

A stylized, monochromatic illustration of a cityscape in shades of blue and grey. The buildings are rendered in a blocky, geometric style with various rooflines and window patterns, creating a dense urban environment. The background is dark, making the lighter buildings stand out.

JAKUB H. SZLACHETKO

NORMATYWNY MODEL SAMORZĄDU METROPOLITALNEGO

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

NORMATYWNY MODEL
SAMORZĄDU
METROPOLITALNEGO

JAKUB H. SZLACHETKO

NORMATYWNY MODEL SAMORZĄDU METROPOLITALNEGO

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
Gdańsk 2020

Stan prawny: 15 listopada 2020 r.

Recenzenci

prof. dr hab. Marek Szewczyk

dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska, prof. UJ

Redaktor Wydawnictwa

Małgorzata Sowa-Grajewska

Projekt okładki i stron tytułowych

Filip Sendal

Skład i łamanie

Maksymilian Biniakiewicz

Publikacja dofinansowana z funduszu Rektora Uniwersytetu Gdańskiego
oraz środków projektu Badania Własne 2019 (nr zadania 539-0230-B426-20)

© Copyright by Uniwersytet Gdański
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-178-9

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel.: 58 523 11 37; 725 991 206
e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl
www.wyd.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: www.kiw.ug.edu.pl

Druk i oprawa

Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. 58 523 14 49

*Książkę dedykuję Kasi –
mojej Partnerce, Przyjaciółce i Żonie*

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Od Autora	13
Wstęp	16
Rozdział 1. Pojęcia podstawowe	25
1.1. Uwagi ogólne	25
1.2. Korporacja prawa publicznego	25
1.3. Samorząd terytorialny	29
1.3.1. Definicje doktrynalne	29
1.3.2. Definicja prawna	37
1.4. Metropolia	46
1.4.1. Definicje doktrynalne	46
1.4.2. Definicja prawna	63
1.5. Samorząd metropolitalny	64
Rozdział 2. Uzasadnienie samorządu metropolitalnego	66
2.1. Uwagi ogólne	66
2.2. Budowanie tożsamości metropolitalnej	66
2.3. Interes metropolitalny jako nowa kategoria interesu publicznego	71
2.4. Prawo do samorządu metropolitalnego	78
2.5. Znaczenie samorządu metropolitalnego dla rozwoju społeczno-gospodarczego	82
2.6. Usprawnienie procesu wykonywania zadań publicznych	88
2.7. Suburbanizacja i jej koszty społeczno-ekonomiczne	93
2.8. Efekt aglomeracji	97
2.9. Efekt gapowicza	99
Rozdział 3. Geneza i rozwój samorządu metropolitalnego	100
3.1. Uwagi ogólne	100
3.2. Geneza i rozwój samorządu metropolitalnego w Rzeczypospolitej Polskiej	101
3.3. Geneza i rozwój samorządu metropolitalnego w Republice Federalnej Niemiec	118
3.4. Geneza i rozwój samorządu metropolitalnego w Republice Francuskiej	131
3.5. Geneza i rozwój samorządu metropolitalnego w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	151

