

**STATUS PRAWNY ZWIĄZKU
METROPOLITALNEGO
W POLSCE A METROPOLII
WE FRANCJI**

Studium prawnoporównawcze

Bogdan Dolnicki, Monika Augustyniak, Roman Marchaj

**STATUS PRAWNY ZWIĄZKU
METROPOLITALNEGO W POLSCE
A METROPOLII WE FRANCJI**
Studium prawnoporównawcze

Bogdan Dolnicki, Monika Augustyniak, Roman Marchaj

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji dofinansowane przez
Uniwersytet Śląski w Katowicach



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH

Publikacja jest wynikiem projektu naukowego, który został sfinansowany ze środków
Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer
DEC-2017/27/HS5/01677

Stan prawny na 20 stycznia 2023 r.

Recenzent
Prof. zw. dr hab. Janusz Sługocki

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne
Agata Czuj

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-177-3
ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wstęp	15
Rozdział I	
Wokół pojęcia metropolii – koncepcje metropolitalne	19
1. Metropolia, aglomeracja, obszar metropolitalny – problemy terminologiczne	19
2. Geneza i kształtowanie się koncepcji związków metropolitalnych w Polsce po 1990 r.	26
3. Specyfika konurbacji górnośląskiej.....	60
Rozdział II	
Związek metropolitalny w województwie śląskim – ujęcie ustrojowe i funkcjonalne.....	67
1. Zakres regulacji zawartych w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim.....	67
1.1. Wprowadzenie	67
1.2. Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim jako akt prawny z zakresu ustrojowego prawa administracyjnego.....	69
1.3. Systematyka ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim	82
1.4. System odesłań zawarty w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim.....	91
1.4.1. Wprowadzenie.....	91
1.4.2. Norma odsyłająca	94

1.4.3. Odesłania zawarte w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim	95
2. Charakter prawny związku metropolitalnego w województwie śląskim	100
2.1. Wprowadzenie	100
2.2. Związek metropolitalny z perspektywy art. 1 ust. 2 u.z.m.w.ś	103
2.3. Podmiotowość prawna związku metropolitalnego	106
2.4. Powiązanie związku metropolitalnego z samorządem terytorialnym	110
3. Organy związku metropolitalnego w województwie śląskim	115
3.1. Organy związku metropolitalnego jako organy administracji publicznej	115
3.2. Dualizm zadaniowo-kompetencyjny jako podstawa działania organów związku metropolitalnego w województwie śląskim	120
3.3. Zasada jawności działania organów związku metropolitalnego	122
3.4. Zgromadzenie związku metropolitalnego w województwie śląskim	125
3.4.1. Podstawy prawne działania zgromadzenia związku metropolitalnego	125
3.4.2. Charakterystyka prawna zgromadzenia związku metropolitalnego	128
3.4.3. Zgromadzenie jako organ stanowiący związku metropolitalnego	132
3.4.4. Zgromadzenie jako organ kontrolny związku metropolitalnego	139
3.4.5. Skład zgromadzenia związku metropolitalnego	155
3.5. Zarząd związku metropolitalnego w województwie śląskim	166
3.5.1. Podstawy prawne działania zarządu związku metropolitalnego	166
3.5.2. Charakterystyka prawna zarządu związku metropolitalnego	169

3.5.3. Skład zarządu związku metropolitalnego oraz procedura jego powoływania	172
3.5.4. Pozycja prawna przewodniczącego zarządu	175
3.6. Urząd metropolitalny	177
3.7. Skarbnik i sekretarz związku metropolitalnego	179
4. Zadania związku metropolitalnego oraz sposoby ich wykonywania	180
4.1. Zadania związku metropolitalnego	180
4.1.1. Wprowadzenie	180
4.1.2. Zakres zadań związku metropolitalnego	183
4.2. Charakterystyka prawna zadań związku metropolitalnego	184
4.3. Zadania związku metropolitalnego z zakresu publicznego transportu zbiorowego	185
4.4. Zadania związku metropolitalnego na tle zadań jednostki samorządu terytorialnego	189
4.5. Porozumienie	194
4.6. Wnioski <i>de lege lata</i>	195
4.7. Zasady prowadzenia gospodarki komunalnej przez związki metropolitalny	196

Rozdział III

Francuska metropolizacja: w poszukiwaniu właściwej formy prawnej dla metropolii	201
1. Pojawienie się idei metropolii i jej kontekst normatywny – geneza	201
2. Konstytucyjne ramy prawne dla metropolii – wybór odpowiedniej formy prawnej	212
3. Początek instytucjonalizacji metropolii – o istotnych raportach i sprawozdaniach dotyczących metropolii	215
4. Instytucjonalizacja metropolii – etap pierwszy. Próba oceny	219
4.1. Model metropolitalny współpracy międzygminnej na mocy ustawy RCT – EPCI z własnym statusem podatkowym	222
4.2. Próba oceny niedokończonego procesu metropolizacji na mocy ustawy RCT	227

5. Instytucjonalizacja metropolii – etap drugi. Próba oceny....	231
5.1. Podstawy organizacji i funkcjonowania metropolii we Francji – metropolia na mocy ustawy MAPTAM (ogólne założenia).....	231
5.2. Tworzenie metropolii w oparciu o oś region – metropolia	234
5.3. Wzmocnione metropolie dostosowane do specyfiki różnych dużych obszarów miejskich – rodzaje.....	238
5.4. Próba oceny procesu metropolizacji wedle ustawy MAPTAM.....	240
5.5. Ustawa z 28.02.2017 r. (ustawa SPAM) – o ewolucji instytucji metropolii	244

Rozdział IV

Rodzaje francuskich metropolii – ujęcie ustrojowe

i funkcjonalne.....	249
1. Metropolie francuskie – zróżnicowanie statutów publicznych zakładów współdziałania międzygminnego....	249
1.1. Metropolie prawa powszechnego (<i>des métropoles de droit commun</i>).....	250
1.1.1. Tworzenie metropolii prawa powszechnego – od dobrowolnego po obligatoryjne	250
1.1.2. Organizacja i funkcjonowanie metropolii prawa powszechnego.....	254
1.1.3. Zadania metropolii prawa powszechnego	267
1.1.4. Próba oceny	268
1.2. Metropolia Wielkiego Paryża (<i>la métropole du Grand Paris</i>)	270
1.2.1. Koncepcje metropolitalne dla Paryża.....	270
1.2.2. Powstanie metropolii Wielkiego Paryża (MGP)....	276
1.2.3. Organizacja i funkcjonowanie metropolii Wielkiego Paryża.....	278
1.2.4. Miasto Paryż (<i>La Ville de Paris</i>) – odrębności....	288
1.2.5. Zadania metropolii Wielkiego Paryża.....	290
1.3. Metropolia Aix-Marseille-Provence (<i>la métropole d'Aix-Marseille-Provence</i> – AMP).....	293
1.3.1. Powstanie metropolii AMP.....	293

1.3.2. Organizacja wewnętrzna metropolii AMP.....	295
1.3.3. Zadania metropolii AMP	303
1.3.4. Modyfikacja organizacyjno-kompetencyjna metropolii AMP – nowe wyzwania w procesie metropolizacji.....	304
2. Zadania metropolii – uwagi szczegółowe	307
2.1. Określenie zadań metropolii w oparciu o zasadę specjalizacji (<i>le principe de spécialité</i>)	307
2.2. Zadania metropolitalne dostosowane do wyzwań stojących przed największymi obszarami miejskimi...	309
2.3. Interes metropolitalny jako kryterium przekazania zadań	317
2.4. Sposoby przekazywania zadań dla EPCI metropolitalnych	319
2.4.1. Przekazywanie z mocy prawa zadań gmin.....	319
2.4.2. Przekazywanie zadań regionalnych.....	321
2.4.3. Przekazywanie zadań departamentów.....	322
2.4.4. Przekazywanie zadań przez państwo	325
2.5. Środki finansowe, majątkowe i kadrowe przeznaczone dla metropolii do realizacji ich zadań...	326

Rozdział V

Metropolia lyońska oraz miejsce metropolii we francuskim samorządzie terytorialnym	333
1. Metropolia lyońska – wspólnota terytorialna o szczególnym statusie prawnym.....	333
1.1. Szczególny status prawny metropolii lyońskiej – etapy tworzenia.....	333
1.2. Organizacja metropolii lyońskiej.....	339
1.2.1. Organy metropolii lyońskiej	339
1.2.2. Inne organy i ciała koordynująco-konsultacyjne	345
1.3. Zadania metropolii Lyonu	349
1.3.1. Określenie zadań metropolii Lyonu.....	349
1.3.2. Wykonywanie zadań gminnych przez metropolię lyońską – Pakt spójności metropolitalnej (PCM)	352

1.3.3. Przekazanie wszystkich zadań departamentalnych do metropolii lyońskiej.....	358
2. Miejsce metropolii we francuskim samorządzie terytorialnym	359
2.1. Relacje „metropolia – region” – mechanizmy współpracy.....	359
2.2. Relacje „metropolia – departament” – likwidacja departamentu?	368
2.3. Relacja „metropolia – gmina” – osłabienie kompetencyjne gmin	374
2.4. Metropolie jako czynnik ewolucji w zakresie współpracy jednostek międzygminnych (EPCI)	375
2.5. Bieguny (klastry) metropolitalne (<i>Les pôles métropolitains</i>) i PETR – instytucjonalna współpraca wertykalna	377
2.6. Relacje „metropolia – państwo” – państwo jako promotor procesu metropolizacji.....	383

Rozdział VI

Metropolie we Francji a związek metropolitalny w Polsce – ujęcie porównawcze. Próba oceny	389
1. Proces metropolizacji i jego kontekst normatywny – ujęcie porównawcze.....	389
1.1. Etap przygotowawczy – od nowatorskich projektów, koncepcji i raportów po „wsteczne działania ustawodawcy”	391
1.2. Pierwszy etap instytucjonalizacji związku metropolitalnego i metropolii we Francji – formuła uniwersalna	395
1.3. Drugi etap instytucjonalizacji związku metropolitalnego i metropolii we Francji – aktualny wzorzec	398
1.4. Trzeci etap – niedokończony proces metropolizacji w zakresie innych obszarów metropolitalnych.....	400
2. Metropolie we Francji a związek metropolitalny w Polsce – ujęcie ustrojowe.....	401
2.1. Uwagi ogólne.....	401

