Gdy geografia myli się z ustrojem

Kategoria: Felietony
Opublikowano: niedziela, 18, październik 2026 20:36
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 102

Analiza najnowszej wersji projektu ustawy o zrównoważonym rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych wyraźnie wskazuje, że jej autorzy słuszny postulat wzmocnienia miast jako ośrodków obsługujących okoliczne obszary sprowadzili do karykaturalnej postaci wzmocnienia prezydentów miast na prawach powiatu. Skądinąd i tak tylko wtedy, jeśli administracja rządowa da na to przyzwolenie.

Istota projektu sprowadza się do wprowadzenia nowej kategorii związków jednostek samorządu terytorialnego – nazwanych marketingowo „związkami rozwojowymi", a określonych przez prawodawcę w uzasadnieniu jako rodzaj „uniwersalnego związku metropolitalnego".

Gdyby faktycznie ustawa ograniczyła się do miejsc o charakterze metropolii to ustawa byłaby do przełknięcia. Natomiast patronujące projektowi Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego uznało, że zaproponowane rozwiązania mają dotyczyć wszystkich miast na prawach powiatu i tylko ich. Trudno powiedzieć czy jest to zasługą lobbingu prezydentów tych miast, pomysłem na pocieszenie miast na prawach powiatu po ich specyficznym potraktowaniu w nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, czy po prostu brak elementarnej odwagi u polityków stojących za projektem. W efekcie powstał projekt, który uważa, że można wrzucić do jednego worka zarówno liczącą 1,8 mln mieszkańców Warszawę, jak i liczący niespełna 43 tys. mieszkańców Tarnobrzeg. Różnica dwóch rzędów wielkości. Równie niezrozumiałe jest dlaczego Ciechanów, Piła i Sieradz, które w 1998 roku podjęły racjonalną decyzję o utworzeniu wraz z gminami je otaczającymi silnego powiatu mają być teraz – prawie 30 lat później – z tego powodu gorzej traktowane. A co z miastami dwukrotnie większymi niż najmniejsze miasta na prawach powiatu, które nie będąc stolicami województw przed 1999 rokiem a jednocześnie nie przekraczając 100 tys. mieszkańców nie miały szans na uzyskanie statusu miast na prawach powiatu. Jedynym skutkiem proponowanej ustawy będzie zatem otwarcie dyskusji nad rozszerzeniem listy miast na prawach powiatu – choć wobec depopulacji kierunek myślenia powinien być odwrotny.

Rozwiązania prawne powinny być pochodną rzeczywistych potrzeb – i to potrzeb rozwojowych, a nie potrzeb ambicjonalnych. Nikt nie neguje potrzeby uchwalenia ustawy regulującej kwestie zarządzania w obszarach metropolitalnych – wzorem rozwiązań prawnych stosowanych w krajach Europy Zachodniej. W Polsce z przyczyn politycznych uchwalone zostały jak do tej pory ustawy dedykowane metropoliom policentrycznym (choć jedna z nich – wywalczając sobie ustawę pod hasłem, że istnienie trzech sąsiadujących ośrodków centralnych wymaga specjalnego potraktowania – przy pierwszej okazji postanowiła się nazwać Gdańskim Obszarem Metropolitalnym), więc bezwzględnie potrzebujemy ustawy dla metropolii monocentrycznych.

Potrzeba taka nie jest przypadkiem – Bolesław Malisz sformułował teorię progów rozwojowych opartą na słusznej obserwacji, że wzrost ośrodka miejskiego nie przebiega liniowo. Po przekroczeniu określonego progu liczby mieszkańców pojawia się skokowy wzrost i potrzeb, i kosztów, i spraw wymagających skoordynowania. Dobrym przykładem może być transport szynowy – w małych ośrodkach miejskich nie pełni właściwie żadnej istotnej roli w systemie komunikacyjnym. W wielkich ośrodkach miejskich stanowi jedno z głównych narzędzi transportowych, bez którego trudno byłoby zapewnić odpowiednią mobilność – choć wiążą się z tym znaczące koszty (nawet w przypadku nowej sieci tramwajowej – nie mówiąc już o linii metra). Tak samo zupełnie inne potrzeby w zakresie zarządzania są w obszarze funkcjonalnym liczącym 7 gmin i rozciągającym się na 10 km od granic miasta, a inne w obszarze funkcjonalnym obejmującym 7 powiatów i rozciągającym się na 60 km od granic. To rzeczywistość geograficzna i zarządcza.

