



STANOWISKO NR 6/2024 RADY METROPOLITALNEJ

Ciała doradczego Zarządu Stowarzyszenia „Metropolia Warszawa”

z dnia 27 września 2024 r.

w sprawie: *poparcia utworzenia związku metropolitalnego w województwie mazowieckim*

Na podstawie §21a Statutu Stowarzyszenia „Metropolia Warszawa” Rada Metropolitalna opiniuje pozytywnie/~~negatywnie~~¹ stanowisko w sprawie poparcia utworzenia związku metropolitalnego w województwie mazowieckim. Przez Związek metropolitalny rozumie się zrzeczenie gmin i powiatów wchodzących w skład jednostki NUTS 2, określonej jako „region Warszawski stołeczny” zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (UE) 2016/2066 z dnia 21 listopada 2016 r. zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) – Dz. Urz. UE L 322 z 29.11.2016.

Stanowisko Rady Metropolitalnej w sprawie poparcia na rzecz utworzenia związku metropolitalnego w województwie mazowieckim zostało zaopiniowane w trybie obiegowym przez 9 członków Rady Metropolitarnej.

„Za” głosowało 9 osób

„Przeciw” głosowało 0 osób.

Przewodniczący Rady Metropolitalnej

Maciej Fijałkowski

¹ Niepotrzebne skreślić



Stanowisko Rady Metropolitalnej

w sprawie poparcia utworzenia związku metropolitalnego w województwie mazowieckim

Jako reprezentanci grona ekspercko-naukowego, samorządu terytorialnego oraz środowiska organizacji pozarządowych, których doświadczenie wskazuje na znajomość metropolii warszawskiej, **popieramy inicjatywę utworzenia związku metropolitalnego w województwie mazowieckim.**

Pomimo istnienia możliwości tworzenia związków i porozumień międzygminnych, **obecne przepisy prawne nie zapewniają wystarczających narzędzi do sprawnej współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego.** W 2015 roku próbowano wprowadzić instytucje na poziomie metropolitalnym uchwalając ustawę z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. 2015 poz. 1890), lecz ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. 2017 r. poz. 730) uchylono wcześniejsze zapisy. **Tym samym pozbawiono pozostałe polskie obszary metropolitalne podstaw prawnych do współpracy w postaci dedykowanego aktu prawnego.** Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z zasadą pomocniczości, wymienioną w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gminy (a także ich związki), co do zasady, nie mogą wykonywać zadań, które wykraczają poza ich granice i kompetencje. Obecny stan prawny w Polsce, mimo kilkunastu lat praktyki współpracy metropolitalnej, nie dostarcza wystarczających narzędzi do skutecznej realizacji zadań o charakterze ponadlokalnym w miastach monocentrycznych. Dlatego kluczowe jest **zapewnienie odpowiednich ram prawnych, które umożliwią właściwą koordynację tych działań i zagwarantują ciągłość instytucjonalną samorządów.**

Już przed 1999 rokiem, kiedy to założono Stowarzyszenie „Metropolia Warszawa” (SMW), **zauważono procesy metropolizacji zachodzące na obrzeżach m.st. Warszawy i na tej podstawie zaczęto formalizować współpracę międzygminną, a w dalszej perspektywie międzypowiatową.** Celem instytucji jest wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz harmonijny rozwój społeczno-gospodarczy metropolii warszawskiej. SWM odpowiada także za stworzenie dokumentów strategicznych, które stanowią główną podstawę do rozwoju JST metropolii warszawskiej oraz do pozyskania dla nich środków finansowych z Unii Europejskiej.

SMW to dobrowolne zrzeszenie, które skupia wszystkie 70 gmin i 9 powiatów z regionu warszawskiego stołecznego. Oznacza to, że kluczowe staje się zachowanie ciągłości instytucjonalnej samorządów poprzez zapewnienie sztywnych ram prawnych dających możliwość realizację działań w oparciu o doświadczenia i współpracę zbudowaną od wielu lat.

Mając na uwadze dwukadencyjność samorządowców oraz brak odpowiednich ram współpracy, istnieje duże prawdopodobieństwo, że metropolia warszawska stanie przed poważnymi wyzwaniami związanymi z:

- **brakiem efektywności działania** będącej elementem niezbędnym do współpracy samorządów związku,
- **brakiem stabilności i przewidywalności**, które stanowią podstawę dla planowania długoterminowych inwestycji i strategii rozwoju,



- **naruszaniem solidarności i wzajemnego wsparcia**, które jest fundamentem do wyrównania szans i równomiernego rozwoju całej metropolii.