2.2. Organy metropolii: struktura wewnętrzna i funkcje...	403
2.2.1. Rada metropolii i zgromadzenie związku	406
2.2.2. Przewodniczący metropolii i zarząd związku....	409
2.2.3. Uwagi w zakresie mandatu radnego metropolitalnego i delegatów gmin, wchodzący w skład związku	412
2.2.4. Uchwały rady metropolitalnej i zgromadzenia – tryb głosowań.....	413
2.2.5. Kluby radnych metropolitalnych	415
2.2.6. Jawność – aspekt zewnętrzny i wewnętrzny.....	415
2.2.7. Komisje – organy wewnętrzne rady/ zgromadzenia	417
2.2.8. Diety.....	418
2.3. Ciała koordynująco-doradcze. Odrębności francuskie	418
2.4. Wnioski.....	421
3. Metropolie we Francji a związek metropolitalny w Polsce – ujęcie funkcjonalne	423
3.1. Uwagi ogólne.....	423
3.2. Rodzaje zadań oraz ich charakter prawny.....	424
3.3. Wnioski.....	432
Zakończenie	435
Bibliografia	439

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | |
|----------------|---|
| Konstytucja RP | - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.) |
| k.p.a. | - ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.) |
| u.d.i.p. | - ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) |
| u.d.j.s.t. | - ustawa z dnia 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2267) |
| u.f.p. | - ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.) |
| u.g.k. | - ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679) |
| u.p.o.U. | - ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 583 ze zm.) |
| u.p.t.z. | - ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.) |
| u.s.g. | - ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) |
| u.s.p. | - ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526) |
| u.s.w. | - ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094) |
| u.z.m.w.ś. | - ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2578) |

-
- | | | |
|------------------|---|--|
| u.z.m. z 2015 r. | - | ustawa z 9.10.2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890 ze zm.), uchylona |
| u.z.w. | - | ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028 ze zm.) |

Czasopisma i inne

- | | | |
|--------|---|---|
| AUWr | - | Acta Universitatis Wratislaviensis |
| j.s.t. | - | jednostki samorządu terytorialnego |
| NSA | - | Naczelny Sąd Administracyjny |
| PPiA | - | Przegląd Prawa i Administracji |
| PPP | - | Przegląd Prawa Publicznego |
| RPEiS | - | Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny |
| SN | - | Sąd Najwyższy |
| ST | - | Samorząd Terytorialny |
| TK | - | Trybunał Konstytucyjny |
| WSA | - | wojewódzki sąd administracyjny |

WSTĘP

Celem pracy jest analiza pozycji prawnej związku metropolitalnego w Polsce a metropolii we Francji na tle porównawczym. Instytucja ta stanowi pewne novum normatywne, które koreluje z efektywnym zarządzaniem wspólnotą samorządową i wykonywaniem zadań z tym związanych. Utworzenie silnego ośrodka metropolitalnego, który przez wspólną realizację zadań jednostek i rozwiązywanie problemów prowadziłby do usprawnienia zarządzania w aglomeracji, to odpowiedź na aktualne potrzeby zdecentralizowanego samorządu. Dlatego problematyka ustroju obszarów metropolitalnych jawi się jako bardzo istotna w obu porządkach prawnych.

Celem opracowania jest próba odpowiedzi między innymi na następujące pytania:

- na czym polega instytucja metropolii i związku metropolitalnego w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji; jakie są podstawy prawne tworzenia tego mechanizmu i jaki jest ich charakter prawny;
- czy założenia prawne ustroju obszarów metropolitalnych zostały dostosowane do ich struktury i lokalnej specyfiki w obu porządkach prawnych; czy regulacje prawne w zakresie organizacji i funkcjonowania metropolii i związku metropolitalnego wymagają znaczących modyfikacji prawnych celem zwiększenia efektywności realizacji zadań i stworzenia realnych gwarancji normatywnych zarządzania przestrzenią metropolitalną;
- jak kształtuje się zakres zadań realizowanych przez metropolie w obu porządkach prawnych.

Analiza metropolii w ujęciu organizacyjnym i funkcjonalnym w perspektywie porównawczej stanowi niezbędny element dyskusji nad kierunkami zmian w zakresie problematyki metropolizacji w Polsce i we Francji.

W pracy zastosowano jako główną metodę dogmatycznoprawną oraz porównawczą¹.

Oczekiwany rezultatem badań porównawczych jest wyznaczenie kierunków zmian, które mogą przyczynić się do stworzenia nowej formuły prawnej dla metropolii, co przedstawiono w konkluzji rozprawy. Uzupełniająco posłużono się metodą historyczną, przy sygnalizacyjnym wskazaniu genezy procesu metropolizacji w obu porządkach prawnych, co przyczyniło się do lepszego zrozumienia ewolucji tej instytucji.

Wykorzystano również empiryczną metodę badań, która obejmuje w niniejszej pracy analizę zasad funkcjonowania poszczególnych metropolii na podstawie aktów lub danych zamieszczonych na stronach internetowych wspólnot terytorialnych. Dotyczy to zwłaszcza regulaminów wewnętrznych rad metropolitalnych oraz materiałów umieszczonych na internetowych stronach poszczególnych ministerstw francuskich. Uwzględniono także raporty i analizy znajdujące się na stronach internetowych organów władzy administracyjnej czy sądowniczej, szczególnie w odniesieniu do francuskiego porządku prawnego. Wykorzystano ogólnodostępny serwis Legifrance, udostępniający akty prawne oraz orzecznictwo konstytucyjne, sądowe i administracyjne².

Podział poszczególnych części pracy, które stanowią odrębne rozdziały, oparty jest przede wszystkim na kryterium przedmiotowym w obu po-

¹ Szerzej na temat tej metody zob. P. Legrand, *Le droit comparé*, Paris 2016, s. 108 i n.

² Materiał został przygotowany m.in. w oparciu o dokumenty i informacje zebrane podczas wizyt studyjnych w ośrodkach uniwersyteckich w Paryżu, Lyonie i Marsylii, co przyczyniło się do poszerzenia spektrum wiedzy na temat organizacji i funkcjonowania poszczególnych metropolii francuskich. Warto zauważyć, że prace nad reformą metropolitalną we Francji wciąż trwają, dlatego też przygotowanie niniejszej rozprawy było prowadzone na strukturze prawnej zmieniającej się, co wiązało się z koniecznością prowadzenia badań nad dużą liczbą nowych aktów prawnych.

rządках prawnych. Zakres merytoryczny rozprawy wymusił określoną jej systematykę, która ma przybliżyć proces metropolizacji w polskim i we francuskim samorządzie terytorialnym, dając asumpt do licznych rozważań o charakterze ogólnym i szczegółowym. Dlatego też w pierwszej kolejności przedstawiono zagadnienia metropolizacji w polskim porządku prawnym, a później we francuskim, wieńcząc w ostatnim rozdziale merytorycznym pracy próbę oceny zagadnień organizacyjno-kompetencyjnych metropolii w ujęciu porównawczym.

Publikacja składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów merytorycznych oraz zakończenia.

Rozdział pierwszy przedstawia zagadnienia terminologiczne związane z problematyką metropolii w ujęciu normatywnym oraz koncepcje metropolitalne w Polsce po 1990 r. Zaprezentowano w nim kształtowanie się pojęcia metropolii i poszczególne etapy instytucjonalizacji tej nowej formy prawnej. Rozdział ten obejmuje także przedstawienie specyfiki konurbacji górnośląskiej. Uwagi te stanowią niezbędny wstęp i podbudowę dalszych rozważań teoretycznoprawnych.

W drugim rozdziale pracy omówiono ujęcie ustrojowe i funkcjonalne związku metropolitalnego w województwie śląskim, prezentując jednocześnie zakres regulacji zawartych w ustawie dotyczącej związku. Dogłębnej refleksji poddano zagadnienia jego struktury organizacyjnej, ze szczególnym przedstawieniem funkcji i pozycji prawnej zgromadzenia i zarządu. Istotnym elementem tej części pracy jest zaprezentowanie problematyki zadań związku metropolitalnego w województwie śląskim, w tym ich kategoryzacji.

Rozdział trzeci stanowi przedstawienie francuskiej metropolizacji od pojawienia się pojęcia metropolii w ujęciu normatywnym po procesy instytucjonalizacji metropolii, którą podzielono na etapy. Daje to możliwość przybliżenia zagadnień omówionych w pierwszym rozdziale na płaszczyźnie francuskich rozważań prawnych.

Rozdział czwarty opracowania przedstawia rodzaje francuskich metropolii. Omówiono metropolie prawa powszechnego, metropolie

Wielkiego Paryża oraz metropolię Aix-Marseille-Provence w ujęciu ustrojowym i funkcjonalnym, dokonując jednocześnie próby oceny tego systemu. Druga część tego rozdziału poświęcona została szczegółowej analizie zadań i kompetencji tych metropolii z omówieniem interesu metropolitalnego jako kryterium przekazania zadań. Elementy ujęte w tym rozdziale nawiązują merytorycznie do zagadnień omówionych w rozdziale drugim, dotyczącym polskich regulacji.

Rozdział piąty stanowi merytoryczną kontynuację rozdziału czwartego w zakresie problemowym. Obejmuje on przedstawienie pozycji prawnej metropolii lyońskiej, która z uwagi na jej inny status prawny od pozostałych metropolii została omówiona odrębnie. Zwiększa to klarowność wyводу. Druga część tego rozdziału została poświęcona zagadnieniom pozycji metropolii we francuskim samorządzie terytorialnym. Omówienie relacji między wspólnotami terytorialnymi, państwem a metropolią umożliwia pełne przedstawienie mechanizmów współpracy i pozycji metropolii francuskich jako elementu ewolucji decentralizacji administracji publicznej.

W ostatnim rozdziale pracy zostały przedstawione proces metropolizacji i jego kontekst normatywny, organizacja, zadania i kompetencje metropolii i związku metropolitalnego w województwie śląskim. Dokonano również próby oceny tych elementów.

Zakończenie stanowi rekapitulację założeń badawczych pracy i przedstawienie proponowanych kierunków zmian.

Monografia uwzględnia aktualne poglądy wyrażone w doktrynie, piśmiennictwie i orzecznictwie polskiego i francuskiego prawa administracyjnego dotyczące problematyki metropolizacji.