Z punktu widzenia geografii sprawa jest całkowicie jasna – mamy w Polsce jedną metropolię

Phoca PDF

ogólnokrajową (obszar metropolitalny Warszawy) i 7 metropolii ponadregionalnych (Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, obszary metropolitalne: Krakowa, Łodzi, Poznania, Szczecina, Trójmiasta, Wrocławia). Pozostałe miasta mają w najlepszym razie charakter aglomeracji regionalnych. Tyle że najwyraźniej trudno politykom powiedzieć głośno, że nie mamy w Polsce kilkunastu metropolii. Nie każda stolica województwa ma taki charakter – choć zapewne bardzo by chciała. Nie oznacza to, że nie mają one otrzymać narzędzi rozwoju – ale `musza być one adekwatne do ich wielkości i charakteru.

Tego dostosowania jednak zabrakło ze wszystkimi konsekwencjami takiego stanu rzeczy. W efekcie rozwiązania, które przy Warszawie, Krakowie, czy Wrocławiu byłyby zrozumiałe muszą budzić sprzeciw.

Kto jako jedyny ma inicjatywę utworzenia związku rozwojowego? Organ wykonawczy miasta centralnego. Nawet nie organ stanowiący, tylko organ wykonawczy. Najwyraźniej zarządzanie należy pozostawić specjalistom. Nawet, gdy potencjał miasta jest taki, że ledwie starcza na objęcie powiatu obwarzankowego.

Kto może zostać jednoosobowym organem wykonawczym związku rozwojowego? Prezydent miasta centralnego. Dla odmiany – jeśli chciałby nim zostać którykolwiek z radnych to takiej możliwości już nie ma, bo jest ona bezpośrednio zakazana.

Jaka jest siła głosu miasta centralnego względem otaczającego go, a liczącego tyle samo mieszkańców powiatu również w sprawach dotyczących zadań powiatowych? W najlepszym dla powiatu przypadku 10:3, w najgorszym: 10:1.

Wiesienką na torcie jest możliwość powierzenie zadań własnych tworzonego związku rozwojowego jego ośrodkowi centralnemu. Okazje się, że z jednej strony potrzebne są nowe narzędzia realizacji zadań w ramach obszarów funkcjonalnych niektórych miast, a z drugiej – że te zadania tak właściwie i tak może realizować to miasto na rzecz wszystkich dookoła. Wielu powie – skoro to wygodne i może zadziałać to dlaczego tego nie zrobić? Owszem, jeśli w naszym horyzoncie patrzenia mieści się jedynie efektywność i wygoda to brak jest kontrargumentów. Tyle tylko, że obowiązująca obecnie Konstytucja wskazuje, że Rzeczpospolita Polska opiera swój ustrój na zasadzie pomocniczości i zasadzie samorządności. Oznacza to, że prawem, ale też i obowiązkiem poszczególnych wspólnot terytorialnych jest samodzielne zaspokajanie swoich zbiorowych potrzeb. Jeśli wspólnota z obiektywnych powodów sobie z tym nie radzi – zadania te przejmuje nie silniejsza jednostka sąsiednia, ale jednostka większa. Tylko bowiem w ten sposób zostaje zapewnione współdecydowanie wspólnoty o sposobie realizacji dotyczących jej zadań.

O tym jednak najwyraźniej zapomnieli politycy stojący za projektem.

Phoca PDF