Rozdział 4. Organizacyjne i funkcjonalne modele samorządu metropolitalnego . . .	162
4.1. Uwagi ogólne	162
4.2. Typologia modeli samorządu metropolitalnego	163
4.3. Studium wybranych przypadków	168
4.3.1. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia	168
4.3.2. Miasto stołeczne Warszawa	173
4.3.3. Metropolia Lyonu (<i>la Métropole de Lyon</i>)	177
4.3.4. Nowy Jork (<i>New York City</i>)	180
4.3.5. Obszar Metropolitalny Gdańsk–Gdynia–Sopot	182
4.3.6. Region Hanower (<i>Region Hannover</i>)	185
4.3.7. Toronto (<i>City of Toronto</i>)	188
4.3.8. Wielka Kopenhaga (<i>Greater Copenhagen</i>)	190
4.3.9. Władza Wielkiego Londynu (<i>Greater London Authority</i>)	191
4.3.10. Związek Regionalny Ruhry (<i>Regionalverband Ruhr</i>)	197
Rozdział 5. Prawne uwarunkowania samorządu metropolitalnego	200
5.1. Uwagi ogólne	200
5.2. Międzynarodowe uwarunkowania samorządu metropolitalnego	201
5.3. Unijne uwarunkowania samorządu metropolitalnego	202
5.4. Konstytucyjne uwarunkowania samorządu metropolitalnego	208
5.4.1. Samorząd metropolitalny a konstytucyjne zasady ustrojowe	208
5.4.1.1. Samorząd metropolitalny a zasada decentralizacji władzy publicznej	212
5.4.1.2. Samorząd metropolitalny a zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej	230
5.4.1.3. Samorząd metropolitalny a zasada samodzielności samorządu terytorialnego	236
5.4.1.4. Samorząd metropolitalny a zasada państwa unitarnego	243
5.4.1.5. Samorząd metropolitalny a zasada pomocniczości	254
5.4.1.6. Samorząd metropolitalny a zasada zdolności do wykonywania zadań publicznych	261
5.4.1.7. Samorząd metropolitalny a zasada współdziałania władzy publicznej	264
5.4.1.8. Samorząd metropolitalny a zasada równości wobec prawa	269
5.4.1.9. Samorząd metropolitalny a zasada demokracji	274
5.4.2. Samorząd metropolitalny a konstytucyjnoprawne uwarunkowania organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego	276
5.5. Ustawowe uwarunkowania samorządu metropolitalnego	291
5.5.1. Zadania samorządu metropolitalnego	291
5.5.2. Obszar metropolitalny	300
5.5.2.1. Definicja legalna	300
5.5.2.2. Kryteria i wskaźniki delimitacyjne	308
5.5.2.3. Charakter prawny	313
5.5.3. Konstrukcje prawne i formy organizacyjne samorządu metropolitalnego	319
5.5.3.1. Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego	324
5.5.3.2. Spółki prawa handlowego z udziałem jednostek samorządu terytorialnego	335
5.5.3.3. Związki komunalne (związki międzygminne i związki gminno-powiatowe)	338
5.5.3.4. Związek metropolitalny	354

Rozdział 6. Prototypowanie samorządu metropolitalnego	362
6.1. Uwagi ogólne	362
6.2. Założenia krajowej polityki metropolitalnej	362
6.3. Zakres działania i zadania samorządu metropolitalnego	365
6.4. Identyfikacja i delimitacja metropolii	371
6.5. Konstrukcja prawna samorządu metropolitalnego	374
6.6. Demokracja metropolitalna	381
6.7. Źródła finansowania działalności samorządu metropolitalnego	383
6.8. Nadzór nad działalnością samorządu metropolitalnego	384
Podsumowanie	387
Źródła prawa	392
Prawo krajowe	392
Prawo europejskie	393
Prawo międzynarodowe	394
Orzecznictwo	395
Literatura	397
Źródła internetowe	420
Spis map, rysunków i tabel	421

Wykaz skrótów

Akty normatywne

EKSL	Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.)
KPZK 2030	uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r., poz. 252).
Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.s.h.	ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1526)
u.d.p.p.	ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 688 ze zm.)
u.g.k.	ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 712 ze zm.)
u.m.s.w.	ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1817)
u.p.s.	ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 713 ze zm.)
u.p.z.p.	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 293)
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.)
u.s.p.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.)
ustawa spójnościowa	ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1431 ze zm.)
u.s.w.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.)
u.w.z.t.p.	ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.)
u.z.m.	ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. poz. 1890 ze zm.)

u.z.m.w.ś.	ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730)
u.z.p.p.r.	ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1295)

Czasopisma i publikatory

Biuletyn KPZK PAN	Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk
Dz. U.	Dziennik Ustaw
M.P.	Monitor Polski
Fin. Kom.	Finanse Komunalne
NZS	Nowe Zeszyty Samorządowe
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
OTK ZU	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy
OwSS	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	Państwo i Prawo
Prz. Pr. i Adm.	Przegląd Prawa i Administracji
Prz. Pr. Konst.	Przegląd Prawa Konstytucyjnego
Prz. Pr. Pub.	Przegląd Prawa Publicznego
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	Samorząd Terytorialny
Studia KPZK PAN	Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk
St. Pr.-Ekon.	Studia Prawno-Ekonomiczne

Inne

EFSI	europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne
GZM	Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia
IGiZP PAN	Instytut Geografii i Zagospodarowania Przestrzennego Państwowej Akademii Nauk
j.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
OMGGS	Obszar Metropolitalny Gdańsk–Gdynia–Sopot
RIO	regionalna izba obrachunkowa
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	wojewódzki sąd administracyjny
z.i.t.	zintegrowane inwestycje terytorialne