Rozdział I

WOKÓŁ POJĘCIA METROPOLII – KONCEPCJE METROPOLITALNE

1. Metropolia, aglomeracja, obszar metropolitalny – problemy terminologiczne

Stale rosnące potrzeby mieszkańców oraz dążenie do podnoszenia jakości życia wywierają znaczący wpływ na sposoby zarządzania przestrzenią miejską. „Coraz szybsze tempo przemian otoczenia oraz rosnąca złożoność czynników wpływających na funkcjonowanie regionów miejskich wywołują potrzebę podejmowania działań skoordynowanych, a jednocześnie kompleksowych, uwzględniających możliwie jak najszerszą gamę tychże czynników oraz włączających w procesy decyzyjne podmioty funkcjonujące w danej przestrzeni i użytkujące ją, z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. Potrzeba ta wyraża się w idei zintegrowanego zarządzania przestrzenią”¹. Na mocy traktatu lizbońskiego² do dwóch wcześniejszych wymiarów polityki spójności Unii Europejskiej (społeczno i gospodarczego) dołączono trzeci – terytorialny. Odtąd cele rozwojowe powinny być realizowane w odniesieniu do terytorium, z uwzględnieniem specyficznej sytuacji społeczno-gospodarczej, kon-

¹ D. Mantey, *Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi*, ST 2013/6, s. 5.

² Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r., s. 1).

tekstu kulturowego, warunków geograficznych oraz dynamiki zachodzących procesów³. A zatem w polityce spójności na plan pierwszy wysuwa się spójność terytorialna, rozumiana jako możliwość współdziałania regionów i układów lokalnych⁴.

Przedmiotem oddziaływania staje się w takim ujęciu terytorium, rozumiane jako dynamiczny, zmieniający się w czasie i przestrzeni układ różnorodnych powiązań, wykraczający poza istniejące podziały administracyjne. „W «terytorializacji» chodzi o zdefiniowanie napotkanego problemu rozwojowego, który trzeba rozwiązać bez względu na istniejące granice administracyjne”⁵. Takie terytorialne podejście wymusza integrację, a co za tym idzie – stwarza warunki do współdziałania władz samorządowych przekraczającego tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych⁶. „Obszarem działań zamiast jednostek administracyjnych coraz częściej stają się jednostki funkcjonalne, dlatego zdefiniowane wcześniej terytorium nie musi pokrywać się z wprowadzonymi przez człowieka granicami, które dzielą obszary funkcjonalne na odrębne, niezależnie zarządzane jednostki przestrzenne”⁷.

Coraz powszechniej przyjmuje się, że terytorialne podejście do rozwoju i związana z nim integracja powinny się sprowadzać do tworzenia całościowych strategii i skoordynowanych działań wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w proces rozwoju miejskiego, które będą wykraczały poza granice poszczególnych miast. Działania te polegać powinny na koordynowaniu różnych terytorialnych, sektorowych i technicznych

³ Por. P. Żuber, *Terytorialny wymiar w polityce rozwoju – potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych* [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, red. T. Markowski, P. Żuber, Warszawa 2011, s. 7–24.

⁴ Por. G. Gorzelak, *Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej* [w:] *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, red. G. Gorzelak, Warszawa 2007, s. 12 i n.

⁵ D. Mantey, *Potrzeba zintegrowanego zarządzania...*, s. 6.

⁶ Por. T. Markowski, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem* [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, red. T. Markowski, P. Żuber, Warszawa 2011, s. 25–44.

⁷ D. Mantey, *Potrzeba zintegrowanego zarządzania...*, s. 6.

planów i strategii, aby w konsekwencji możliwe było godzenie interesów państwowych, regionalnych, miejskich, obywatelskich i gospodarczych. Należy przy tym korzystać z wiedzy i doświadczenia różnorodnych podmiotów oraz skupiać ich zasoby finansowe, aby ograniczone fundusze publiczne mogły być efektywniej wykorzystywane.

Każde duże miasto jest elementem większej całości funkcjonalnej i przestrzennej, bowiem z reguły otoczone jest jednostkami osadniczymi o różnorodnym charakterze, z którymi w naturalny sposób wchodzi w wielostronne interakcje. Jednostki te wraz z miastem centralnym (czy kilkoma takimi miastami o równorzędnym charakterze) tworzą wewnątrz powiązany miejski zespół (region) funkcjonalny. Zespół taki występuje obiektywnie, niezależnie od tego, czy znajduje odpowiednie odwzorowanie w sferze ustrojowej zarządu lokalnego i w siatce podziału administracyjnego. Będąc obiektywnie istniejącym systemem funkcjonalnym, zespół ów (region miejski, aglomeracja miejska) wymaga prowadzenia stosownej polityki, eliminującej zjawiska negatywne i koordynującej rozwój całego układu przestrzennego. Polityka taka może być realizowana w ramach różnych modeli zarządu obszarów metropolitalnych, a wybór takiego modelu zawsze zależy od konkretnych uwarunkowań występujących w danym państwie (prawnych i ustrojowych, politycznych, kulturowych, historycznych itp.)⁸. Region miejski podlega przy tym własnym regułom rozwoju, które winny być uwzględniane przy konstruowaniu systemu zarządzania. Trudność zbudowania modelu zarządzania aglomeracją miejską wynika ze szczególnego splotu zagadnień społecznych, gospodarczych i przestrzennych, mających w tym wypadku charakter równoczesnych oddziaływań wzajemnych. Na obszarze takim funkcje lokalne, zawsze podstawowe dla składowych jednostek administracyjnych, a przede wszystkim dla poszczególnych jednostek osadniczych o charakterze „miejskim” (zurbanizowanym) czy o charakterze „wiejskim”, interferują z funkcjami metropolitalnymi, nierzadko rangi krajowej czy międzynarodowej⁹.

⁸ Por. B. Dolnicki, *Ustrój metropolii – współczesne koncepcje*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2010/2(16), WSAP w Białymstoku, s. 187–206.

⁹ M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich (ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy)*, Warszawa 2008, s. 21–22.

Często w literaturze pojawia się termin „metropolia”, kojarzony potocznie z dużym miastem, ale w nauce oznacza ono nie tylko samo „miasto-centrum”, lecz także związane z nim otoczenie, czyli obszar, strefę metropolitalną – aglomerację. „Wielkie miasta rozwijają się i funkcjonują z reguły w ścisłym związku ze swoim bezpośrednim otoczeniem, tworząc układy aglomeracyjne. O wielkich miastach należy więc mówić jako o aglomeracjach”¹⁰. Uważa się, że metropolia terytorialnie jest czymś większym niż miasto. Metropolia składa się z miast, a miasta składają się z miejscowości.

O metropolitalnym czy też centralnym charakterze ośrodka decyduje nie tylko siła i zasięg jego oddziaływania, ale i złożoność wypełnianych przez niego funkcji. Podkreśla się, że na miano metropolii w pełni zasługują tzw. *diversified city* – miasta o złożonych funkcjach i znacznej komplikacji wypełnianych funkcji wyższego rzędu¹¹.

Obszar metropolitalny jest jedną z konstrukcji terminologicznych opisujących strefę oddziaływania miasta¹².

Terminami bliskoznacznymi są między innymi: funkcjonalny obszar/region miejski, aglomeracja i zespół miejski, pole miejskie, obszar zurbanizowany i strefa podmiejska¹³. Istnieje wiele definicji i metod wyznaczania granic obszarów metropolitalnych, a pojęcie to jest różnie ujmowane w zależności od przyjętej koncepcji teoretycznej¹⁴. Różnie też opisuje się relacje zachodzące pomiędzy tymi pojęciami. Z jednej strony metropolię można rozumieć jako całość złożoną

¹⁰ E. Wysocka, *Planowanie strategiczne wielkich miast*, ST 1994/5, s. 3 i n.

¹¹ Por. J. Purchla, J. Sepiół, *Metropolie a rozwój regionalny Polski* [w:] *Metropolitalne funkcje Krakowa*, red. J. Purchla, Kraków 1998, s. 16.

¹² R. Gajewski, *Definicja pojęcia „obszar metropolitalny” w nauce i prawie* [w:] *Institucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych*, red. J.H. Szlachetko, R. Gajewski, Gdańsk 2016, s. 23 i n.

¹³ P. Śleszyński, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny” 2013/2, s. 174.

¹⁴ E. Zuzanska-Zyśko, *Procesy metropolizacji. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016, s. 100.

z ośrodka i obszaru metropolitalnego¹⁵, z drugiej natomiast – traktować ją jako część składową obszaru metropolitalnego¹⁶. W języku potocznym pojęcia obszaru metropolitalnego i metropolii często są stosowane zamiennie.

Na tle takich pojęć, jak „aglomeracja miejska”, „zespół zurbanizowany” czy „zespół miejski” pojęcie „obszar metropolitalny” wyróżnia się cechami jakościowymi. Jest to bowiem jednostka funkcjonalna tworzona przez duży, złożony i spójny funkcjonalnie zespół miejski, którego istotną cechą jest występowanie funkcji metropolitalnych, a także powiązań funkcjonalnych. Zasadniczo w pełni wykształcone ośrodki metropolitalne mają własne obszary metropolitalne, zwłaszcza jeśli przyjmiemy, że metropolia tworzy się z aglomeracji (wielkiego miasta z zapleczem, konurbacji)¹⁷.

Obszar metropolitalny ze swojej natury ogniskuje uwagę i skupia działania wielu instytucji – dlatego też sprawne zarządzanie całym takim obszarem daje większe szanse na wzrost konkurencyjności regionu, większy napływ kapitału i szybszy rozwój¹⁸.

W literaturze przedmiotu za pomocą podobnych do wskazanych wcześniej cech charakteryzuje się również metropolię – bardzo duże miasto o istotnym stopniu oddziaływania na procesy gospodarcze na świecie oraz silnych powiązaniach zewnętrznych¹⁹.

Metropolią jest takie duże miasto, na obszarze którego skoncentrowane są jednostki wypełniające najwyższej rangi (najwyższego poziomu centralności) funkcje polityczne, administracyjne, gospodarcze, społeczne i kulturalne i te, które działają w większej skali przestrzennej, głównie

¹⁵ M. Smętkowski [w:] *Czy metropolia jest miastem*, red. B. Jałowiecki, Warszawa 2009, s. 27.

¹⁶ *Metropolia, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, red. T. Markowski, T. Marszał, Warszawa 2006, s. 15.

¹⁷ *Metropolia, obszary...*, s. 17–18.

¹⁸ T. Markowski, T. Marszał, *Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitalnymi*, ST 2005/7–8, s. 10.

¹⁹ E. Zuzańska-Żyśko, *Procesy metropolizacji...*, s. 47.

globalnej. Metropolię odróżnia od innych układów przestrzennych jej umiejscowienie w sieci powiązań międzynarodowych²⁰.