Od 2014 roku istotną rolę na obszarze metropolii stanowi instrument finansowy zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT). To m.in. dzięki jego wdrożeniu współpraca pomiędzy gminami nabrała nowego wymiaru, przynosząc korzyści wszystkim uczestnikom. Środki finansowe dedykowane obszarom metropolitalnym są zbyt małe i dalece nieadekwatne w stosunku do celów i zadań stojących przed metropoliami. Tym bardziej istotne stają się ramy prawne, które zapewnią stabilność, odpowiednią do zakresu zadań i wyzwań stojących przed metropolią.

Kolejnym czynnikiem świadczącym o współpracy międzygminnej i międzypowiatowej w metropolii warszawskiej jest już funkcjonujący transport, który można by określić mianem metropolitalnego. Obsługę transportu na terenie kilkudziesięciu podwarszawskich gmin zapewnia Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie (ZTM). Obecnie liczba mieszkańców metropolii, którzy są obsługiwani przez ZTM to około 2,7 mln ludzi, co stanowi ponad 85% mieszkańców całej metropolii. W systemie ZTM na obszarze metropolii warszawskiej funkcjonuje m.st. Warszawa, 34 gmin oraz 2 powiaty. Z kolei historia Wspólnego Biletu (ZTM-KM-WKD) sięga roku 2002. Obecnie przedłużono jego ofertę do końca marca 2025 r.

Jak wcześniej wykazano, zakres kompetencji gmin i powiatów nie obejmuje zadań o charakterze ponadlokalnym. Posługując się przykładem ponadlokalnego transportu publicznego można zauważyć, że **system ten nie jest oparty na stabilnych podstawach prawnych dla tego typu transportu**, a na wzajemnym zaufaniu oraz porozumieniach przedłużanych okresowo. Brak wcześniej wspomnianych podstaw prawnych powoduje takie niekorzystne skutki jak:

- **duże dopłaty ze strony m.st. Warszawy (ZTM)** do pracy przewozowej wykonanej na terenie okolicznych gmin – aż do 40% łącznej kwoty;
- **problemy samorządów z utrzymaniem lub rozwojem transportu** – pomimo, że płacą one tylko część kosztów, jest to i tak duże obciążenie dla ich budżetów;
- **wysoka stawka za pociągokilometry i dopłaty m.st. Warszawy do oferty Wspólny Bilet**, która jest skierowana do mieszkańców spoza Warszawy (w 2024 r. jest to około 250 mln zł przekazanych spółkom Koleje Mazowieckie oraz WKD) – w obecnych uwarunkowaniach nie ma możliwości rozszerzenia oferty o inne gminy metropolii;
- **brak stabilizacji we współpracy** (w 2011 roku gmina Żąbki wypowiedziała porozumienie na Wspólny Bilet na kolej, tym samym spowodowała wypowiedzenie porozumienia również Zielonca, Kobyłce i Wołominowi);
- **niepewność funkcjonowania usług ponadlokalnych** – rozwiązania tymczasowe, np. dodatkowe zaangażowanie finansowe powiatu wołomińskiego w celu utrzymania oferty Wspólny Bilet na odcinku linii kolejowej Warszawa Wileńska - Zągorzec.

Utworzenie związku metropolitalnego w województwie mazowieckim przyczyniłoby się do rozwiązania problemów oraz wzmocniłoby rozwój całego obszaru. **Region warszawski stołeczny posiada bowiem wśród polskich metropolii cechy szczególne, wynikające m.in. z:**



- **wielkości centralnego ośrodka miejskiego tj. Warszawy** (według oficjalnych danych ponad 1,8 mln zameldowanych mieszkańców), **ale też i jego funkcjonalnie powiązanego otoczenia tj. okolicznych 69 gmin** (około 1,4 mln zameldowanych mieszkańców)² – co czyni metropolię warszawską szybko rozwijającą się, jedyną polską metropolią rangi europejskiej³. Warszawa jako silny ośrodek wzrostu przyciąga mieszkańców okolicznych gmin, którzy szukają możliwości edukacyjnych i zarobkowych. Dane z badania telemetrycznego przeprowadzone dla m.st. Warszawy w 2023 r. wykazało, że Warszawa jest nadal miastem silnie monocentrycznym – przyjmującym duży napływ osób w swojej centralnej części w godzinach 06:00-16:00 i doświadczającym dużego odpływu z centrum w godzinach popołudniowych i nocnych. Widać różnicę prawie 180 tys. osób w skali miasta między danymi telemetrycznymi a danymi GUS (liczbę użytkowników Warszawy szacuje się na nieco ponad 2 mln osób)⁴.