Od Autora

Pasja do historii, polityki, prawa i urbanistyki skłoniły autora do napisania prezentowanej książki. Sformułowanie „normatywny model samorządu metropolitalnego” mówi o niej wszystko – to książka prawnicza, rekonstruująca w oparciu o normy prawa pozytywnego prawnie dopuszczalny (a ponadto pozaprawnie uzasadniony) model samorządu terytorialnego dla obszarów metropolitalnych. Analiza normatywna objęła różne szczeble hierarchicznego systemu źródeł prawa, w tym międzynarodowy, unijny i krajowy (konstytucyjny i ustawowy). Analizie normatywnej, dla kompleksowości rozważań, towarzyszyły badania historycznoprawne, prawnoporównawcze (komparatystyczne) i empiryczne (w szczególności w zakresie orzecznictwa trybunalskiego i sądowego), a ponadto szerokie studia literatury przedmiotu (zarówno prawniczej, jak i administracyjnej, politologicznej, urbanistycznej i geograficznej) wzbogacone dodatkowo o obserwację uczestniczącą. W efekcie tego powstała autorska koncepcja prawnej regulacji organizacji i funkcjonowania tego brakującego ogniwa w systemie samorządu terytorialnego – czy szerzej – w systemie administracji publicznej.

Poważnym zaniechaniem prawodawcy jest pozostawienie „kwestii metropolitalnej” (w wymiarze systemowym) poza ramami polityki ustrojowej i regulacji ustawowej państwa. Ojcowie założyciele III Rzeczypospolitej Polskiej zainicjowali proces transformacji ustrojowej, który – niestety – zatrzymał się w pewnym momencie, zaś restytucji samorządu gminnego i utworzeniu samorządu powiatowego i wojewódzkiego nie wtórowały dalsze reformy, w szczególności w zakresie zarządzania obszarami zurbanizowanymi, miastami „wielkimi” i „dużymi”, czy też – korzystając z pojęć geografii społeczno-ekonomicznej i urbanistyki – „aglomeracjami” i „metropoliami”. Niniejsza książka dotyka przede wszystkim problematyki metropolitalnej, zaś poza jej ramami znajdują się zagadnienia związane z aglomeracjami, które jako inne formy osadnicze, są traktowane odrębnie.

Badania nad metropoliami są prowadzone przez przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych, przy wykorzystaniu odmiennych metod i technik badawczych. Analiza literatury przedmiotu dowodzi, że istnieje wiele opracowań naukowych o pozaprawnym profilu (zwłaszcza geograficznych i urbanistycznych), koncentrujących uwagę na teorii zarządzania metropolitalnego, genezie i ewolucji samorządu metropolitalnego, relacjach funkcjonalnych zachodzących na obszarach metropolitalnych, organizacji i funkcjonowaniu metropolii zagranicznych czy zaspokajaniu wybranych

metropolitalnych potrzeb. Istnieją także opracowania prawnicze, mające postać artykułów naukowych i rozdziałów w pracach zbiorowych, dotyczące szczegółowych zagadnień, w tym historii projektów ustaw metropolitalnych, konstytucyjności samorządu metropolitalnego, analizy zasadności wybranych rozwiązań organizacyjnych i funkcjonalnych. Brakowało jednak publikacji monograficznej, kompleksowo odnoszącej się do wszystkich elementów współtworzących tzw. „kwestię metropolitalną”, jednocześnie uwzględniającej dorobek pozaprawnych dyscyplin, poddyscyplin i specjalizacji. Przedstawiona książka jest próbą sprostania tak zarysowanemu wyzwaniu.

Przystępując do prac badawczych, autor postawił kilkanaście pytań określających zakres i przedmiot rozważań. W niniejszej książce znajdują się odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- 1) Czym jest samorząd metropolitalny? Jakie desygnaty współtworzą *definiens* wskazanego pojęcia? Jakie są relacje treściowe pomiędzy samorządem metropolitalnym a samorządem terytorialnym?
- 2) Czy (i ewentualnie komu) samorząd metropolitalny jest potrzebny? Co uzasadnia utworzenie samorządu metropolitalnego? Jakie korzyści uzyska z tego tytułu społeczeństwo?
- 3) Jakie modele samorządu metropolitalnego są wykorzystywane w innych państwach?
- 4) Czy samorząd metropolitalny jest prawnie, w tym przede wszystkim konstytucyjnie, dopuszczalny? W jaki sposób ustrojodawca, zwłaszcza poprzez tzw. konstytucyjne zasady ustrojowe, determinuje charakter i kształt samorządu metropolitalnego?
- 5) W jakim celu należy samorząd metropolitalny utworzyć? Jakie potrzeby społeczne samorząd metropolitalny powinien zaspokajać? Jakie zadania publiczne, mające metropolitalny charakter, powinien wykonywać?
- 6) W jaki sposób należy samorząd metropolitalny skonstruować? Jaką formę organizacyjną prawodawca powinien mu nadać? Jaki ustrój wewnętrzny powinien posiadać? Jakie organy powinny decydować o jego działalności?
- 7) W jaki sposób można lub należy samorząd metropolitalny finansować? Jakie źródła powinny służyć finansowaniu jego zadań?

* * *

Niniejsza książka ma wprawdzie jednego autora, który sygnuje ją własnym imieniem i nazwiskiem. Jednakże powstała w określonych uwarunkowaniach i w konkretnym środowisku twórczym, co nie pozostaje bez znaczenia dla końcowego efektu. Wpływ zaprzyjaźnionych Badaczy, Przyjaciół dzielących fach czy w końcu Rodziny, poprzez dobrą radę podpartą doświadczeniem, czy choćby słowem wsparcia, jest istotnym bodźcem stymulującym pracę naukową oraz wzmacniającym w przekonaniu co do podejmowanych działań. Dlatego też nie sposób nie wyrazić wdzięczności i nie podziękować kilku osobom.

Słowa ogromnej wdzięczności chciałbym skierować do prof. zw. dr hab. Marka Szewczyka (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu) oraz do prof. nadzw. dr hab. Katarzyny Małysy-Sulińskiej (Uniwersytet Jagielloński). Uwagi przedstawione w recenzjach przyczyniły się do ulepszenia książki, zarówno w warstwie merytorycznej, jak i językowej.

Serdeczne podziękowania należą się także prof. zw. dr hab. Iwonie Sagan (Uniwersytet Gdański). Wielokrotne rozmowy na tematy naukowe i metodologiczne miały niebagatelny wpływ na moje poglądy, podejścia i pomysły, w tym i te zaprezentowane w przedmiotowej publikacji. Dziękuję za otwartość na kontakt, poświęcony czas i liczne inspiracje. Każdemu pracownikowi naukowemu życzę takiego wsparcia mentorskiego.

Ciepłymi słowami chciałbym obdarzyć moich Przyjaciół, a przy okazji Kolegów z pracy, dr. Adama Bochentyna i mgr. Damiana Zelewskiego, z którymi zrealizowałem – czy to na Uniwersytecie Gdańskim, czy w Instytucie Metropolitalnym – wiele przedsięwzięć naukowych, konferencyjnych i wydawniczych. Dziękuję za cierpliwe i rzetelne wertowanie maszynopisu i wszystkie przedstawione uwagi, które wpłynęły na moją pracę.

Nieustanną podporą była moja Rodzina – Alina, Aleksandra i Dariusz Szlachetko, którym zawsze dziękuję (i dziękować będę) za wieloletnie szlify osobowości i charakteru, służenie radą w sytuacjach trudnych i wielokrotnie okazywaną pomoc, a także za świadomość tego, że zawsze, gdy tylko zajdzie potrzeba, mogę na nich liczyć – taka świadomość wzmacnia i daje poczucie ogromnego komfortu.

Największe podziękowania – niedające się wyrazić pismem czy zwerbalizować – należą się mojej Przyjaciółce, Partnerce i Żonie, której udział w przedstawionej książce jest wieloaspektowy. Kasia jest bowiem nie tylko najbliższym mi człowiekiem, ale i dociekliwym badaczem prawa, odznaczającym się niezwyklej szczerą szczegółowością, skrupulatnością i rzetelnością, a także konsekwencją. Tożsamość zawodów, czy wręcz specjalizacji, i tożsamość pasji zarazem okazała się w naszym przypadku doskonałym połączeniem, zaś codzienne życie, w które wplatamy liczne rozmowy o polityce, historii i prawie, stanowią strumień inspiracji i motywacji zawodowych; choć nie tylko – jednej z nich, aktualnie kilkumiesięcznej, nadaliśmy imię Makary. I za to wszystko dziękuję!

Jakub H. Szlachetko
Gdańsk, 10 kwietnia 2020 r.

Wstęp

Przedmiot i cele badań

Istotę i przedmiot podejmowanych prac badawczych najprecyzyjniej oddaje sformułowanie, które wykorzystano w tytule książki: „normatywny model samorządu metropolitalnego”. Całość zaprezentowanych rozważań, będąca pokłosiem badań prowadzonych z użyciem różnych metod i technik, pokazuje pewien wycinek rzeczywistości normatywnej, określony wyrażeniami: „model” (ściślej: „model normatywny”) i „samorząd metropolitalny”. Ich koniunkcja stanowi o treści przedłożonej rozprawy. Należy zatem ustalić ich znaczenie, by przedmiot badań stał się w pełni zrozumiały i klarowny.

Przede wszystkim trzeba odróżnić pojęcie modelu od innych terminów, takich jak: „system”, „schemat”, „układ”, „konstrukcja”, „wzorzec”, „prawidłowość”, „opis”¹. Mają one bowiem odmienne zbiory desygnatów i funkcje.

Model i modelowanie są pojęciami z zakresu metodologii nauk – zarówno ogólnej, jak i szczegółowych (choć w konkretnych dziedzinach wiedzy czy dyscyplinach naukowych zyskują – niekiedy istotnie – na różnym znaczeniu). Co podkreśla się w piśmiennictwie metodologicznym, „z procesem modelowania i konstruowania modeli, czy też zarysów modeli mamy do czynienia praktycznie wszędzie”². Nie wdając się w szczegółowe rozważania, sprawozdawczo wskazać należy, jak przedstawiciele nauki pojęcia te definiują i traktują w działalności naukowo-badawczej. Intencjonalnie zaprezentowane zostaną różne podejścia i ujęcia, by móc zidentyfikować „części wspólne”. Jak wskazuje Małgorzata Król: „Spośród różnorodnych metod badawczych od wieków wykorzystywanych w naukach, modelowanie jest techniką badawczą, którą stosuje się względnie często i efektywnie – w celach dydaktycznych, heurystycznych i badawczych. Modelowanie jako metoda badawcza spełnia jedną podstawową funkcję: ułatwia wyjaśnienie i zrozumienie określonego fragmentu otaczającej nas

¹ Zob. T. Langer, *O modelach i modelowaniu w naukach prawnych*, PiP 1987, z. 9, s. 40.

² B. Glinkowska, *Modelowanie w procesach usprawniania organizacji – uwagi teoretyczno-metodyczne*, „Acta Universitatis Lodziensis” 2010, nr 234, s. 263.

rzeczywistości (...)”³. Z kolei Beata Glinkowska zauważa: „Model jest pewnym obrazem rzeczywistości, możliwym jej kształtem, wyodrębnieniem istotnych elementów tej rzeczywistości. Można go konstruować używając wielu zmiennych, także w sposób, który da przybliżony obraz jakiejś przyszłości”⁴. Zdaniem Tadeusza Pszczołowskiego, model to „przedmiot złożony (także abstrakcyjny) odwzorowujący dla celów poznawczych lub praktycznych bardziej od niego złożony, istniejący albo projektowany, fragment rzeczywistości”⁵. Według Jerzego Apanowicza, model jako „hipotetyczna konstrukcja myślowa, będąca uproszczonym obrazem badanego fragmentu rzeczywistości, stanowi sformalizowane ujęcie pewnej teorii lub sytuacji przyczynowej, w której zakłada się, że generuje on badane dane”⁶. Czy w końcu Michel Massenet formułuje taką definicję omawianego pojęcia: „Schematyczne przedstawienie możliwego kształtu rzeczywistości, który następnie z tą porównujemy, uważnie obserwując fakty”⁷. W związku z powyższym należałoby przyjąć, że model:

- 1) jest obiektem sztucznym, teoretycznym i abstrakcyjnym (nierzeczywistym) – jest każdorazowo bytem alternatywnym wobec obiektów rzeczywistych, stanowi ich usystematyzowaną i nieco uproszczoną kalkę;
- 2) stanowi uproszczone odzwierciedlenie pewnego fragmentu rzeczywistości – służy opisywaniu i wyjaśnianiu rzeczywistości, stąd musi odzwierciedlać jej konstytutywne (jakościowo istotne) cechy. Jednocześnie w modelu pomija się mniej istotne cechy, by nie zaburzały ogólnej percepcji;
- 3) może dać się przełożyć do świata rzeczywistego za pomocą działań aplikacyjno-wdrożeniowych.

Tworzy się różnorodne klasyfikacje modeli. Jeden z nich przewiduje podział modeli na: 1) deskryptywne i 2) normatywne, przy czym, jak uważa M. Król, „te ostatnie wskazują co powinno mieć miejsce”⁸.

Przedmiotowy model – samorządu metropolitalnego – dla precyzji należałoby dookreślić kilkoma przymiotnikami. Jest on bowiem modelem poznawczym, decyzyjnym i normatywnym zarazem. „Poznawczym” określa się model służący celom naukowym. Modele poznawcze koncentrują się na opisywaniu rzeczywistości i wyjaśnianiu zależności pomiędzy poszczególnymi elementami. „Decyzyjnym” określa się model opracowywany nie tylko w celu odzwierciedlenia rzeczywistości, ale także jej kreowania. Modele decyzyjne służą rozstrzyganiu problemów praktycznych i podejmowaniu decyzji⁹. Z kolei „normatywnym” nazywa się model prezentujący rzeczywistość normatywną, a nie faktyczną. Modele normatywne pojawiają się zatem w nauce prawa i stanowią teoretyczne ujęcie określonego zespołu norm prawa pozytywnego,

³ M. Król, *Modelowanie w dogmatyce prawa*, Studia Pr.-Ek. 1981, t. 26, s. 187.

⁴ B. Glinkowska, *Modelowanie w procesach...*, s. 260.

⁵ T. Pszczołowski, cyt. za: B. Glinkowska, *Modelowanie w procesach...*, s. 259.

⁶ J. Apanowicz, cyt. za: B. Glinkowska, *Modelowanie w procesach...*, s. 259.

⁷ M. Massenet, cyt. za: B. Glinkowska, *Modelowanie w procesach...*, s. 259.

⁸ M. Król, *Modelowanie w dogmatyce...*, s. 187.

⁹ B. Glinkowska, *Modelowanie w procesach...*, s. 261.

wyznaczających badane zjawisko czy obiekt. Model normatywny jest formalną prezentacją wyobrażeń o zjawiskach prawno-normatywnych, przede wszystkim kreowanych za pomocą aktów normatywnych i dookreślanych za pomocą różnych rodzajów wykładni.

W przedmiotowej pracy model normatywny jest konstrukcją, poprzez którą zaprezentowane zostaną normy prawa pozytywnego rozproszone w aktach normatywnych różnej rangi (międzynarodowej, unijnej, a przede wszystkim krajowej), regulujące samorząd metropolitalny. Okazuje się bowiem, że samorząd metropolitalny jest przedmiotem prawnej regulacji, przy czym odnosi się ona do niego zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio (w szczególności poprzez konstytucyjnoprawną budowę systemu samorządu terytorialnego, otwartą na nowe zjawiska ustrojowe, choć nienazwane). Konieczne staje się zatem ustalenie znaczenia pojęcia samorządu metropolitalnego.

Zgodnie z przyjętymi założeniami pojęciowo-terminologicznymi, samorząd metropolitalny to postać rodzajowa samorządu terytorialnego. Można go definiować, wskazując cechy konstytutywne samorządu terytorialnego z zastrzeżeniem, że jego podmiot jest ukształtowany odmiennie i – potencjalnie – na dwa sposoby. Podmiotem samorządu metropolitalnego może być bowiem:

- 1) ogół mieszkańców zamieszkujących metropolię traktowaną w kategoriach nowej jednostki podziału terytorialnego państwa – w takim przypadku należałoby mówić o samorządzie metropolitalnym funkcjonującym w formie metropolii, czyli jednostki samorządu terytorialnego „średniego szczebla”, a więc publicznoprawnej korporacji osób fizycznych, wspólnoty;
- 2) ogół jednostek samorządu lokalnego (gmin lub gmin i powiatów, czyli z pozycji geograficzno-urbanistycznej – miast i innych form osadniczych) znajdujących się w granicach obszaru metropolitalnego – w takim przypadku należałoby mówić o samorządzie metropolitalnym w formie związku jednostek samorządu lokalnego, a zatem chodziłoby o „korporację korporacji”, czyli publicznoprawną korporację osób prawnych, zrzeszenie.

Tak zdefiniowany samorząd metropolitalny powinien mieć odpowiednio skonstruowaną organizację i funkcjonalność, by mógł zaspokajać indywidualne i zbiorowe potrzeby mieszkańców. Aspekty organizacyjne i funkcjonalne samorządu metropolitalnego, mieszczące się w obrębie normatywnego modelu, stanowią istotny przedmiot podejmowanych badań.

Pojęcie samorządu metropolitalnego, kluczowe dla rozważań podejmowanych w pracy, zostanie jeszcze szczegółowo zrekonstruowane w oparciu o inne, rozpoznawane w nauce pojęcia: korporacji publicznoprawnej, samorządu terytorialnego i metropolii.

Reasumując, normatywny model samorządu metropolitalnego to wynikający z norm prawa pozytywnego różnej rangi (międzynarodowej, unijnej, ale przede wszystkim krajowej, w tym konstytucyjnej) zespół rozwiązań ustrojowych i funkcjonalnych dotyczących zarządzania największymi skupiskami osadniczymi w kraju i ich obszarami funkcjonalnymi, możliwy do wprowadzenia przez prawodawcę działającego w formie ustawy lub przez jednostki samorządu terytorialnego działające

na podstawie i w granicach obowiązujących ustaw. Tak postrzegany model normatywny nie ma jednolitej postaci, gdyż liczne „luzy normatywne”, „klauzule generalne” i „zwroty nieostre” umożliwiają – na gruncie prawa – jego wariantowanie. Dlatego też konieczne jest uwzględnienie wartości i zasad konstytucyjnych, które transponują do porządku prawnego pozaprawne normy i oceny (zwłaszcza geograficzne, urbanistyczne, zarządcze, ekonomiczne czy socjologiczne), determinujące w procesie wariantowania optymalny wybór.

Przedmiotowe prace badawcze podejmowane były z założeniem osiągnięcia szeregu celów, które ze względu na swoją specyfikę można podzielić na cele: 1) ogólne i 2) szczegółowe. Cele ogólne to te, które mają podstawowe znaczenie dla pracy i przesądzą o całości wyników badań, zaś cele szczegółowe to te, które są uzupełniające i wzbogacają publikację na konkretnych odcinkach tematycznych o szczegółowe dane. Cele ogólne należy sformułować w następujący sposób:

- 1) wzbogacenie aparatury pojęciowo-terminologicznej nauki prawa administracyjnego (i konstytucyjnego) o pojęcie samorządu metropolitalnego wraz z jego naukową definicją – proponowane pojęcie łączy cechy kategorii prawniczych z kategoriami pozaprawnymi, czerpiąc przede wszystkim z nauki geografii społeczno-ekonomicznej i nauki urbanistyki. W efekcie powstaje pojęcie w swojej istocie prawnicze (z postulatem uczynienia go pojęciem ustawowym), którego *definiens* jest silnie uwikłany w pozaprawne treści;
- 2) ustalenie normatywnego modelu samorządu metropolitalnego – model instytucji to usystematyzowany zespół twierdzeń i uzasadnień współtworzących jedną całość, zaś model normatywny to model konstruowany w oparciu o ogół norm prawa pozytywnego, które w państwie praworządnym ustalają granice prawnej interwencji władzy ustawodawczej. Tak zdefiniowany model samorządu metropolitalnego jest zatem wyrazem obowiązującego prawa, które w sposób bezpośredni lub pośredni, wyraźny lub dorozumiany, reguluje jego cechy konstytutywne, elementy konstrukcyjne, a niekiedy i szczegółowe rozwiązania.

Z kolei do celów szczegółowych należy zaliczyć:

- 1) opracowanie pozaprawnego uzasadnienia samorządu metropolitalnego – każda instytucja musi mieć swoje *ratio legis*, które uzasadnia jej byt w porządku prawnym. Uzasadnień dostarczają różne dyscypliny naukowe. Analiza literatury przedmiotu pokazuje, że istnieje wiele argumentów opowiadających się za utworzeniem samorządu metropolitalnego;
- 2) rekonstrukcję prawnych (międzynarodowych, unijnych, konstytucyjnych i ustawowych) uwarunkowań samorządu metropolitalnego – dogmatycznoprawna analiza materiału normatywnego podparta analizą dokumentów urzędowych, w szczególności orzecznictwa sądowego i administracyjnego, a ponadto literatury przedmiotu, ma udzielić odpowiedzi na kluczowe pytania o zasadność, dopuszczalność i prawny charakter ewentualnego samorządu metropolitalnego.

Metody badawcze

Osiągnięcie przyjętych celów badawczych (ogólnych i szczegółowych) wymaga zacierpnięcia z dorobku metodologicznego nauk społecznych, skrojonych na miarę metod i technik badawczych. Umożliwiają one bowiem zdobywanie, gromadzenie i agregowanie informacji, a także wyciąganie z nich konstruktywnych dla pracy wniosków. Na potrzeby przedmiotowych prac wykorzystano metody badawcze, takie jak:

- 1) analiza literatury przedmiotu;
- 2) dogmatycznoprawna analiza materiału normatywnego;
- 3) analiza dokumentów urzędowych, w tym aktów polityk publicznych, orzecznictwa administracyjnego i sądowego;
- 4) metoda historycznoprawna i komparatystyczna;
- 5) studium wybranych przypadków (studia porównawcze);
- 6) obserwacja uczestnicząca;
- 7) prototypowanie (modelowanie prawnicze).

Metodą oczywistą, a przez to niewymagającą szczegółowego komentarza, jest analiza literatury przedmiotu (w niniejszym przypadku przede wszystkim literatury prawniczej, administracyjnej, urbanistycznej i geograficznej). To punkt wyjścia w każdym projekcie badawczym – najpierw należy ustalić aktualny stan wiedzy i stopień zaawansowania nauki, by móc ewentualnie postawić kolejne kroki i zidentyfikować występujące w logosferze luki, zrekonstruować aparaturę pojęciowo-terminologiczną, czy w końcu skonfrontować artykułowane w piśmiennictwie poglądy, twierdzenia i uzasadnienia.

Dogmatycznoprawna analiza materiału normatywnego polega na ustaleniu woli prawodawcy zakodowanej w tekście normatywnym (w przepisach obowiązującego prawa, zawartych np. w konstytucji, ustawach, rozporządzeniach, aktach prawa miejscowego) za pomocą stosownych teorii, dyrektyw i reguł wykładni. Wykładnie językowa, logiczna, celowościowa (funkcjonalna), systemowa czy historyczna, jakkolwiek nigdy nie dają pełnego, ostatecznego i jednoznacznego efektu, to przybliżają do zobiektywizowanej intencji – personalizowanej przez prawników teoretyków i praktyków – istoty racjonalnej, jaką jest prawodawca. Dogmatycznoprawna analiza materiału normatywnego objęła przeszło kilkadziesiąt aktów normatywnych i stanowi podstawową metodę badawczą.

Analiza objęła różne dokumenty urzędowe, pośród których wskazać należy przede wszystkim orzeczenia sądowe i administracyjne. Badanie judykatów, czyli aktów stosowania norm prawa powszechnie obowiązującego wydawanych przez organy władzy sądowniczej (orzeczeń, wyroków) oraz organy władzy wykonawczej, w tym administracji publicznej (głównie rozstrzygnięć nadzorczych), jest niezwykle pomocne w procesie dekodowania woli prawodawcy. Choć trybunały, sądy i organy administracyjne nie stanowią prawa, lecz je jedynie stosują, to w efekcie ich działalności powstają interesujące i ważne interpretacje czy niekiedy linie orzecznicze, niepozostające bez znaczenia dla teorii i praktyki prawa. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają



Dr Jakub H. Szlachetko – z wykształcenia i zawodu prawnik administratywista, a także urbanista. Adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, prezes Zarządu Instytutu Metropolitalnego, think tanku wspomagającego funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, adwokat w „SZLACHETKO prawnicy&urbaniści” specjalizujący się w obsłudze podmiotów administracji publicznej. W 2012 r. wyróżniony Nagrodą Miasta Gdańska im. Jana Uphagena za działalność naukowo-badawczą, laureat prestiżowego konkursu „Rising Star Prawnicy – liderzy jutra 2018” organizowanego przez firmę Wolters Kluwer Polska i „Dziennik Gazetę Prawną”, w 2019 r. otrzymał stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego dla wybitnych młodych naukowców.



„W mojej ocenie recenzowana monografia dr. Jakuba Szlachetko pt. *Normatywny model samorządu metropolitalnego* stanowi niewątpliwie oryginalny wkład w rozwój nauki prawa administracyjnego, będąc jednocześnie źródłem inspiracji do dalszych badań samorządu terytorialnego”.

dr hab. Katarzyna Małyś-Sulińska, prof. UJ

„Praca jest dziełem niezwykle interesującym. Z powodu zamieszczenia w niej wątków o charakterze historycznym oraz komparatystycznym, które niezwykle wzbogacają monografię i sprawiają, że jej lektura stanowi prawdziwą przyjemność”.

prof. zw. dr hab. Marek Szewczyk