Obszary metropolitalne tworzą niezwykle złożoną strukturę, w skład której wchodzi wiele wspólnot terytorialnych (gmin, miast, powiatów) oraz wiele podmiotów władzy samorządowej i rządowej. Ich rozwój polega na funkcjonalnym włączaniu się nowych terenów oraz „dogęszczaniu się” obszaru centralnego w wyniku rosnących obrotów gospodarczych i liczby miejsc pracy. Skala i znaczenie tych zjawisk dla państwa wymuszają zastosowanie odpowiednich metod integracji zarządzania aglomeracją.

Skala aglomeracji jest zmienna, to znaczy, że różne zjawiska, a co za tym idzie – różne zadania publiczne, występują w różnym zasięgu terytorialnym. Oznacza to, że integracja zarządzania powinna przyjąć w miarę możliwości elastyczną formę. Trzeba więc uwzględnić, dla jakich zadań publicznych wystarczy dobrowolne lub nawet stymulowane ustawowo współdziałanie istniejących j.s.t., a dla jakich potrzebne byłoby utworzenie specjalnej władzy metropolitalnej²¹.

Obszary aglomeracyjne mają zróżnicowaną strukturę przestrzenną. Zasadniczo w Europie wyróżnia się trzy typy obszarów aglomeracyjnych:

- 1) „wielkie miasto”, które swoim zasięgiem obejmuje gminy sąsiednie, określane jako gminy satelitarne; w tego typu aglomeracjach zasadniczym problemem jest ujednoczenie systemu komunikacyjnego, zasady międzykomunalnej wymiany świadczeń, współdziałanie w planowaniu przestrzennym; stopień spójności aglomeracji zależy od zakresu ujednoczenia tych działań; w Polsce do największych tego typu aglomeracji należą Łódź, Kraków, Wrocław i Poznań, a więc miasta liczące ponad 500 tys. mieszkańców; do 1975 r. należały one do kategorii tzw. miast wyłączonych z województw;

²⁰ M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, Raporty i Analizy EUROREG 2009/1, s. 53.

²¹ M. Niziołek, *Problemy ustroju...*, s. 29.

- 2) „aglomeracje dwucentrowe” – w istocie jest to tzw. dwumiasto; integrację utrudnia konkurencja między dwoma centrami; wiele problemów jest podobnych do tych, które występują w aglomeracjach gwiazdzystych („wielkie miasto”);
- 3) „konurbacja” – zespół miast o zbliżonej wielkości, jednak bez wyraźnie wyodrębnionego miasta centralnego; w Europie konurbacjami są Śląsk i Zagłębie Ruhry; struktury przestrzenne tego typu wykonują zadania, które w znacznym stopniu się pokrywają, a więc poszczególne miasta, które są przestrzennie zintegrowane, odrębnie wykonują zadania publiczne, na przykład w zakresie zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków (oczyszczalnie ścieków), zagospodarowania przestrzennego, komunikacji zbiorowej; im więcej tego typu zadań (powtarzających się), tym większa potrzeba współdziałania, ponieważ znacznie oszczędniej, a więc racjonalniej, można te zadania realizować we współdziałaniu, a niekiedy jest to nawet bezwzględnie konieczne, na przykład w transporcie zbiorowym, komunikacji międzymiejskiej (regionalnej), zaopatrzeniu w wodę; zakres oraz intensywność współdziałania powodują, że ogólne instrumenty prawne współdziałania międzykomunalnego stosowane do podnoszenia zdolności wykonywania zadań publicznych przez małe gminy stały się w dużym stopniu niewystarczające, zwłaszcza w odniesieniu do tego rodzaju struktury przestrzennej, jaką jest konurbacja śląska²².

Zgodnie z głównym założeniem samorząd metropolitalny powinien mieć formę organizacyjną metropolii. Istnieją rozbieżności w definowaniu, identyfikowaniu, typizowaniu i delimitowaniu metropolii. Jest to jednak rzecz zrozumiała i typowa dla naukowej debaty. Dla badaczy prawa podstawową funkcję w tym zakresie pełnią jednak dokumenty urzędowe, akty polityki prawa, a przede wszystkim koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, która zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym definiuje i identyfikuje

²² E. Knosala, A. Gołuch, R. Stasikowski, *Uwagi w sprawie koncepcji ustrojowej aglomeracji śląskiej wraz z projektem ustawy o Regionalnym Związku Komunalnym „Silesia”*, ST 2007/12, s. 41–42.

metropolie, scedowując delimitację terytorialną na organy samorządu województwa odpowiadające za plany zagospodarowania przestrzennego województwa. Zgodnie z ustaleniami obowiązującej „Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030” w Rzeczypospolitej Polskiej istnieje 10 metropolii, przy czym część z nich ma charakter policentryczny – składa się z kilku dużych ośrodków. Metropoliami są zatem (według kryterium populacji): • Warszawa; • konurbacja śląska ze stolicą w Katowicach; • tzw. Trójmiasto z ośrodkami głównymi w Gdańsku i Gdyni; • Kraków; • Łódź; • Wrocław; • Poznań; • Szczecin; • duopol Bydgoszcz–Toruń; • Lublin²³.

2. Geneza i kształtowanie się koncepcji związków metropolitalnych w Polsce po 1990 r.²⁴

Istniejące w Polsce rozwiązania prawne umożliwiają różne formy współpracy j.s.t. (związek celowy, stowarzyszenie i porozumienie). W praktyce okazało się jednak, że formy te są niewystarczające do zarządzania obszarami metropolitalnymi. Wprawdzie potrzebę sformułowania specjalnych rozwiązań dla obszarów miejskich wyrażano już w trakcie prac nad projektem ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 r., jednakże przez okres ponad 25 lat nie udało się wypracować jednolitej koncepcji.

W licznych założeniach i projektach ustaw zauważyć można ewolucję w sposobie rozumienia problemów obszarów metropolitalnych. Początkowe rozwiązania oparte były na dobrowolnych formach współpracy; skrajne koncepcje zakładały utworzenie nowej kategorii j.s.t. i dokonanie zmian w podziale terytorialnym państwa.

²³ Raport Instytutu Metropolitalnego z 10.04.2020 r. w sprawie zakresu działania i formy organizacyjnej samorządu metropolitalnego w Rzeczypospolitej Polskiej, J.H. Szlachetko, Instytut Metropolitalny.

²⁴ Tę część opracowania oparto na ustaleniach zawartych w pracy: M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021, s. 243 i n.

Związki i porozumienia z udziałem j.s.t. okazały się niewystarczającym narzędziem prawnym do zapewnienia sprawnej współpracy między j.s.t. wchodzącymi w ich skład. W rezultacie kolejne założenia i projekty były przygotowywane głównie w odpowiedzi na obserwowane doświadczenia funkcjonowania dobrowolnych form współpracy wskazujące, że rozwiązania polegające na wykorzystaniu instytucji związku komunalnego nie przynoszą w odniesieniu do dużych miast i obszarów metropolitalnych oczekiwanych rezultatów²⁵.

Nie okazały się w tym zakresie pomocne rozwiązania przyjmowane dla Warszawy. W 1990 r. ustawodawca w pierwszej z tzw. ustaw warszawskich²⁶ regulujących samorządowy ustrój stolicy nawiązał do koncepcji związku komunalnego istniejącego z mocy prawa i posiadającego osobowość prawną, utworzonego z siedmiu dzielnic mających status gmin. Każda z dzielnic miała własne organy (radę i zarząd). Do kompetencji dzielnic m.st. Warszawy należały wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, a organy dzielnic posiadały kompetencje organów gminy. Część kompetencji była zastrzeżona na rzecz organów obligatoryjnego związku dzielnic-gmin Warszawy (Rady, Zarządu i Prezydenta Warszawy), tj. sprawy publiczne o znaczeniu ogólnomiejskim, w szczególności te, których wykonanie przekracza możliwości dzielnic i wymaga współdziałania międzykomunalnego. Dysfunkcjonalność przepisów ustawy, spowodowana między innymi nieprecyzyjnymi kryteriami podziału zadań między związki dzielnic-gmin a dzielnice-gminy, doprowadziła do podjęcia prac nad nową ustawą. Ustawa z 1990 r. została uchylona w 1994 r. przez kolejną ustawę warszawską²⁷, na mocy której utworzone zostało m.st. Warszawa jako związek komunalny w rozumieniu ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym, ale specjalnie zorganizowany oraz z dodatkowymi i samoistnymi uprawnieniami. Przepisy tej ustawy straciły moc obowiązującą po wejściu w życie ustawy z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy²⁸, stanowiącej, że miasto sto-

²⁵ Por. B. Dolnicki, *Ustrój metropolii...*, s. 187–206.

²⁶ Ustawa z 18.05.1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 34, poz. 200), obowiązywała do 19.06.1994 r.

²⁷ Ustawa z 25.03.1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.).

²⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 1817.

łeczne Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu, w której obowiązkowe jest utworzenie jednostek pomocniczych – dzielnic m.st. Warszawy²⁹.

Już w początkowym okresie funkcjonowania wyłącznie gminnego samorządu terytorialnego dostrzeżono konsekwencje przyjęcia koncepcji gminy jednolitej (tzn. nieuwzględniającej różnic pomiędzy poszczególnymi gminami, a wynikających zwłaszcza z ich charakteru miejskiego czy wiejskiego, wielkości i zdolności realizowania różnorodnych zadań publicznych) i jej negatywny wpływ na funkcjonowanie wielkich miast. Podjęto zatem prace zmierzające do wprowadzenia kolejnej reformy administracji publicznej i poszukiwano nowych rozwiązań ustrojowych w odniesieniu do dużych miast w celu ich przygotowania do pełnienia w przyszłości funkcji miast zrównanych z powiatami. W projekcie ustawy o samorządzie powiatowym z 1993 r. proponowano przyjęcie rozwiązań określających istotę zespołów metropolitalnych oraz ustalających zasady ich tworzenia, organizacji, funkcjonowania i finansowania³⁰. Zespół metropolitalny miał tworzyć j.s.t. na obszarze dużych aglomeracji miejskich: miasta nienależące do powiatów oraz gminy i powiaty bezpośrednio z nimi sąsiadujące lub powiązane funkcjonalnie. Zespół taki miał posiadać osobowość prawną i wykonywać zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Do zakresu działania zespołu metropolitalnego planowano przekazać: planowanie strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru zespołu me-

²⁹ Kolejne inicjatywy prezentują m.in. B. Jaworska-Dębska, *Poszukiwanie dróg optymalizacji ustroju dużych miast*, ST 1992/12, s. 30–31; K. Herbst, *Reforma samorządowa a struktura społeczno-terytorialna Warszawy*, ST 1992/12, s. 32–43; M. Niziołek, *Problemy ustroju...*, s. 95–145; P. Rychlewska, *Podstawy prawne i zmiany ustrojowe dotyczące funkcjonowania stolicy*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009/3, s. 83–104; S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny w latach 1990–2002. Geneza, ustroj, idee ustrojowe, aktywność*, Warszawa 2013, s. 89–94; H. Izdebski, *Ustrój Warszawy a ustrój metropolii europejskich*, ST 2015/3, s. 75–86; H. Gronkiewicz-Waltz, B. Jakacka, *Ewolucja samorządu warszawskiego* [w:] *Misja publiczna – Wspólnota – Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, t. 1, red. A. Mednis, Wrocław 2016, s. 31 i n.

³⁰ Projekt ustawy o samorządzie powiatowym z 10.08.1993 r., zamieszczony w: *Dyskusja o powiatach*, t. 2, *Projektowanie ustawodawstwa powiatowego*, cz. 1, red. R. Sowiński, Poznań 1994.

tropolitalnego, wspomaganie przedsięwzięć publicznych o znaczeniu metropolitalnym oraz wspomaganie j.s.t. wchodzących w skład zespołu, w celu łagodzenia rażących nierówności w sferze zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych. Dla wykonywania zadań publicznych o znaczeniu metropolitalnym zespoły mogłyby między innymi tworzyć związki komunalne i zawierać porozumienia komunalne. Utworzenie zespołu metropolitalnego następowałoby w drodze ustawy. Ustalono katalog obligatoryjnych źródeł dochodów zespołu metropolitalnego, obejmujący składki j.s.t., udziały w nadwyżkach budżetowych oraz subwencję ogólną przekazywaną z budżetu państwa. Koncepcja ta nie została jednak zaakceptowana w doktrynie i uznana za prowadzącą do tworzenia nie tylko odrębnego, lecz także ponadpowiatowego stopnia samorządu terytorialnego³¹.

Na uwagę zasługuje uruchomiony w 1993 r. tzw. program pilotażowy reformy administracji publicznej. Istotą programu pilotażowego, adresowanego do wybranych gmin o statusie miasta, było przekazanie w drodze porozumienia enumeratywnie wyszczególnionych zadań i kompetencji spośród określonych w art. 5 ustawy z 17.05.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw³², należących do organów rządowej administracji ogólnej, które w przyszłości planowano przekazać powiatom. Szczegółowy zakres zadań ustalono w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 13.07.1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania³³ (przede wszystkim przekazano zadania i kompetencje z zakresu: geodezji, kartografii i gospodarki gruntami; procesu budowlanego; ochrony środowiska, gruntów rolnych i leśnych; ochrony przeciwpożarowej; organizacji ruchu drogowego;

³¹ L. Kieres, *Uwagi o projekcie z 29.07.1993 r. ustawy o samorządzie powiatowym* [w:] *Dyskusja o powiatach*, t. 2, *Projektowanie ustawodawstwa powiatowego*, cz. 1, red. R. Sowiński, Poznań 1994, s. 79.

³² Dz.U. Nr 34, poz. 198 ze zm.

³³ Dz.U. Nr 65, poz. 309 ze zm.

ewidencji ludności, zmiany imion i nazwisk oraz spraw obywatelskich; pomocy społecznej; ochrony zdrowia; oświaty i kultury). Z transferem zadań związane było nieodpłatne przekazanie mienia służącego ich realizacji oraz zapewnienie odpowiednich do zadań pilotażowych środków finansowych, uruchamianych przez administrację rządową w formie dotacji celowej na zadania zlecone. Przejęcie zadań i kompetencji uzależniono od zgody rady miejskiej oraz zawarcia stosownego porozumienia z wojewodą (w imieniu gminy porozumienia zawierał prezydent miasta na podstawie upoważnienia rady miejskiej). Wprowadzono rozwiązania ograniczające możliwość wypowiedziania porozumień mające uniezależnić realizację programu od ewentualnych zmian polityki rządu³⁴. Przejęcie zadań i kompetencji przez gminę, która zawarła porozumienie, nastąpiło z dniem 1.01.1994 r. Oczekiwano, że realizacja programu pilotażowego doprowadzi do zintegrowania rozproszonych dotąd zadań, kompetencji i środków finansowych na obszarach największych miast oraz umożliwi zebranie doświadczeń, na przykładzie dużych miast, które mogłyby zostać wykorzystane w funkcjonowaniu przyszłych powiatów, w których większość przejmowanych zadań miała należeć do kategorii zadań własnych³⁵. Program ten jednak nie przyniósł oczekiwanych rezultatów³⁶.

Kolejnym rozwiązaniem była ustawa z 24.11.1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych³⁷, która weszła w życie 1.01.1996 r. W oparciu o nią gminy o statusie miasta oraz związane z nimi inne gminy (z wyłączeniem gmin o statusie miasta wska-

³⁴ Szerzej na ten temat m.in. M. Kulesza, *Miejski program pilotażowy reformy administracji publicznej*, ST 1995/12, s. 71–78; M. Kulesza, *Opinia dotycząca charakteru prawnego porozumienia, zwanego pilotażowym, zawartego 25 października 1995 r. pomiędzy Wojewodą Rzeszowskim a Prezydentem Rzeszowa w sprawie przekazania niektórych zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej do wykonania Gminie Rzeszów*, ST 1995/12, s. 127–137.

³⁵ B. Zawadzka, *Zarządzanie dużymi miastami w Polsce*, AUWr, Prawo 1995/247, s. 33.

³⁶ M. Barański, *Program pilotażowy w opiniach środowiska samorządowego i pracowników administracji rządowej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach” 1995/1524, s. 9–11; A. Tucholska, *Powiat: między zbiorowością a wspólnotą*, Warszawa 2007, s. 41.

³⁷ Dz.U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224 ze zm.

zanych w załączniku do ustawy oraz gmin warszawskich i miasta stołecznego Warszawy) mogły tworzyć miejskie strefy usług publicznych w celu wykonywania zadań określonych w ustawie i odpowiadających im kompetencji jako zadań zleconych. O ustanowieniu strefy – w drodze zarządzenia – decydował minister właściwy do spraw administracji. Szczegółowe zasady ustanawiania i organizacji miejskich stref usług publicznych, zasady i tryb przekazywania im zadań i kompetencji oraz niezbędnego do ich wykonywania mienia, a także zasady finansowania tych zadań określiła Rada Ministrów w rozporządzeniu z 13.06.1996 r. w sprawie miejskich stref usług publicznych³⁸. Przyjęto konstrukcję stosowania do strefy przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym (gminnym) dotyczących związków komunalnych, chyba że wymieniona wyżej ustawa z 24.11.1995 r. stanowiła inaczej. W praktyce ustawa ta uzależniła tworzenie miejskiej strefy usług publicznych od stanowiska organów administracji rządowej i wprowadziła dale idące ograniczenia w przedmiocie działalności strefy aniżeli ustawa o samorządzie terytorialnym (gminnym) w odniesieniu do związków międzygminnych. Odesłanie to stało się ważnym argumentem w dyskusji o charakterze prawnym miejskiej strefy usług publicznych i związku międzygminnego³⁹. Podobnie jak program pilotażowy, instytucja miejskiej strefy usług publicznych miała charakter tymczasowy. Z dniem 31.12.1998 r. rozwiązano miejskie strefy usług publicznych w związku z wprowadzeniem reformy administracji publicznej⁴⁰.

³⁸ Dz.U. Nr 66, poz. 326.

³⁹ W piśmiennictwie zauważano zarówno podobieństwa, jak i wskazywano różnice niepozwalające uznać miejskich stref usług publicznych za związki; por. np. J. Jagoda, *Miejska strefa usług publicznych a związek komunalny*, ST 1997/6, s. 40 i n.; B. Jaworska-Dębska, *Model prawny współdziałania w systemie samorządu terytorialnego* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Pośluszny, J. Stelmasiak, Przemysł 2000, s. 265. Inni autorzy natomiast uznali miejską strefę usług publicznych za nietypowy związek komunalny z uwagi na to, że przejmuje ona zadania od administracji rządowej, podczas gdy typowy związek komunalny służy koncentracji zadań i odpowiedzialności gmin; zob. A. Włodyka, M. Wójcik, M. Zawicki, *Powstawanie miejskich stref usług publicznych* [w:] *Od miejskiej strefy usług publicznych do powiatu*, red. J. Hausner, S. Mazur, Kraków 1998, s. 32.

⁴⁰ Art. 109 pkt 3 ustawy z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).

Kolejne liczne projekty były opracowywane przez przedstawicieli doktryny, jak i zespoły powołane przez organy administracji rządowej (Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Wojewodę Śląskiego) lub zespoły parlamentarne⁴¹. Nawiązywano w nich do koncepcji związku j.s.t. wyrażonej w samorządowych ustawach ustrojowych w ramach prac zmierzających do przyjęcia rozwiązań ustawowych regulujących w Polsce status prawny obszarów metropolitalnych⁴².

Na uwagę zasługują zwłaszcza projekty i programy opracowane przez M. Kuleszę (m.in. miejski program pilotażowy, miejskie strefy usług publicznych, ustawa o ustroju m.st. Warszawy z 1994 r.). Rządowy projekt ustawy o Zespole Gmin Warszawskich i o ustroju miasta stołecznego Warszawy z 1994 r.⁴³ zakładał utworzenie związku komunalnego Warszawy pod nazwą „Zespół Gmin Warszawskich” przez gminy warszawskie położone na obszarze dotychczasowego związku dzielnic-gmin Warszawy. Szczegółowe rozwiązania dotyczące zakresu działania zespołu, organizacji oraz zasad funkcjonowania i finansowania wzorowano na propozycji sformułowanej w projekcie powiatowym dla zespołów metropolitalnych⁴⁴. Propozycji utworzenia Zespołu Gmin Warszawskich nie uwzględniono jednak w ustawie z 25.03.1994 r. o ustroju miasta

⁴¹ Por. B. Jaworska-Dębska, *O istocie związków metropolitalnych* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2017, s. 230, oraz R. Gawłowski, *Metropolie jako szczególne jednostki samorządu terytorialnego* [w:] R. Gawłowski, P. Machalski, K. Makowski, *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2017, s. 184.

⁴² Na ten temat m.in. E. Knosala, *Metropolie w świetle projektów ustaw* [w:] *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, red. A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, Toruń 2010, s. 28–42; B. Jaworska-Dębska, *O istocie związków metropolitalnych*, s. 230–240; P. Lisowski, *Status związku metropolitalnego* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 194–195; M. Ofiarska, *Kształtowanie się koncepcji związku metropolitalnego w Polsce po 1990 roku* [w:] *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa Profesora Leona Kieresza*, red. K. Kiczka, T. Kocowski, W. Małecki, AUWr PPIA 2018/114, s. 351–369.

⁴³ Rządowy projekt ustawy o Zespole Gmin Warszawskich i o ustroju miasta stołecznego Warszawy, II kadencja, druk sejmowy nr 248.

⁴⁴ Tak M. Kulesza, *Budowanie samorządu: wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Warszawa 2008, s. 138 i n.

stołecznego Warszawy⁴⁵. W 2001 r. M. Kulesza zaproponował koncepcję zespołu metropolitalnego zbliżonego charakterem do teoretycznej konstrukcji zakładu publicznego świadczącego usługi publiczne dla mieszkańców obszaru metropolitalnego. Zespół metropolitalny realizowałby zadania własne określone ustawowo oraz zadania zlecone przez administrację rządową. W tym celu mógłby tworzyć jednostki organizacyjne. Do zakresu działania zespołu metropolitalnego powierzone zostałyby przede wszystkim sprawy: programowania strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru metropolitalnego; realizacji przedsięwzięć publicznych (przede wszystkim o charakterze infrastrukturalnym); wspomagania gmin i powiatów w celu wyrównania rażącej dysproporcji w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb lokalnych wspólnot samorządowych na obszarze metropolitalnym, a także koordynowania działań jednostek samorządu lokalnego na obszarze metropolitalnym w sprawach ładu przestrzennego i ochrony środowiska, zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą i gaz oraz wodę. Planowano przyznanie zespołowi metropolitalnemu osobowości prawnej oraz jego wyposażenie w dwa organy: stanowiący i kontrolny (zgromadzenie zespołu) oraz wykonawczy (dyrekcja zespołu)⁴⁶. W późniejszym okresie M. Kulesza postulował przyjęcie tzw. ustaw metropolitalnych dla trzech największych zespołów miejskich (śląskiego, stołecznego i nadmorskiego) oraz ustawy o pozostałych dużych miastach, w których byłyby ustalone podstawowe zasady programowania rozwoju w skali całej aglomeracji⁴⁷.

Odmienny charakter miała koncepcja powiatu metropolitalnego zaproponowana w 2005 r. przez H. Izdebskiego w kompleksowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw dotyczących samorządu terytorialnego, przygotowanym w latach 2004–2005 na potrzeby projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013. Istotnym elementem tego projektu było wprowadzenie

⁴⁵ Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 48, poz. 195; rozpatrywano wspólnie cztery projekty.

⁴⁶ Szerzej E. Knosala, *Metropolie...*, s. 29–32.

⁴⁷ M. Kulesza, *Budowanie...*, s. 359–360; M. Kulesza, *Kilka uwag o zarządzaniu aglomeracją miejską. Wyzwania instytucjonalne i prawne*, ST 2010/6, s. 69; zob. także B. Jaworska-Dębska, *O istocie związków metropolitalnych*, s. 232.

12 powiatów metropolitalnych, w tym szczególnego powiatu stolicy o statusie regionalnym⁴⁸, realizujących oprócz zadań typowych dla powiatu także zadania charakterystyczne dla powiatu metropolitalnego (m.in. z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego; zarządu drogami publicznymi, z wyjątkiem dróg ekspresowych i autostrad; ustalenia sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych). Planowano wyposażenie powiatu metropolitalnego w dwa organy: stanowiący i kontrolny (radę) oraz wykonawczy (marszałka powiatu metropolitalnego, wybieranego w wyborach bezpośrednich). Projekt ten nie był jednak przedmiotem prac parlamentarnych⁴⁹.

Do koncepcji powiatu metropolitalnego autor ten nawiązał także w późniejszym okresie, dokonując identyfikacji zadań metropolitalnych (głównie w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, zarządzania kryzysowego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, zarządu dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych oraz koordynowania transportu zbiorowego) i poszukując właściwej formy ich realizacji. Uznał, że w ramach obowiązujących standardów konstytucyjnych i międzynarodowych jedyną możliwością było przyjęcie rozwiązania polegającego na stworzeniu z obszarów metropolitalnych szczególnych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego w postaci powiatów metropolitalnych będących oryginalną kategorią powiatu. Powiat metropolitalny realizowałby tylko zadania metropolitalne i posiadałby strukturę organizacyjną co do zasady wzorowaną na powiecie (z zastrzeżeniem konieczności rozbudowy o organ reprezentujący j.s.t. oraz podstawowych partnerów społeczno-gospodarczych i ze sfery nauki)⁵⁰.

⁴⁸ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 276 i 378.

⁴⁹ Projekt ten szerzej prezentuje m.in. E. Knosala, *Metropolie...*, s. 32–36.

⁵⁰ H. Izdebski, *Zadania metropolitalne i instytucjonalne sposoby ich realizacji*, ST 2010/6, s. 62 i 67–68. Omawiany projekt ustawy stał się inspiracją dla innych koncepcji funkcjonowania obszarów metropolitalnych; zob. I. Zachariasz, *Koncepcja utworzenia powiatów metropolitalnych [w:] Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Kopyciński, Kraków 2015, s. 54–68; P. Kopyciński, *W kierunku trzeciej reformy samorządu terytorialnego*, ST 2016/7–8, s. 176.

Pierwszą koncepcję specjalnej ustawy dla konurbacji śląskiej, której istotą miało być utworzenie związku regionalnego (o nazwie Śląsk lub Silesia) o statusie ustrojowym jednostki samorządu regionalnego, zaproponował zespół kierowany przez E. Knosalę. Z mocy prawa członkami związku stałyby się wymienione w ustawie miasta na prawach powiatu. Związek realizowałby zadania publiczne o charakterze regionalnym: własne (obowiązkowe i fakultatywne, wskazane przez organ stanowiący związku), zlecone oraz przekazane mu w drodze porozumienia przez członków związku. Katalog zadań obowiązkowych związku obejmowałby między innymi zadania z zakresu planowania przestrzennego i rozwoju, regionalnego transportu zbiorowego, zachowania wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego, ochrony zabytków kultury przemysłowej i zaopatrzenia w wodę. Związek regionalny, będący korporacją prawa publicznego, posiadałby dwa organy: stanowiący (pochodzący z wyborów powszechnych i bezpośrednich) i wykonawczy (wybierany przez organ stanowiący). Bieżącą działalnością związku kierowałby dyrektor regionalny (wybierany w drodze konkursu przeprowadzanego przez radę związku komunalnego). W okresie przejściowym koszty organizacji i finansowania działalności związku byłyby finansowane z dotacji budżetowej. Docelowo działalność finansowa związku miała być prowadzona na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych i o samorządzie województwa. Rozważano także możliwość wprowadzenia instytucji wpłat wnoszonych przez członków związku, o charakterze wyrównawczym, w wysokości uzależnionej od potencjału gospodarczego poszczególnych członków oraz zakresu korzystania z instytucji regionalnych finansowanych ze środków związku⁵¹.

⁵¹ W projekcie ustawy o Regionalnym Związku Komunalnym „Silesia” zawarto postanowienia regulujące kwestie dotyczące: przepisów (zasad) ogólnych, zakresu działania i zadań Regionalnego Związku Komunalnego „Silesia”, władz Regionalnego Związku Komunalnego „Silesia”, mienia oraz finansów Regionalnego Związku Komunalnego „Silesia”, nadzoru nad działalnością Regionalnego Związku Komunalnego „Silesia”, a także przepisów przejściowych i końcowych. Szerzej E. Knosala, R. Stasikowski, *Prawne i organizacyjne problemy funkcjonowania aglomeracji ze szczególnym uwzględnieniem aglomeracji śląskiej* [w:] *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, red. J. Dobkowski, Olsztyn 2007, s. 279–285; E. Knosala, A. Gołuch, R. Stasikowski, *Uwagi w sprawie koncepcji ustrojowej aglomeracji śląskiej...*, s. 45–54.

Kolejny projekt ustawy metropolitalnej prezentowany w latach 2007–2008 przez C. Martysza i Z. Klatkę, przygotowany na zlecenie wojewody śląskiego, nawiązywał między innymi do doświadczeń niemieckich w zakresie zarządzania aglomeracjami i do koncepcji związku komunalnego uregulowanej w ustawie o samorządzie gminnym. Zakładał utworzenie obligatoryjnego związku komunalnego, do którego mogłyby przystępować gminy sąsiadujące, co wymagałoby akceptacji ministra właściwego do spraw administracji⁵². Konstrukcja koncepcji organów związku, z wieloma zmianami, oparta była na rozwiązaniach ustawy o samorządzie gminnym. Projekt zakładał finansowanie działalności związku z dwóch głównych źródeł: ze środków z budżetu państwa oraz z wpłat uczestników związku. Formułował przykładowy katalog zadań związku, co zostało uznane w piśmiennictwie za najbardziej kontrowersyjną propozycję prawnej regulacji tej instytucji ustrojowej⁵³.

Powyższe projekty nie spowodowały podjęcia prac ustawodawczych. Na zlecenie rządu podjęto próbę opracowania uniwersalnej ustawy regulującej funkcjonowanie związków metropolitalnych. Planowano przyjęcie katalogu podstawowych obligatoryjnych zadań takich związków (obejmujących m.in. zadania z zakresu planowania strategicznego dla danego obszaru, transportu publicznego, komunikacji i ochrony środowiska) oraz źródeł ich finansowania (pochodzących zarówno bezpośrednio z budżetu państwa, np. w formie udziału w określonych podatkach, jak i z dobrowolnych składek gmin członkowskich oraz środków samodzielnie pozyskiwanych przez związki). Związki miały realizować także zadania fakultatywne, uwzględniające specyfikę danego obszaru metropolitalnego. Założenia koncepcji organów związku przyjęte w tej propozycji były kilkakrotnie modyfikowane. Początkowo zakładano, że rada związku będzie pochodziła z wyborów powszechnych. W późniejszym okresie brano pod uwagę przyjęcie dualistycznej struktury rady związku (w skład rady wchodziłoby prezydenci miast uczestników związku, a część członków rady pochodziłaby z wyborów powszechnych). W pierwszym etapie wdrożenia ustawy funkcjonowałyby jedynie – mające charakter pilotażowy – dwa związki (na Śląsku

⁵² B. Jaworska-Dębska, *O istocie związków metropolitalnych*, s. 230.

⁵³ E. Knosala, *Metropolie...*, s. 28.

i w Trójmieście). Docelowo planowano utworzenie związku dla kilku obszarów metropolitalnych (górnos Śląskiego, krakowskiego, łódzkiego, pomorskiego, poznańskiego, warszawskiego i wrocławskiego)⁵⁴.

W okresie III kadencji Sejmu RP złożony został poselski projekt ustawy o utworzeniu metropolitalnych związków gmin oraz o finansowaniu rozwoju osobowego publicznego transportu kolejowego na terenie metropolitalnych związków gmin⁵⁵. Planowano zobowiązanie określonych gmin do utworzenia metropolitalnych związków gmin (warszawskich, śląskich, trójmiejskich, małopolskich, wielkopolskich i dolnośląskich) w celu współorganizowania sprawnie funkcjonującej komunikacji masowej, w szczególności komunikacji kolejowej. Do zadań związków metropolitalnych należałoby między innymi: zlecenie przewoźnikowi prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób koleją poprzez zawieranie stosownych umów, na określonych zasadach współfinansowanie rozwoju osobowego publicznego transportu kolejowego na terenie gmin należących do metropolitalnych związków gmin, współpraca z PKP w finansowaniu budowy nowych linii kolejowych na tym terenie, uzgadnianie rozkładów jazdy, ustalanie cen biletów i organizowanie ich sprzedaży. Proponowano wprowadzenie metropolitalnej opłaty kolejowej uiszczanej przez przedsiębiorców i inne podmioty zobowiązane do zgłaszania swoich danych do KRS (zatrudniających powyżej sześciu pracowników), stanowiącej dochód związków metropolitalnych. Opłata podlegałaby przymusowemu ściągnięciu w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Środki finansowe pochodzące z opłaty metropolitalnej przeznaczone byłyby na dotację przyznawaną PKP przez metropolitalny związek gmin.

W styczniu 2007 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji powołał Zespół do spraw Uregulowania Funkcjonowania Obszarów Metropolitalnych w celu przygotowania podstawowych założeń regulacji

⁵⁴ *Metropolie od 2010 r.*, <https://www.wprost.pl/kraj/123753/metropolie-od-2010-r.html> (dostęp: 8.08.2022 r.).

⁵⁵ Poselski projekt ustawy o utworzeniu metropolitalnych związków gmin oraz o finansowaniu rozwoju osobowego publicznego transportu kolejowego na terenie metropolitalnych związków gmin, III kadencja, druk sejmowy nr 2693.

prawnej obszarów metropolitalnych. W ramach jego prac, zmierzających do wypracowania optymalnych rozwiązań prawnych dotyczących funkcjonowania obszarów metropolitalnych, przygotowano diagnozę problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendację delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce. W październiku 2007 r. Rada Ministrów przyjęła założenia do projektu ustawy metropolitalnej (zakładającej uwzględnienie w koncepcji przyszłej formy organizacyjnej obszaru metropolitalnego obligatoryjnego ustawowego związku metropolitalnego) oparte na wynikach prac tego zespołu. Rezultatem prac zespołu było przygotowanie projektu ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych, zaprezentowanego na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w maju 2008 r., i jego wykorzystanie w projekcie ustawy z 2008 r. o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych. Uznano, że w celu rozwiązywania problemów zarządzania publicznego wspólnych dla j.s.t. na terenie dużych aglomeracji miejskich powinny być tworzone – przez Radę Ministrów na zasadach określonych w ustawie – zespoły metropolitalne. Przynależność do tego zespołu gmin i powiatów w całości znajdujących się na obszarze metropolitalnym miała być obligatoryjna. Zespół metropolitalny miał posiadać osobowość prawną i wykonywać zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Do zakresu działania tego zespołu planowano przekazać między innymi sprawy z zakresu programowania strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru metropolitalnego oraz przedsięwzięć, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla obszaru metropolitalnego jako całości i promocji obszaru. Ponadto do zespołu należeć miała koordynacja działalności jednostek samorządu lokalnego na obszarze metropolitalnym w określonych sprawach (m.in. ładu przestrzennego i ochrony środowiska, komunikacji i transportu zbiorowego, bezpieczeństwa zbiorowego i porządku publicznego, zarządzania w warunkach kryzysowych). Zespół mógłby także realizować inne zadania publiczne. W celu realizacji wymienionych wyżej zadań organy zespołu mogłyby tworzyć jednostki organizacyjne i prowadzić działalność na zasadach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej. Zespół metropolitalny miałby dwa kolegialne organy: stanowiący i kontrolny (zgromadzenie składające się z delegatów wszystkich jednostek samorządu lokalnego należących do zespołu) oraz wykonawczy (kollegium wykonawcze

zespołu, liczące co najmniej trzech członków, w skład którego wejść mieli prezydenci miast na prawach powiatu i przedstawiciele wszystkich powiatów należących do zespołu, chyba że statut zespołu stanowiłby inaczej). Podstawą gospodarki finansowej miał być budżet zespołu. Ustalono katalog obligatoryjnych źródeł dochodów zespołu (obejmujący m.in. składki j.s.t. oraz udział w podatku od towarów i usług, a w projekcie ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych także udział w podatku dochodowym od osób prawnych) oraz fakultatywnych źródeł dochodów (mogły nimi być m.in. dotacje i subwencje z budżetu państwa, fundusze celowe, środki pochodzące z programów Unii Europejskiej). W obu projektach wskazano 12 obszarów metropolitalnych: m.st. Warszawa, 14 miast na prawach powiatu wspólnie tworzących metropolię górnośląską, Łódź, Kraków, 3 miasta na prawach powiatu wspólnie tworzące metropolię gdańską, Wrocław, Poznań, Bydgoszcz i Toruń, Szczecin, Lublin, Białystok, Rzeszów. Powyższe propozycje określenia statusu prawnego zespołów metropolitalnych zostały ocenione w doktrynie (m.in. uznano je za powtórzenie propozycji już wcześniej sformułowanych⁵⁶ i przypisano im znaczenie porządkujące⁵⁷). Nie zostały one rekomendowane przez Radę Legislacyjną, w przedstawionej do zaopiniowania wersji, do dalszych prac legislacyjnych⁵⁸.

Kolejną próbę wypracowania przyszłych rozwiązań ustrojowych dla obszarów metropolitalnych podjęto w projekcie ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie oraz o zmianie niektórych innych ustaw z 15.09.2008 r. Proponowano dualny sposób tworzenia obszaru metropolitalnego. W drodze ustawy utworzone zostałyby dwa obszary metropolitalne: warszawski i górnośląski. Kolejne obszary mogłyby utworzyć Rada Ministrów na zasadach określonych w ustawie (z łączną liczbą mieszkańców nie mniejszą niż 500 tys., przy gęstości zaludnienia na tym obszarze nie mniejszej

⁵⁶ B. Dolnicki, *Ustrój metropolii...*, s. 199–204.

⁵⁷ B. Edwarczyk, *Rozwój obszarów metropolitalnych w świetle transformacji samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990–2014*, RPEiS 2015/3, s. 309.

⁵⁸ Opinia Rady Legislacyjnej z 14.08.2008 r. o projekcie ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych (RL-0303-53/08), „Przegląd Legislacyjny” 2009/1–2, s. 201–204.

niż 200 mieszkańców na 1 km²). W celu prowadzenia spraw obszaru metropolitalnego proponowano utworzenie zespołu metropolitalnego, do którego z mocy prawa należałyby gminy i powiaty położone w całości na tym obszarze. Zespół metropolitalny miał posiadać osobowość prawną i wykonywać zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Do zakresu działania zespołu planowano przekazać analogiczny zbiór spraw, jak proponowane we wcześniejszych projektach z 2008 r. Zespół metropolitalny miałby dwa kolegialne organy: stanowiący i kontrolny (zgromadzenie składające się z delegatów wszystkich jednostek samorządu lokalnego należących do zespołu) oraz wykonawczy (zarząd zespołu, liczący co najmniej trzech członków, którego skład ustalany byłby według zasad określonych w ustawie). W zakresie właściwości zgromadzenia i zadań zarządu w projekcie zaproponowano rozwiązania analogiczne do tych przyjętych w ustawach samorządowych dla organów j.s.t. Podstawą gospodarki finansowej miał być budżet zespołu. Ustalono katalog źródeł dochodów obligatoryjnych zespołu (obejmujący składki j.s.t., dochody z majątku zespołu i odsetki od środków finansowych gromadzonych na jego rachunkach bankowych) oraz fakultatywnych (mogły nimi być m.in. wpłaty j.s.t. przeznaczone na realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych, dotacje z budżetu państwa lub funduszy celowych, środki pochodzące z programów Unii Europejskiej). W stosunku do tego projektu zgłoszono z jednej strony zastrzeżenia co do zakresu jego zastosowania czy wręcz zasadności i zgodności z Konstytucją RP oraz krytycznie oceniano propozycję niektórych rozwiązań (m.in. niewydajnych źródeł dochodów czy wprowadzenie zasady głosowania uchwał zgromadzenia podwójną bezwzględną większością), z drugiej strony natomiast pozytywnie oceniano stworzenie instytucjonalnej płaszczyzny współpracy j.s.t. i szansy na zdynamizowanie ich rozwoju⁵⁹.

Modyfikację powyższego projektu zastosowano w rządowym projekcie ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego z 8.05.2009 r. Istotną zmianę stanowiła zasada tworzenia

⁵⁹ Zob. np. A. Ignasiak-Szulc, *Dylematy „dekretowania” zasad wspierania procesu metropolizacji w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2009/30, s. 65–66 oraz cytowana tam literatura.

obszarów metropolitalnych jedynie przez Radę Ministrów (z łączną liczbą mieszkańców nie mniejszą niż 2 mln, przy gęstości zaludnienia przekraczającej 200 mieszkańców na 1 km²). Analogicznie określono skład zespołu metropolitalnego, jego zakres działania oraz zasady organizacji (z tym że przewodniczącym zarządu miał być według projektu z 2008 r. prezydent największego miasta zespołu, natomiast według projektu z 2009 r. prezydent największego pod względem liczby mieszkańców miasta zespołu lub marszałek województwa). W zakresie właściwości zgromadzenia i zadań zarządu zaproponowano rozwiązania analogiczne do tych przyjętych w ustawach samorządowych dla organów j.s.t. Podstawą gospodarki finansowej miał być budżet zespołu. Ustalono również tożsamy katalog obligatoryjnych i fakultatywnych źródeł dochodów zespołu jak we wcześniejszym projekcie. W obu projektach zdefiniowano obszar metropolitalny jako ciągły przestrzennie układ osadniczy obejmujący co najmniej jedno miasto na prawach powiatu wraz z otaczającymi je gminami. Obszar taki powinien charakteryzować się silnymi związkami funkcjonalno-przestrzennymi, w tym dużym przepływem osób, towarów i usług, oraz intensywnym zagospodarowaniem i dużą gęstością zaludnienia w skali całego terenu. Wychodząc z założenia, że wypracowane rozwiązania powinny być ustalone wspólnie z organizacjami samorządowymi reprezentującymi podmioty, które będą realizowały zadania wynikające z przyjętej regulacji, proponowane założenia poddano szerokim konsultacjom (m.in. w ramach Zespołu Ustrojowego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z udziałem przedstawicieli Unii Metropolii Polskich, Związku Miast Polskich oraz Związku Województw, bilateralnych spotkań z organizacjami i przedstawicielami samorządu terytorialnego). W toku uzgodnień pojawiły się jednak istotne różnice zdań co do propozycji niektórych rozwiązań i ostatecznie nie udało się wypracować kompromisowego stanowiska. Prace legislacyjne nad analizowanym projektem, z uwagi na rozbieżności pomiędzy stroną samorządową a rządową w trakcie przeprowadzanych konsultacji, wstrzymano w 2010 r.⁶⁰

⁶⁰ M. Ofiarska, *Koncepcje i kierunki ewolucji form współdziałania gmin we Francji – wnioski dla Polski* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruškowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyńiewicz, Białystok 2012, s. 271.

W tym okresie dochodzi do zmiany koncepcji i zdecydowano o przygotowaniu projektu ustawy metropolitalnej jedynie dla określonego obszaru. W latach 2011–2012 pracowano nad przyjęciem podstaw prawnych obligatoryjnego współdziałania dla 14 miast na prawach powiatu (tworzących Górnośląski Związek Metropolitalny) z siedzibą władz powiatu metropolitalnego w Katowicach. Struktura i zakres kompetencji organów powiatu metropolitalnego miały nawiązywać do rozwiązań przyjętych w ustawie o samorządzie powiatowym. Powiatowi metropolitalnemu zamierzano przekazać wykonywanie określonych zadań publicznych o charakterze strategicznym, zwłaszcza z zakresu zagospodarowania przestrzennego, publicznego transportu zbiorowego i dróg powiatowych; ochrony środowiska, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami; uchwalania programów dotyczących bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego⁶¹. W tym okresie projektem indywidualnym, poświęconym aglomeracji górnośląskiej, był projekt zaprezentowany w 2012 r. przez zespół w składzie: B. Dolnicki, J. Glumińska-Pawlic i C. Martysz.

Zaproponowano utworzenie na poziomie ponadgminnym powiatu metropolitalnego. Powiat metropolitalny miał wykonywać zadania ponadlokalne kluczowe dla rozwoju całej aglomeracji, których efektywne wykonywanie przekracza możliwości poszczególnych miast oraz związków komunalnych. Gminy tworzące powiat metropolitalny miały zachować swoją odrębność i samodzielność, realizując podstawowe zadania lokalne. Dzięki temu możliwe było zachowanie istniejącego zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, a jednocześnie stworzenie podmiotu lepiej zintegrowanego wewnętrznie niż istniejące już na tym obszarze związki komunalne. Podstawowym założeniem autorów koncepcji powiatu metropolitalnego było utworzenie podmiotu, którego organy składać się będą z osób działających na rzecz całej metropolii, a nie reprezentujących poszczególne gminy. Dlatego też zaproponowano, by w skład rady powiatu metropolitalnego, czyli organu stanowiącego, wchodziło dziewięciu radnych pochodzących z wyborów bezpośrednich, wybieranych w okręgach przekraczających obszar poszczególnych miast. Miało to doprowadzić do zerwania pro-

⁶¹ M. Ofiarska, *Koncepcje...*, s. 272.

stych związków radnych metropolitalnych z miastami tworzącymi powiat oraz wybór osób stawiających interes metropolii ponad interesami poszczególnych gmin. Przewodniczącym rady powiatu z mocy prawa miał być starosta, co stanowiło bezpośrednie nawiązanie do rozwiązań stosowanych już w okresie międzywojennym. Zastosowanie tego mechanizmu miało zapewnić stabilizację władzy wykonawczej przy jednoczesnym zachowaniu uprawnień rady do kontroli działań organów powiatu. Organem wykonawczym powiatu metropolitalnego miał być zarząd liczący trzech członków (starosta i dwóch wicestarostów) wybieranych przez radę.

Drugie podstawowe założenie autorów koncepcji powiatu metropolitalnego odnosiło się do sposobu jego tworzenia. Wyszli oni z założenia, że tego rodzaju podmiot musi zostać utworzony w drodze ustawy, a co za tym idzie, mieć charakter przymusowy. Tylko w ten sposób mogą zostać przecięte lokalne spory utrudniające proces metropolizacji⁶².

Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym został złożony w Sejmie 30.08.2013 r., jednakże znacząco odbiegał on od założeń przyjętych przez autorów pierwotnej koncepcji powiatu metropolitalnego. W projekcie poselskim zrezygnowano z opisanych wyżej zasad obsadzania członków rady powiatu. W miejsce mechanizmu gwarantującego oderwanie się od lokalnych partykularyzmów przyjęto zasadę, że mieszkańcy każdej gminy będą wybierać swojego przedstawiciela. Zmieniono także zasady tworzenia powiatu metropolitalnego. Według projektu poselskiego Rada Ministrów w drodze rozporządzenia miała tworzyć, łączyć, dzielić i znosić powiaty metropolitalne oraz ustalać ich granice. Wprowadzone zmiany w niewralgicznych obszarach funkcjonowania powiatu metro-

⁶² Szerzej na temat prezentowanej koncepcji zob. B. Dolnicki, *Koncepcja powiatu metropolitalnego*, „Administracja: Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2011/4, s. 35–63; B. Dolnicki, *Założenia ustawy o powiecie metropolitalnym Górnego Śląska i Zagłębia* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 90–98; B. Dolnicki, *Założenia ustawy o powiecie metropolitalnym Aglomeracji Górnośląskiej*, PPP 2013/12, s. 72–88; B. Dolnicki, *Koncepcja ustawy o powiecie metropolitalnym Aglomeracji Górnośląskiej* [w:] *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian*, red. K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor, Lublin 2014, s. 203–217; B. Dolnicki, *Koncepcja powiatu metropolitalnego*, ST 2014/7–8, s. 9–17.

politalnego nie spotkały się z aprobatą twórców pierwotnej koncepcji, gdyż wypaczyły one podstawowe zasady funkcjonowania powiatu metropolitalnego na obszarze aglomeracji śląskiej.

Zaprezentowana propozycja skierowana do jednego obszaru metropolitalnego nie zyskała akceptacji rządu. W zamian przeprowadzono konsultacje na temat najważniejszych dylematów dotyczących preferencji przyjmowania szczegółowych rozwiązań w zakresie wyznaczania obszarów metropolitalnych, realizowanych tam zadań, a także struktury organizacyjnej oraz zasad zarządzania obszarami metropolitalnymi i zasad ich finansowania⁶³. W oparciu o zgromadzone wnioski i opinie wyznaczono kierunki kolejnych działań rządu zmierzających do przygotowywania zmian prawnych i organizacyjnych mających na celu usprawnienie funkcjonowania aglomeracji miejskich⁶⁴.

W listopadzie 2011 r. w wyniku prac Zespołu do spraw Samorządu Terytorialnego (funkcjonującego w ramach Forum Debaty Publicznej „Samorząd terytorialny dla Polski” przy Prezydencie RP) i po przeprowadzonych szerokich konsultacjach społecznych zakończono prace nad ostateczną wersją projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw, który w sierpniu 2013 r. wpłynął do Sejmu jako prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw⁶⁵. Jednym z jego założeń było wzmocnienie

⁶³ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Zielona księga dotycząca obszarów metropolitalnych*, Warszawa 2012.

⁶⁴ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Biała księga obszarów metropolitalnych*, Warszawa 2013.

⁶⁵ Prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, VII kadencja, druk sejmowy nr 1699. Szerzej na temat rozwiązań proponowanych w tym projekcie (i jego założeń na etapie przed złożeniem do Sejmu) m.in. M. Kielbus, A. Kudra, *Propozycje zmian przepisów dotyczących funkcjonowania związków międzygminnych*, RPEiS 2015/3, s. 259–274; K. Sikora, *Nowe formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w świetle prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014/21, s. 157–170.

współdziałania między różnymi kategoriami j.s.t. W celu umożliwienia współpracy sąsiadujących jednostek samorządu lokalnego w zakresie zagospodarowania przestrzennego, polityki rozwoju oraz wspólnych przedsięwzięć i zadań mających znaczenie dla całego obszaru proponowano dobrowolne tworzenie zespołów współpracy terytorialnej przez gminy stanowiące ciągły przestrzennie układ osadniczy. W skład zespołu mógłby wejść także powiat, o ile przynajmniej jedna gmina wchodząca w jego skład byłaby członkiem zespołu. Zespoły te, posiadające osobowość prawną, miały funkcjonować na zasadach określonych w ustawie, a w zakresie w niej nieuregulowanym odpowiednio według przepisów o związkach międzygminnych. W uzasadnieniu projektu akcentowano jednak, że przedstawiona propozycja była adresowana przede wszystkim do zespołów położonych dookoła miast małej i średniej wielkości, i nie wykluczono konieczności uchwalenia odrębnych ustaw poświęconych poszczególnym obszarom metropolitalnym (postępowanie legislacyjne nie zakończyło się uchwaleniem ustawy z uwagi na upływ kadencji Sejmu). Prezydencki projekt ustawy, po odrzuceniu wniosku o odrzucenie w pierwszym czytaniu projektu ustawy, został skierowany do dalszych prac w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Infrastruktury. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej postanowiła o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego w sprawie przedstawionego projektu ustawy.

W sierpniu 2013 r. złożono w Sejmie poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym⁶⁶, który procedowano przez dwa lata. Pierwotnie powiat metropolitalny miał być zorganizowany jako lokalna wspólnota samorządowa. Byłby tworzony przez Radę Ministrów zarówno z jej samodzielnej inicjatywy, jak i na wniosek zainteresowanej rady gminy, powiatu lub miasta na prawach powiatu. Powiat metropolitalny realizowałby zadania własne (w zasadzie określone analogicznie jak we wcześniej prezentowanych projektach) oraz zlecone ustawą z zakresu administracji rządowej. W jego strukturze byłyby dwa kolegialne organy: stanowiący i kontrolny (piętnastoosobowa rada wybierana w wyborach bezpośrednich, ze starostą jako przewodniczącym) oraz

⁶⁶ Poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym, VII kadencja, druk sejmowy nr 2107.