Gminy bezpośrednio sąsiadujące z Warszawą oraz te, które mają infrastrukturę kolejową na swoim terenie, cechują się wysokim udziałem przyjeżdżających do pracy w Warszawie w liczbie osób pracujących zamieszkałych w danej gminie. Odsetek ten w 2021 wynosił od 30% do 56%. Największy strumień pracowników kierował się do Warszawy z Ząbek (11,1 tys. osób), Pruszkowa (10,2 tys. osób), Marek (9,3 tys.), Legionowa (9,2 tys.), Piaseczna – w części miejskiej (8,6 tys.) i Piaseczna – w części wiejskiej (6,9 tys.), a także z Lesznowoli (6,1 tys.), Otwocka (6,0 tys.) oraz Wołomina – w części miejskiej (5,1 tys.). **W 2021 r. Warszawa stanowiła docelowe miejsce pracy dla 390,4 tys. osób przyjeżdżających⁵;**

- **funkcji i w konsekwencji zadań stołecznych, które są ustawowo przypisane jedynie m.st. Warszawie** – w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1817) wskazuje się, iż m.st. Warszawa wykonuje zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta, w szczególności zapewnia warunki do: (1) funkcjonowania w mieście naczelnych i centralnych organów państwa, obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz organizacji międzynarodowych; (2) przyjmowania delegacji zagranicznych; (3) funkcjonowania urzędów publicznych o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla stołecznych funkcji miasta;
- **formalnego wyodrębnienia obszaru metropolitalnego – utworzona jednostka NUTS 2** na mocy Rozporządzenia Komisji (UE) 2016/2066 z dnia 21 listopada 2016 r. zmieniającego załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS);

² Bank Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny, dane na 2023 rok.

³ Policentryczny związek śląsko-zagłębiowski ma 2,1 mln mieszkańców, lecz monocentryczny (czyli podobny do Warszawy) związek krakowski liczyłby niewiele ponad 1,5 mln mieszkańców (Metropolie w liczbach, nr 1/2023, Unia Metropolii Polskich).

⁴ „Raport z badania telemetrycznego liczby mieszkańców Warszawy”, Biuro Strategii i Analiz, Urząd m.st. Warszawy, Warszawa, 2023.

⁵ „Dojazdy do pracy w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, Poznań, 2024.





- **szczególnych doświadczeń funkcjonowania złożonego, co najmniej dwuszczeblowego, ustroju samego m.st. Warszawy**, które było szczególnym związkiem dzielnic-gmin o charakterze porównywalnym z konfederacją (ustawa o ustroju samorządu m.st. Warszawy z 1990 r.), potem szczególnym, również ustawowo utworzonym, związkiem komunalnym gmin warszawskich o charakterze bardziej federacji (ustawa o ustroju m.st. Warszawy z 1994 r., poddawana następnie istotnym zmianom), a obecnie jest szczególną gminą na prawach powiatu, cechującą się ustawowo zapewnioną dekoncentracją na rzecz organów dzielnic.

Mając na uwadze powyższe, **postulujemy utworzenie związku metropolitalnego w województwie mazowieckim**. Takie działanie wzmocniłoby ten obszar jako ośrodek wzrostu i zapewniłoby trwałe ramy prawne do stabilnej współpracy, która wzmocniałaby dotychczasowe powiązania funkcjonalne. Jak słusznie zauważa OECD: „utrzymywanie przestarzałych rozwiązań prawnych na obszarach wielkich miast automatycznie osłabia potencjał gospodarczy i polityczny państw, w których te metropolie funkcjonują”. Poszczególne gminy wiejskie i miejskie oraz wchodzące w skład obszaru metropolitalnego powiaty, są w stanie rozwiązywać część wyzwań lokalnych, jednak nie są w stanie skutecznie rozwiązywać wyzwań klimatycznych, przestrzennych, transportowych czy gospodarczych. **Wierzimy, że priorytetowe potraktowanie naszego postulatu będzie ukłonem w stronę nowoczesnego prawa, które odpowiada na potrzeby dużych ośrodków metropolitalnych.**



ul. Twarda 18
00-105 Warszawa



+48 881 942 414

NIP: 5222579606

KRS: 0000203026

Strona 5 z 5



sm.waw.pl



biuro@sm.waw.pl

