymi domenami);
7. mała stabilność systemu finansów metropolitalnych.

Dodatkowo należy rekomendować uwzględnienie – czy to w „Krajowej Polityce Metropolitalnej”, czy w projektowanych ustawach metropolitalnych – *policy papers*, opracowane na zamówienie Unii Metropolii Polskich. Dokument autorstwa J. Szlachetko oraz Ł. Mikuły pt.: *Założenia polityki metropolitalnej Rzeczypospolitej Polskiej* (Gdańsk 2023) stanowi dobry punkt wyjścia w dalszych pracach nad – jakże potrzebną – reformą.

Bibliografia

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 679).
- Ustawa z dnia 5 marca 1998 roku o samorządzie powiatowym (T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim (T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 730).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 roku w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą: „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1290).

Orzeczenia sądowe:

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 listopada 2020 r., sygn. III SA/GI 586/20.

Publikacje naukowe

- B. Dolnicki, R. Marchaj, *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3, s. 76.
- P. Lisowski, *Status związku metropolitalnego*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 207.
- M. Siwoń, *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia – nowa szansa dla regionu*, „Wspólnota” 2017, nr 25–26, s. 60–64.
- J. Szlachetko, *Normatywny model samorządu metropolitalnego*, Gdańsk 2020.
- J. Szlachetko, *Związek metropolitalny jako związek jednostek samorządu terytorialnego sui generis*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 345–356.
- J. Szlachetko, *Lex metropolitana. Rozwój ustawodawstwa metropolitalnego w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2023.
- J. Szlachetko, *Model organizacyjny związku komunalnego. W kierunku uelastycznienia regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2023, tom XXXII.

Opracowania eksperckie

- J. Szlachetko, Raport 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, Instytut Metropolitalny, Gdańsk 2021 (na zamówienie Komisji Administracji Państwowej i Samorządu Terytorialnego Senatu Rzeczypospolitej Polskiej).
- Utworzenie i funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, Najwyższa Izba Kontroli, Katowice 2022.
- M. Wolański (red.), *Ewaluacja Związku Metropolitalnego Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia*, Wolański Corporation 2022 (na zamówienie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej).

O AUTORZE

dr hab. Jakub H. Szlachetko, prof. uczelni – Przewodniczący Rady Instytutu Metropolitalnego – obywatelskiego think tanku wspierającego samorząd terytorialny; dyrektor zarządzający i adwokat w firmie „SZLACHETKO konsulting”; wykładowca na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; kierownik Centrum Prawa Nowych Technologii Uniwersytetu Gdańskiego. Specjalizuje się w ustroju samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem metropolii i aglomeracji, planowaniu przestrzennym, rewitalizacji.

STRESZCZENIE

Od dnia wejścia w życie ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim i utworzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM) minęło przeszło 6 lat. Wydaje się, że jest to odpowiednia perspektywa czasowa do przeprowadzenia oceny jakości (efektywności, skuteczności) regulacji, a także wyciągania wniosków. Dyskusja nad kontynuacją reformy metropolitalnej trwa, a więc doświadczenia GZM wydają się szczególnie cenne w kontekście inicjatyw legislacyjnych innych obszarów metropolitalnych (np. Trójmiasta, Wrocławia, Poznania, Łodzi, Szczecina, Warszawy, Krakowa). W analizie wykorzystano zarówno osobiste doświadczenia autora, jak i raporty ewaluacyjne Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Instytutu Metropolitalnego.

Słowa kluczowe:

metropolia, reforma metropolitalna, ustawa metropolitalna, Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, GZM

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

....

Warszawa, kwiecień 2024
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL