

PRZEGLĄD PROJEKTÓW USTAW METROPOLITALNYCH

dr hab. Jakub H. Szlachetko

Spis treści

1. Wprowadzenie
2. Krótka historia ustawodawstwa metropolitalnego
3. Identyfikacja i delimitacja samorządu metropolitalnego
4. Funkcjonalność projektowanego samorządu metropolitalnego
5. Forma organizacyjna projektowanego samorządu metropolitalnego
6. Podsumowanie

1. Wprowadzenie

W ciągu ostatnich trzech dekad pojawiło się przynajmniej kilkadziesiąt projektów ustaw metropolitalnych, spośród których co najmniej kilkanaście miało dalece zaawansowaną formę redakcyjną i trafiło do tzw. łaski marszałkowskiej. Niestety, na większość z nich padła „klątwa pierwszego czytania” i po rzezonym pierwszym czytaniu kolejno traciły swój byt prawny.. Do wyjątków należą dwa projekty: (1) ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych[1] (która wprawdzie weszła w życie, ale ze względu na bezczynność Rady Ministrów nie doczekała się zastosowania) oraz (2) ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim[2] (która weszła w życie i stała się podstawą do utworzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii[3]).

[1] Dz. U., poz. 1890.

[2] Dz. U., poz. 730.

[3] Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, w skrócie: „GZM” (nie należy mylić z Górnośląskim Związkiem Metropolitalnym, który był w rozumieniu prawnym związkiem komunalnym funkcjonującym na podstawie ustawy o samorządzie gminnym), to pierwszy w Rzeczypospolitej Polskiej związek metropolitalny. Więcej na jego temat: <https://metropoliagzm.pl/>

Projekty ustaw (generalnie), w tym projekty ustaw metropolitalnych, stanowią szczególnie cenny przejaw działalności koncepcyjnej środowisk politycznych, samorządowych i eksperckich; są wyrazem myśli ustrojowej, przejawem kreatywności twórców, ilustracją wyzwań i barier znamionujących określony czas i przestrzeń. Są więc niewątpliwie materiałem godnym uwagi, analizy i refleksji. Co więcej, **autor raportu stawia tezę, że polska ustawa metropolitalna de facto istnieje. Trzeba tylko wyjąć ją z szuflady, odkurzyć i aktualizować.** Tym, czego w Rzeczypospolitej Polskiej brakuje nie jest inwencja twórcza, kreatywność, rzetelna konceptualizacja problemu czy naukowa refleksja. Brakuje jednego, choć kluczowego elementu – wyedukowanej i świadomej globalnych procesów elity politycznej, która byłaby zdolna reformę metropolitalną przygotować, przeprowadzić i wdrożyć. Z korzyścią dla wszystkich, a przede wszystkim mieszkańców obszarów metropolitalnych, które generują specyficzne potrzeby społeczne.

Powyższe założenie stanowi asumpt do przeglądu projektów ustaw metropolitalnych – zarówno tych systemowych (przewidujących rozwiązania ustrojowe dla wszystkich obszarów metropolitalnych), jak i tych fragmentarycznych czy incydentalnych (dotyczących poszczególnych, indywidualnie wskazanych obszarów metropolitalnych). Przedmiotowy raport będzie miał charakter ogólny, ramowy i przekrojowy, zaś jego głównym celem będzie syntetyczna charakterystyka zjawiska, a nie szczegółowa analiza konkretnych dokumentów. Być może w przyszłości – w ramach kontynuacji badań – pojawią się kolejne opracowania, koncentrujące tym razem uwagę do poszczególnych projektach ustaw czy wręcz projektowanych rozwiązaniach.

Raport składa się z wprowadzenia, trzech rozdziałów oraz podsumowania. W rozdziale 1 pt.: „Krótka historia ustawodawstwa metropolitalnego” dokonano ogólnego przeglądu dokumentów, a także przeprowadzono zwięzłą deskrypcję ich zaawansowania legislacyjnego w celu przekrojowego zobrazowania zjawiska. W rozdziale 2 pt.: „Funkcjonalność projektowanego samorządu metropolitalnego” przedstawiono zagadnienie kluczowe z pozycji reformy metropolitalnej, a więc zagadnienia tj. zakres działania, zadania publiczne i kompetencje instytucji. Z kolei w rozdziale 3 pt.: „Formy organizacyjne projektowanego samorządu metropolitalnego” skoncentrowano uwagę ustrojowym urządzeniu samorządu metropolitalnego, jego prawnej konstrukcji, a także władzy (organach i uprawnieniach mieszkańców).

2. Krótka historia ustawodawstwa metropolitalnego

W dyskursie publicznym pojawiło się wiele projektów ustaw metropolitalnych. Nie sposób jednak wszystkim poświęcić jednakową uwagę, gdyż ich jakość, a także znaczenie było zróżnicowane. Nie wszystkie projekty ustaw doczekały się w pełni zaawansowanej postaci redakcyjnej z dokumentami towarzyszącymi (niektóre projekty nie zawierały uzasadnień lub oceny skutków regulacji). Podobnie jak nie wszystkie projekty ustaw były procedowane w postępowaniu ustawodawczym (niektóre projekty zostały sporządzone przez administrację rządową lub środowiska polityczne, ale nie zostały formalnie wniesione w ramach inicjatywy ustawodawczej pod obrady Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej). Dlatego też w poniższej tabeli przywołano jedynie wybrane projekty, najbardziej zaawansowane legislacyjnie i politycznie – po prostu najważniejsze. Dodatkowo podzielono je na dwie kategorie: (1) ustawy systemowe – ustalające prawne podstawy do utworzenia systemu samorządu metropolitalnego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także (2) ustawy fragmentaryczne – określające podstawy do tworzenia samorządu metropolitalnego na konkretnym obszarze (np. dla konurbacji śląsko-zagłębiowskiej, Trójmiasta czy obszaru funkcjonalnego Warszawy).

Tabela 1. Przegląd projektów ustaw metropolitalnych.

lp	Tytuł projektu	Rok	Komentarz
Projekty systemowe:			
1	Projekt ustawy o zmianie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa	2005	Projekt ustawy o zmianie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw dotyczących samorządu terytorialnego opracowano na potrzeby projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013. Projekt zakładał utworzenie szczególnych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego w postaci powiatów metropolitalnych. Przewidywał utworzenie 12 powiatów metropolitalnych, w tym powiatu stołecznego o statusie regionalnym. Projekt nie stał się jednak przedmiotem prac parlamentarnych. Co jednak ważne, stał się źródłem inspiracji innych koncepcji ustrojowych. Zob. więcej: - H. Izdebski, Zadania metropolitalne i instytucjonalne sposoby ich realizacji, Samorząd Terytorialny 2010, nr 6; - H. Izdebski, Dylematy ustawy metropolitalnej, spisane tezy referatu z konferencji naukowej pt. Polskie metropolie – dylematy i kierunki rozwoju, Poznań 19.04.2012 r.; - P. Kopyciński, W kierunku trzeciej reformy samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2016, nr 7–8; - I. Zachariasz, Koncepcja utworzenia powiatów metropolitalnych [w:] P. Kopyciński (red.), Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, Kraków 2015.
2	Projekt ustawy o tworzeniu i wykonywaniu zadań przez związki aglomeracyjne	2007	Fakt sporządzenia przedmiotowego projektu ustawy jest notoryjny. Nie udało się jednak ani pozyskać dokumentu, ani żadnych informacji dotyczących jego procedowania czy regulacji. Tym niemniej, z naukowej powinności, należy go odnotować.
3	Projekt ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych	2007	W styczniu 2007 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji powołał Zespół do Spraw Uregulowania Funkcjonowania Obszarów Metropolitalnych w celu przygotowania podstawowych założeń regulacji prawnej samorządu metropolitalnego. Prace legislacyjne poprzedzono opracowaniami eksperckimi (diagnozą problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacjami do delimitacji obszarów metropolitalnych). W październiku 2007 r. Rada Ministrów przyjęła założenia do projektu ustawy, znanej pod nazwą ustawa o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych. Projekt przewidywał samorząd metropolitalny w postaci ustawowych, obligatoryjnych związków jednostek samorządu lokalnego, określonych mianem „zespołów metropolitalnych”.

4	Projekt ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych	2008	Projekt ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych stanowi kontynuację projektu ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych. W zdecydowanej części projektowane rozwiązania legislacyjne są zbieżne – zwłaszcza dotyczące samorządu metropolitalnego, więc zostanie ona pominięta w dalszej analizie. Co istotne, oba projekty ustaw nie zostały rekomendowane przez Radę Legislacyjną do dalszych prac legislacyjnych. - Opinia Rady Legislacyjnej z 14 sierpnia 2008 r. o projekcie ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych (RL-0303-53/08), Przegląd Legislacyjny 2009, nr 1-2, s. 201-204.
5	Projekt ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie	2008	To kolejny projekt zakładający konieczność utworzenia na obszarach metropolitalnych zrzeszeń samorządowych, nazwanych w ustawie „zespołami”. Dwa z nich miałyby mieć przymusowy (obligatoryjny) charakter, tj.: warszawski i górnośląski zespół metropolitalny. Pozostałe byłyby a contrario dobrowolne (fakultatywne).
6	Projekt ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie	2009	Projekt ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie stanowi rozwinięcie projektu ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie. Prace legislacyjne nad projektem ustawy, z powodu rozbieżności koncepcyjnych pomiędzy stroną rządową a samorządową, wstrzymano w 2010 r.
7	Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego	2013	Prezydent Rzeczypospolitej Polski, w ramach tzw. Forum Debaty Publicznej, powołał Zespół ds. Samorządu Terytorialnego, który przygotował przedmiotowy projekt ustawy. Ostatecznie dokument został zaprezentowany opinii publicznej jako projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego, choć wcześniej znany był pod innym tytułem (projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz zmianie niektórych ustaw). Celem projektu było wzmocnienie systemu samorządu terytorialnego w kilku newralgicznych punktach, tj.: demokracja lokalna i partycypacja społeczna, współpraca samorządu z biznesem, a także współdziałanie gmin i powiatów, w tym z obszarów metropolitalnych. Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego dotyczył więc szerokiego spektrum spraw i nie był poświęcony jedynie tzw. „kwestii metropolitalnej” – nawet więcej, projekt ten nie posługiwał się w tekście takimi pojęciami jak „metropolia”, „aglomeracja” czy pojęcia pokrewne. W sierpniu 2013 r. projekt – jako prezydencki – wpłynął do Sejmu. Co znamienne, prace nad analizowanym projektem pokrywały się czasowo z pracami nad projektem ustawy o powiecie metropolitalnym (którego założenia, zwłaszcza w tzw. „kwestii metropolitalnej”, były zdecydowanie odmienne), co groziło pewną potyczką polityczną. Nie udało się uchwalić ustawy, gdyż zakończyła się kadencja Sejmu, w związku z czym prace legislacyjne uległy dyskontynuacji.
8	Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym	2013	Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym (druk nr 2107), wniesiony dnia 30 sierpnia 2013 r. przez grupę posłów Platformy Obywatelskiej, przeszedł nietypową drogę. Owa „nietypowość” przejawia się w dwóch kwestiach. Po pierwsze, przedmiotowy projekt zadaje kłam „kłątwe pierwsze czytania”, gdyż doczekał się procedowania także na kolejnych etapach postępowania ustawodawczego. Po drugie, w toku prac legislacyjnych przeszedł znaczącą, radykalną wręcz metamorfozę – powiat metropolitalny zastąpiono związkiem metropolitalnym, a więc, przekładając na język teorii prawa ustrojowego, metropolitalna jednostka samorządu terytorialnego stała się związkiem jednostek samorządu lokalnego. Trudno o dalej idącą zmianę formy organizacyjnej. Pomimo takiego obrotu spraw (i finału), projekt ustawy o powiecie metropolitalnym jest wart szczególnej uwagi, ponieważ ze względu na odmienność koncepcji samorządu metropolitalnego odbiega od „standardowych” propozycji normatywnych.

			<p>Zob. więcej:</p> <ul style="list-style-type: none"> - P. Antkowiak, Poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym – progres czy regres w reformowaniu samorządu terytorialnego w Polsce?, <i>Środkowoeuropejskie Studia Polityczne</i> 2016, nr 4, s. 100 [DOI:10.14746/ssp.2016.4.6]; - B. Dolnicki, <i>Koncepcja ustawy o powiecie metropolitalnym Aglomeracji Górnośląskiej</i> [w:] <i>Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian</i>, red. K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor, Lublin 2014; - B. Dolnicki, <i>Koncepcja powiatu metropolitalnego</i>, Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka 2011, nr 4; - B. Dolnicki, <i>Założenia ustawy o powiecie metropolitalnym Górnego Śląska i Zagłębia</i> [w:] <i>Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego</i>, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012; - B. Dolnicki, <i>Koncepcja powiatu metropolitalnego</i>, <i>Samorząd Terytorialny</i> 2014, nr 7-8; - B. Dolnicki, <i>Założenia ustawy o powiecie metropolitalnym Aglomeracji Górnośląskiej</i>, <i>Przegląd Prawa Publicznego</i> 2013, nr 12; - I. Zachariasz, <i>Koncepcja utworzenia powiatów metropolitalnych</i>, Kraków 2014
9	Ustawa o związkach metropolitalnych	2015	<p>Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych była pierwszą i ostatnią zarazem ustawą metropolitalną o systemowym charakterze, która weszła w życie i obowiązywała w Rzeczypospolitej Polskiej. W tym sensie była przetomowa i zakończyła passę wielu bezskutecznych inicjatyw ustawodawczych. Choć z drugiej strony o jej skuteczności również trudno pisać, gdyż nie stała się podstawą do utworzenia żadnego związku metropolitalnego. Co jednak ważne, nie był to przejaw braku zainteresowania polityków czy samorządowców nową regulacją prawną, ale wynik beczynnej polityki rządu Prawa i Sprawiedliwości, który nie wydał rozporządzeń niezbędnych do uczynienia ustawy „żywą” (choć projekty takowych były przygotowane przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego).</p> <p>Zob. więcej:</p> <ul style="list-style-type: none"> - T. Bąkowski, R. Gajewski, J. Szlachetko, K. Ważny, <i>Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz</i>, Warszawa 2016; - P. Lisowski, <i>Status związku metropolitalnego</i>, [w:] <i>Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich</i>, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018; - T. Moll, <i>Ustawa o związkach metropolitalnych – rozwiązania słuszne czy kompromisowe?</i>, <i>Przegląd Prawa Publicznego</i> 2017, nr 7-8; - J. Szlachetko, <i>Normatywny model samorządu metropolitalnego</i>, Gdańsk 2020.

Projekty fragmentaryczne:

1	Projekt ustawy o Zespole Gmin Warszawskich i o ustroju miasta stołecznego Warszawy	1994	<p>Pomijając całokształt działalności eksperckiej, reformatorskiej i legislatorskiej M. Kuleszy, wskazać należy, że zajmował się on także problematyką metropolitalną, czego dowodem przedmiotowy projekt ustawy. Rządowy projekt ustawy o Zespole Gmin Warszawskich i o ustroju miasta stołecznego Warszawy zakładał utworzenie związku komunalnego Warszawy pod nazwą „Zespół Gmin Warszawskich” przez gminy warszawskie położone na obszarze dotychczasowego związku dzielnic-gmin Warszawy. Przedmiotowych propozycji nie uwzględniono jednak ostatecznie w ustawie z dnia 5 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy.</p>
---	--	------	---

2	Projekt ustawy o Warszawskim Okręgu Stołecznym	2000	
3	Projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy i Warszawskim Zespole Miejskim	2001	
4	Projekt ustawy o Regionalnym Związku Komunalnym „Silesia”	2008	<p>Projekt został opracowany przez E. Knosalę i jego zespół. Miał on charakter nieformalny, gdyż nigdy nie został poddany procedurze legislacyjnej (choć niektóre rozwiązania wykorzystywano w innych projektach ustaw).</p> <p>Zob. więcej:</p> <ul style="list-style-type: none"> - E. Knosala, R. Stasikowski, Prawne i organizacyjne problemy funkcjonowania aglomeracji ze szczególnym uwzględnieniem aglomeracji śląskiej [w:] Problemy współczesnego ustrojznawstwa. Księga Jubileuszowa Procesora Bronisława Jastrzębskiego, Olsztyn 2007; - E. Knosala, A. Gołuch, R. Stasikowski, Uwagi w sprawie koncepcji ustrojowej aglomeracji śląskiej wraz z projektem ustawy o Regionalnym Związku Komunalnym „Silesia”, Samorząd Terytorialny 2007, nr 12.
5	Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym Górnego Śląska i Zagłębia	2012	<p>Projekt został opracowany przez B. Dolnickiego, Cz. Martysza i J. Glumińską-Pawlic. Jego istotą było zachowanie istniejącego zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa i utworzenie kolejnej kategorii powiatu – powiatu metropolitalnego, w którego skład wchodziłyby ustawowo określone miasta na prawach powiatu.</p> <p>Zob. więcej:</p> <ul style="list-style-type: none"> - B. Dolnicki, Koncepcja powiatu metropolitalnego, Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka 2011, nr 4; - B. Dolnicki, Założenia ustawy o powiecie metropolitalnym Górnego Śląska i Zagłębia [w:] - B. Dolnicki (red.), Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012; - B. Dolnicki, Założenia ustawy o powiecie metropolitalnym Aglomeracji Górnośląskiej, Przegląd Prawa Publicznego 2013, nr 12; - B. Dolnicki, Koncepcja ustawy o powiecie metropolitalnym Aglomeracji Górnośląskiej [w:] K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor (red.), Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian, Lublin 2014; - B. Dolnicki, Koncepcja powiatu metropolitalnego, Samorząd Terytorialny 2014, nr 7-8.
6	Projekt ustawy o Poznańskim Związku Metropolitalnym	2016	<p>W grudniu 2016 r. wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o Poznańskim Związku Metropolitalnym. Był silnie inspirowany ustawą o związkach metropolitalnych. W marcu 2017 r. projekt został ostatecznie odrzucony przez Sejm na tzw. pierwszym czytaniu.</p>

7	Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim	2017	
8	Projekt ustawy o ustroju Miasta Stołecznego Warszawy	2017	W styczniu 2017 r. wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Projekt został wprawdzie skierowany do pierwszego czytania, ale w kwietniu 2017 r. wnioskodawca go wycofał.
9	Projekt ustawy o Wrocławskim Związku Metropolitalnym	2018	
10	Projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie zachodniopomorskim	2018	
11	Projekt ustawy o Krakowskim Związku Metropolitalnym	2018	
12	Projekt ustawy o Łódzkim Związku Metropolitalnym	2020	Projekt ustawy o Łódzkim Związku Metropolitalnym to inicjatywa senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego. W głosowaniu uzyskał 59 głosów poparcia, 3 głosy przeciwne, zaś 33 senatorów wstrzymało się od głosu, w związku z czym dnia 06 lutego 2020 r. Senat Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił do Sejmu z przedmiotową inicjatywą ustawodawczą. Od tamtej pory projekt tkwi w „sejmowej zamrażarce”, nie jest przez Sejm procedowany i zapewne skończy swój byt prawny wraz z końcem kadencji, wskutek dyskontynuacji prac parlamentarnych.
13	Projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim	2020	Dnia 10 września 2020 r. Senat Rzeczypospolitej Polskiej skorzystał z konstytucyjnego uprawnienia i skierował do Sejmu wniosek z inicjatywą ustawodawczą. Wniesiony projekt, opracowany przez senatorów oraz przedstawicieli Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot, zyskał poparcie zdecydowanej większości Izby. Za głosowało 86 senatorów, 2 przeciwko, zaś 1 się wstrzymał. Nie jest on pod względem rozwiązań ustrojowych czy funkcjonalnych nowatorski, i silnie nawiązuje do tzw. ustawy śląskiej – dokonując w jej regulacjach kilku cennych modyfikacji. Obecnie projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim przebywa w „sejmowej zamrażarce” i czeka na politycznie lepsze czasu. Nie ma bowiem klimatu dla metropolii. Z apelem o kontynuację prac wystąpiła m.in. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Publicznej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (uchwała z dnia 06 września 2021 r.) oraz Sejmik Województwa Pomorskiego (uchwała z dnia 27 września 2021 r.). Inicjatywy te okazały się jednak – co było do przewidzenia – proceduralnie bezskuteczne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Szlachetko, *Normatywny model samorządu metropolitalnego, Gdańsk 2020*

Analiza projektów ustaw metropolitalnych w układzie chronologicznym (historycznym) dowodzi, że swoistą cezurą dla polityki metropolitalnej państwa był rok 2015, kiedy to Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął ustawę o związkach metropolitalnych – daleką od ideału, ale z wielu różnych względów dobrą, a przede wszystkim pierwszą, która w sposób systemowy i spójny tworzyła podwaliny pod reformę metropolitalną.

Po pierwsze, do roku 2015 w dyskursie publicznym pojawiały się różne koncepcje samorządu metropolitalnego (zarówno w zakresie jego organizacji, jak i funkcjonalności). Można by rzec, że miejsce miała „giełda idei”, na której ścierały się często przeciwstawne wizje samorządu wielkich miast (przykładowo metropolitalnym jednostkom samorządu terytorialnego wtórowały metropolitalne związki jednostek samorządu lokalnego). Po roku 2015 dyskurs zdominowała, wręcz zmonopolizowała, forma zrzeszeniowa, określana najczęściej mianem „związku metropolitalnego”. Forma wspólnotowa przeszła do lamusa. Ustawa o związkach metropolitalnych – choć nigdy nie została w praktyce zastosowana – zaczęła wpływać, na zasadzie prawa powielaczowego, na rozwiązania wszystkich późniejszych ustaw i projektów ustaw. Trójmiejski, wrocławski, poznański, łódzki, krakowski czy w końcu szczeciński projekt ustawy w zdecydowanej większości kopiowały rozwiązania prekursorki.

Po drugie, do roku 2015 projektodawcy proponowali przede wszystkim rozwiązania systemowe, mające obowiązywać na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i kształtować ustrój wszystkich uprzednio zidentyfikowanych i zdelimitowanych obszarów metropolitalnych. Na rozwiązania systemowe kładziono zdecydowany akcent. Po roku 2015 nie pojawił się żaden projekt ustawy metropolitalnej o systemowym charakterze. Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim – w pełni korzystająca z rozwiązań poprzedniczki, nie wnosząca do „kwestii metropolitalnej” jakiegokolwiek novum – rozpoczęła nowy trend projektów fragmentarycznych czy incydentalnych, stanowiących podstawy do tworzenia pojedynczych samorządów metropolitalnych. W skutek jej wejścia w życie także inne miasta-metropolitalne, zresztą całkiem słusznie i zasadnie, zaczęły rościć sobie prawa do podobnych „dedykowanych” regulacji ustawowych. W ślad za roszczeniami poszły prace legislacyjne i tak powstały projekty ustaw dla obszarów funkcjonalnych: Trójmiasta, Wrocławia, Poznania, Łodzi, Krakowa czy Szczecina. Prawodawca stworzył precedens – należałoby dodać, że niebezpieczny z pozycji systemu samorządu terytorialnego, spójności prawa samorządowego, dostępu do finansów publicznych, zasady sprawiedliwości oraz równości jednostek samorządu terytorialnego i ich mieszkańców wobec prawa; a ponad wszystko sprzyjający patologicznemu zjawiskowi, tj. klientelizmowi politycznemu.

3. Identyfikacja i delimitacja samorządu metropolitalnego

Punktem wyjścia w każdej dyskusji metropolitalnej – a tym bardziej w porównawczej analizie uwarunkowań prawnych dla organizacji i funkcjonowania samorządu metropolitalnego, jest „prawnoustrojowa koncepcja metropolii”, a więc zespół cech konstytuujących samorząd metropolitalny jako odrębny byt prawny w systemie administracji publicznej. Powinna ona odpowiadać na kilka pytań, w tym zasadnicze: czym jest metropolia w danym systemie prawnym? Wówczas też będzie można szukać odpowiedzi na kolejne pytania: gdzie zlokalizowane są metropolie oraz jakie obszary wchodzą w ich skład? Owa koncepcja wpływa więc na wiele szczegółowych kwestii, a w tym na identyfikację ośrodków metropolitalnych oraz delimitację ich obszarów funkcjonalnych – i temu też zagadnieniu zostanie poświęcona uwaga na wstępie.

Abstrahując do rozważań teoretycznych (naukowych), w których wiele uwagi poświęcono przedmiotowej materii, analizie poddać należy projektowane regulacje ustawowe. Każdy z dokumentów wyrażał bowiem określoną „wizję” metropolii, najczęściej czyniąc to właśnie poprzez wskazanie katalogu cech konstytutywnych. Każda forma osadnicza, która wpisywała się w „normatywną specyfikację”, uzyskiwała nowy, bo metropolitalny status prawny.

Cech, za pomocą których wyraża się koncepcję metropolii jest wiele. W pewnym uproszczeniu należałoby wymienić dwie bazowe kategorie:

- Kryteria populacyjne – każdorazowo minimalny próg populacyjny (ośrodka metropolitalnego lub całego obszaru), a niekiedy dodatkowo gęstość zaludnienia (mierzona w tysiącach osób na kilometr kwadrat);
- Kryteria urbanistyczne – w tym zaawansowanie procesów urbanizacyjnych oraz powiązania przestrzenne;
- Kryteria socjo-ekonomiczne – nawiązujące do powiązań funkcjonalnych łączących jednostki samorządu lokalnego z danego obszaru (przykładowo są to: struktura zatrudnienia, codzienne przejazdy do pracy, korzystanie z usług publicznych).

Od przyjętej koncepcji, czyli zespołu cech i kryteriów, zależała więc zarówno liczba, jak i wielkość samorządu metropolitalnego. Bogactwo rozwiązań legislacyjnych przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 4. Identyfikacja i delimitacja samorządu metropolitalnego

Projekt ustawy	Przepis	Kryterium populacyjne	Inne kryteria
Projekty systemowe			
Projekt ustawy o Warszawskim Okręgu Stołecznym	<p>Art. 1. Warszawski Okręg Stołeczny wypełnia funkcje powiatu w rozumieniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578, Nr 155, poz. 1014).2. W skład Warszawskiego Okręgu Stołecznego wchodzi:</p> <p>1) miasto stołeczne Warszawa, będące związkiem międzygminnym w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...);</p> <p>2) gminy określone w załączniku do ustawy, tworzące z miastem stołecznym Warszawa jednorodny przestrzennie i funkcjonalnie układ aglomeracji stołecznej, zwane dalej „gminami okręgu warszawskiego”.</p> <p>3) Obszar Warszawskiego Okręgu Stołecznego wyznaczają granice gmin wchodzących w jego skład.</p>	brak	Ustawodawca w sposób formalny ustalił gminy, które tworzą ośrodek samorządu metropolitalnego

<p>Projekt ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych</p>	<p>Art. 3 2. W zakresie, o którym mowa w ust. 1, chodzi w szczególności o metropole o znaczeniu europejskim i krajowym: m.st. Warszawa, czternaście miast na prawach powiatu wspólnie tworzących metropolię górnośląską [katowicką], „Silesia”, Łódź, Kraków, trzy miasta na prawach powiatu wspólnie tworzące metropolię trójmiejską [gdańską], Wrocław i Poznań, a także o rozwinięte metropolie o znaczeniu regionalnym: Bydgoszcz i Toruń oraz Szczecin a także Lublin, Białystok i Rzeszów.</p> <p>Art. 6. 1. Obszar metropolitalny w rozumieniu ustawy to teren obejmujący całość lub część danej aglomeracji miejskiej, na którym występuje intensywna zabudowa i duże zagęszczenie ludności, duży przepływ osób i towarów oraz znaczna wymiana usług.</p> <p>2. Obszar metropolitalny stanowi ciągły przestrzennie kompleks osiedleńczy obejmujący co najmniej jedną metropolię jako centrum tego kompleksu oraz powiązane funkcjonalnie z centrum jego bezpośrednie otoczenie, w postaci jednostek osadniczych różnej wielkości o charakterze miejskim, podmiejskim lub wiejskim, położonych na terenie sąsiadujących lub także kolejnych gmin.</p> <p>3. Obszar metropolitalny wyznacza się poprzez wskazanie gmin położonych na terenie obszaru, przy uwzględnieniu ust. 1 i 2.</p> <p>4. Granice obszaru metropolitalnego mogą przecinać teren powiatu i mogą wykroczyć poza granice województwa.</p> <p>5. Brak zgodności granic obszaru metropolitalnego wyznaczonego w trybie niniejszej ustawy z granicami obszaru w kształcie określonym w koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju lub planie zagospodarowania przestrzennego województwa, albo wynikającym ze strategii rozwoju kraju lub strategii rozwoju województwa, nie stanowi o niezgodności tych dokumentów z ustawą i nie oznacza konieczności podjęcia prac nad ich zmianą.</p> <p>6. Gminy i powiaty położone na obszarze metropolitalnym wyznaczonym na podstawie niniejszej ustawy są gminami względnie powiatami metropolitalnymi. Gminy metropolitalne wykonują zadania o szczególnym charakterze w rozumieniu art. 38 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.</p> <p>Art. 7. Jeżeli ciągły przestrzennie kompleks osiedleńczy stanowiący dużą aglomerację miejską, o którym mowa w art. 2 ust. 2, wykrocza poza granice państwowe Rzeczypospolitej Polskiej, teren położony w państwie sąsiednim może zostać włączony do obszaru metropolitalnego przy uwzględnieniu art. []</p> <p>Art. 8. 1. Obszar metropolitalny nie stanowi jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.</p> <p>2. Obszary metropolitalne ustanowione na podstawie niniejszej ustawy uwzględnia się w ramach statystyki publicznej, odrębnie od jednostek samorządu terytorialnego położonych na terenie obszaru. Obszary metropolitalne uwzględnia się w rejestrze, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej.</p> <p>3. Obszary metropolitalne mogą stanowić podstawę wydzielenia ich jako jednostek klasyfikacyjnych statystyki terytorialnej Unii Europejskiej na poziomie NUTS 3 względnie NUTS 2.</p> <p>Art. 9. 1. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia tworzy obszary metropolitalne z ludnością ok. 1 mln osób lub więcej przy gęstości zaludnienia przekraczającej 200 mieszkańców na 1 km², których centrum stanowią metropolie o znaczeniu europejskim i krajowym wymienione w art. 3 ust. 2.</p> <p>2. Załącznik do rozporządzenia określa gminy położone w dniu wejścia w życie ustawy na terenie każdego z obszarów metropolitalnych wymienionych w ust. 1.</p> <p>Art. 10. 1. Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia rozszerzyć stosowanie ustawy na dalsze aglomeracje miejskie i wyznaczyć obszary metropolitalne z ludnością ok. 500 tys. osób lub więcej, jeżeli spełnione są łącznie następujące kryteria:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. spełnione są pozostałe warunki określone dla obszaru metropolitalnego w art. 6 ust. 1 i 2 przy gęstości zaludnienia na tym obszarze przekraczającej 200 mieszkańców na 1 km², 2. wyznaczenie obszaru jest uzasadnione szczególnym natężeniem problemów zarządzania publicznego występujących na danym terenie, wspólnych dla miasta centralnego lub miast centralnych oraz otaczających je jednostek samorządu lokalnego, 3. władze miasta centralnego lub miast centralnych aglomeracji miejskiej wykazują się doświadczeniem i dorobkiem we współdziałaniu z sąsiadującymi jednostkami samorządu lokalnego, zaś lokalne instytucje naukowe i eksperckie uczestniczą w pracach programowych i planistycznych dotyczących rozwoju i zagospodarowania miasta, terenu aglomeracji miejskiej lub regionu. <p>2. Art. 9 ust. 2 stosuje się odpowiednio.</p>	<p>Brak</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ustawodawca w sposób formalny ustalił gminy, które tworzą ośrodek samorządu metropolitalnego; - Intensywna zabudowa; - Duże zagęszczenie ludności; - Duży przepływ osób i towarów, a także znaczna wymiana usług; - Ciągłość przestrzenna kompleksu osiedleńczego; - Powiązania funkcjonalne centrum z otoczeniem.
--	---	---

Projekt ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie	<p>Art. 16. 1. Na obszarze, który stanowi ciągły przestrzennie układ osadniczy obejmujący co najmniej jedno miasto na prawach powiatu wraz z otaczającymi je gminami, który charakteryzuje się silnymi związkami funkcjonalno-przestrzennymi, w tym dużym przepływem osób, towarów i usług oraz intensywnym zagospodarowaniem i dużą gęstością zaludnienia, w skali całego terenu może być utworzony obszar metropolitalnych.</p> <p>2. Obszar metropolitalny może obejmować gminy położone wewnątrz wyznaczonego obszaru, nawet jeżeli nie wykazują one silnych powiązań z miastem na prawach powiatu.</p> <p>3. Granice obszaru metropolitalnego mogą przecinać teren powiatu i wykraczać poza granice województwa.</p> <p>Art. 17. 1. Rada Ministrów tworzy, w drodze rozporządzenia, obszar metropolitalny z łączną liczbą mieszkańców wynoszącą co najmniej 2 mln, przy gęstości zaludnienia przekraczającej 200 mieszkańców na 1 km², jeżeli obszar ten spełnia warunki określone w art. 16. Liczbę mieszkańców ustala się według miejsca zamieszkania.</p> <p>2. Rada Ministrów tworzy, w drodze rozporządzenia, obszar metropolitalny także w przypadku gdy co najmniej trzy miasta na prawach powiatu pozostają ze sobą w bezpośrednim związku funkcjonalno-przestrzennym.</p> <p>3. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1, należy wskazać gminy położone na obszarze metropolitalnym.</p>	- 2.000.000 mieszkańców; - gęstość 200 mieszkańców na kilometr kw.	- Ciągłość przestrzenna układu osadniczego; - Silne związki funkcjonalno-przestrzenne; - Duży przepływ osób, towarów i usług; - Intensywne zagospodarowanie
Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego	<p>Art. 15. 1. Współpraca sąsiadujących jednostek samorządu lokalnego w zakresie zagospodarowania przestrzennego, polityki rozwoju oraz wspólnych przedsięwzięć i zadań mających znaczenie dla całego obszaru może być prowadzona w formie zespołu współpracy terytorialnej, zwanego dalej zespołem, na zasadach określonych w niniejszym rozdziale.</p> <p>2. Zespół tworzą gminy stanowiące ciągły przestrzennie układ osadniczy.</p> <p>3. W skład zespołu może wejść także powiat, o ile przynajmniej jedna gmina wchodząca w jego skład jest członkiem zespołu.</p> <p>4. W przypadku, o którym mowa w ust. 3, zobowiązania i uprawnienia powiatu związane z przynależnością do zespołu dotyczą jedynie terenu gminy albo gmin należących do zespołu.</p> <p>5. Postanowienia ustawy nie naruszają przepisów o związkach międzygminnych i związkach powiatów. Jednakże przedsięwzięcie lub zadanie publiczne wykonywane w związku celowym nie może równocześnie stanowić przedmiotu działalności zespołu.</p>	brak	- Sąsiadująca lokalizacja jednostek samorządu lokalnego; - Ciągłość przestrzenna układu osadniczego
Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym	<p>Art. 4. 1. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) tworzy, łączy, dzieli i znosi powiaty metropolitalne oraz ustala ich granice, 2) ustala i zmienia nazwy powiatów metropolitalnych oraz siedziby ich władz. <p>2. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, może być wydane także na wniosek zainteresowanej rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy.</p> <p>3. Ustalenie granic powiatu metropolitalnego następuje poprzez wskazanie gmin, powiatów lub miast na prawach powiatu wchodzących w skład powiatu metropolitalnego, a zmiana jego granic dokonywana jest w sposób zapewniający powiatowi metropolitalnemu terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych.</p> <p>4. Przez dzielenie powiatów metropolitalnych należy również rozumieć wyłączenie jednej lub więcej gmin, powiatu lub miasta na prawach powiatu z terytorium powiatu metropolitalnego z możliwością jednoczesnego:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) włączenia tej gminy lub gmin, powiatu lub miasta na prawach powiatu do innego powiatu metropolitalnego, 2) utworzenia nowego powiatu metropolitalnego z tych gmin albo z tych gmin, powiatu lub miasta na prawach powiatu. <p>5. Zmiany, o których mowa w ust. 1, następują z dniem 1 stycznia.</p>	brak	- Jednorodność układu osadniczego oraz przestrzennego; - Więzi społeczne, gospodarcze oraz kulturowe; - Zdolność do wykonywania zadań publicznych

<p>Ustawa o związkach metropolitalnych</p>	<p>Art. 4. 1.Rada Ministrów w drodze rozporządzenia: 1) ustala granice poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych przez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych; 2) tworzy w poszczególnych obszarach metropolitalnych związki metropolitalne, ustalając jednocześnie ich nazwy. 2. Wydając rozporządzenia, o których mowa w ust. 1, Rada Ministrów uwzględnia: 1) koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa; 2) powiązania funkcjonalne oraz zaawansowanie procesów urbanizacyjnych; 3) jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Art. 5. Za obszar metropolitalny w rozumieniu ustawy uznaje się spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkałą przez co najmniej 500 000 mieszkańców.</p>	<p>500.000 mieszkańców</p>	<p>Zaawansowanie procesów urbanizacyjnych; - Spójność przestrzenna obszaru; - Silne powiązania funkcjonalne</p>
--	--	----------------------------	---

Projekty indywidualne

<p>Projekt ustawy o Regionalnym Związku Komunalnym „Silesia”</p>	<p>Art. 1. Miasta na prawach powiatu: Katowice, Sosnowiec, Chorzów, Bytom, Zabrze, Gliwice, Świętochłowice, Tychy, Mysłowice, Siemianowice Śląskie, Ruda Śląska, Piekary Śląskie tworzą Regionalny Związek Komunalny „Silesia”, zwany dalej związkiem komunalnym. Art. 4. 1. Członkami związku komunalnego są określone w art. 1 jednostki samorządu terytorialnego. 2. W terminie do 31 grudnia 2009 r. do związku komunalnego mogą przystąpić miasta Jaworzno, Dąbrowa Górnicza, Będzin, Czeladź, Tarnowskie Góry oraz Powiat Będziński, Powiat Gliwicki, Powiat Tarnogórski i Powiat Łęczyński-Bieruński. Późniejsze przystąpienie możliwe jest najpóźniej na rok przed rozpoczęciem nowej kadencji, ze skutkiem od początku nowej kadencji. 3. Przystąpienie następuje na podstawie uchwały właściwej rady miejskiej (rady powiatowej) podjętej większością 2/3 głosów ustawowego składu rady.</p>	<p>Brak</p>	<p>- Ustawodawca w sposób formalny ustalił gminy, które przynależą oraz mogą przynależć do samorządu metropolitalnego; - Brak kryteriów merytorycznych</p>
<p>Projekt ustawy o Poznańskim Związku Metropolitalnym</p>	<p>Art. 2. Związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin i powiatów położonych w województwie wielkopolskim. Obejmuje spójny pod względem przestrzennym obszar oddziaływania miasta na prawach powiatu Poznania, charakteryzujący się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych, zamieszkały przez co najmniej 600 000 mieszkańców. Art. 5. 1. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia: tworzy związek metropolitalny z siedzibą w Poznaniu; ustala i zmienia granice związku metropolitalnego przez wskazanie gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego. 2. Wydając rozporządzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, Rada Ministrów uwzględnia: istniejące formy współpracy gmin oraz powiatów; powiązania funkcjonalne oraz zaawansowanie procesów urbanizacyjnych; jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. 3. Zmieniając granice związku metropolitalnego Rada Ministrów ustala nowe granice istniejącego związku metropolitalnego.</p>	<p>600.000 mieszkańców</p>	<p>- Spójność przestrzenna obszaru; - Istnienie silnych powiązań funkcjonalnych</p>

<p>Ustawa o związku metropolitalnym w woj. śląskim</p>	<p>Art. 1. 1. Ustawa określa zasady i tryb tworzenia oraz zasady funkcjonowania związku metropolitalnego w województwie śląskim, zwanego dalej „związkiem metropolitalnym”.</p> <p>2. Związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 000 000 mieszkańców.</p> <p>3. W skład związku metropolitalnego wchodzi miasto na prawach powiatu Katowice.</p> <p>Art. 4. 1. Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia:</p> <p>1) utworzyć w województwie śląskim związek metropolitalny, ustalić jego nazwę i siedzibę jego władz oraz ustalić jego obszar i granice przez wskazanie gmin wchodzących w skład tego związku,</p> <p>2) zmieniać obszar i granice związku metropolitalnego przez wskazanie gmin wchodzących w skład tego związku- mając na względzie istniejące formy współpracy gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego, powiązania funkcjonalne i zaawansowanie procesów urbanizacyjnych oraz układ osadniczy i przestrzenny uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe na tym obszarze.</p> <p>2. Zmieniając obszar i granice związku metropolitalnego, Rada Ministrów ustala nowe granice istniejącego związku metropolitalnego, z tym że obszar związku metropolitalnego w nowych granicach obejmuje co najmniej obszar gmin, które wchodzi w skład związku metropolitalnego w jego dotychczasowych granicach</p> <p>Art 2. Związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin i powiatów położonych w województwie dolnośląskim i obejmuje spójny pod względem przestrzennym obszar oddziaływania miasta na prawach powiatu Wrocławia, charakteryzujący się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych, zamieszkały przez co najmniej 900 tysięcy mieszkańców.</p>	<p>2 mln mieszkańców</p>	<p>Zaawansowanie procesów urbanizacyjnych;</p> <p>- Spójność przestrzenna obszaru;</p> <p>- Silne powiązania funkcjonalne</p>
<p>Projekt ustawy o Wrocławskim Związku Metropolitalnym</p>	<p>Art. 5. 1. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia:</p> <p>1) tworzy związek metropolitalny, ustalając jednocześnie jego nazwę i siedzibę jego władz;</p> <p>2) ustala i zmienia granice związku metropolitalnego przez wskazanie gmin i powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego.</p> <p>2. Wydając rozporządzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, Rada Ministrów uwzględnia:</p> <p>1) istniejące formy współpracy gmin oraz powiatów;</p> <p>2) powiązania funkcjonalne oraz zaawansowanie procesów urbanizacyjnych;</p> <p>3) jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe.</p> <p>3. Zmieniając granice związku metropolitalnego Rada Ministrów ustala nowe granice istniejącego związku metropolitalnego, z tym że obszar związku metropolitalnego w nowych granicach powinien obejmować co najmniej obszar tych gmin, które znajdują się w dotychczasowych granicach związku.</p>	<p>900.000 mieszkańców</p>	<p>- Spójność przestrzenna obszaru;</p> <p>- Silne powiązania funkcjonalne</p>
<p>Projekt ustawy o związku metropolitalnym w woj. zach. -pom.</p>	<p>Art. 1. 1. Ustawa określa zasady i tryb tworzenia oraz funkcjonowania związku metropolitalnego w województwie zachodniopomorskim, zwanego dalej „związkiem metropolitalnym”.</p> <p>2. Związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin województwa zachodniopomorskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na spójnym pod względem przestrzennym obszarze oddziaływania miasta na prawach powiatu Szczecin, który zamieszkuje co najmniej 600 000 mieszkańców.</p> <p>3. W skład związku metropolitalnego wchodzi miasto na prawach powiatu Szczecin.</p> <p>Art. 4. 1. Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia:</p> <p>1) utworzyć związek metropolitalny, ustalić jego nazwę i siedzibę jego władz oraz ustalić jego obszar i granice przez wskazanie gmin wchodzących w skład tego związku,</p> <p>2) zmieniać obszar i granice związku metropolitalnego przez wskazanie gmin wchodzących w skład tego związku</p> <p>- mając na względzie istniejące formy współpracy gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego, powiązania funkcjonalne i zaawansowanie procesów urbanizacyjnych oraz układ osadniczy i przestrzenny uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe na tym obszarze.</p> <p>2. Zmieniając granice związku metropolitalnego, R.M. ustala nowe granice istniejącego związku metropolitalnego, z tym że obszar związku metropolitalnego w nowych granicach obejmuje co najmniej obszar gmin, które wchodzi w skład związku metropolitalnego w jego dotychczasowych granicach.</p>	<p>600.000 mieszkańców</p>	<p>Zaawansowanie procesów urbanizacyjnych;</p> <p>Spójność przestrzenna obszaru;</p> <p>Silne powiązania funkcjonalne</p>

<p>Projekt ustawy o Krakowskim Związku Metropolitalnym</p>	<p>Art 2. Związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin położonych w województwie małopolskim. Obejmuje spójny pod względem przestrzennym obszar oddziaływania miasta na prawach powiatu Krakowa, charakteryzujący się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych, zamieszkały przez co najmniej 1 000 000 mieszkańców.</p> <p>Art. 5. 1. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia: 1. tworzy związek metropolitalny, ustalając jego nazwę i siedzibę jego władz. 2. ustala i zmienia granice związku metropolitalnego przez wskazanie gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego.</p> <p>2. Wydając rozporządzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, Rada Ministrów uwzględni: 1. istniejące formy współpracy gmin; 2. powiązania funkcjonalne oraz zaawansowanie procesów urbanizacyjnych; 3. jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe.</p> <p>3. Zmieniając granice związku metropolitalnego Rada Ministrów ustala nowe granice istniejącego związku metropolitalnego.</p>	<p>900 tys. mieszkańców</p>	<p>Spójność przestrzenna obszaru; Silne powiązania funkcjonalne</p>
<p>Projekt ustawy o Łódzkim Związku Metropolitalnym</p>	<p>Art. 1. 1. Ustawa określa zasady i tryb tworzenia oraz zasady funkcjonowania łódzkiego związku metropolitalnego, zwanego dalej „związkiem metropolitalnym”.</p> <p>2. Związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin województwa łódzkiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 1 000 000 mieszkańców.</p> <p>3. W skład związku metropolitalnego wchodzi miasto na prawach powiatu Łódź.</p> <p>Art. 4. 1. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia: 1. utworzy w województwie łódzkim związek metropolitalny, ustali jego nazwę i siedzibę jego władz oraz ustali jego obszar i granice przez wskazanie gmin wchodzących w skład tego związku, 2. zmienia obszar i granice związku metropolitalnego przez wskazanie gmin wchodzących w skład tego związku, 3. zmienia obszar i granice związku metropolitalnego przez wyłączenie ze związku gminy, której rada podjęła uchwałę o wyjściu gminy ze związku metropolitalnego oraz ustala nową nazwę związku metropolitalnego lub siedzibę jego władz, jeżeli nazwa związku metropolitalnego nawiązuje do nazwy gminy wychodzącej ze związku lub siedziba związku metropolitalnego znajduje się w granicach tej gminy -mając na względzie istniejące formy współpracy gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego, powiązania funkcjonalne i zaawansowanie procesów urbanizacyjnych oraz układ osadniczy i przestrzenny uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe na tym obszarze, a w zakresie pkt 3 także konieczność ochrony interesów związku metropolitalnego i gmin wchodzących w jego skład oraz gminy wychodzącej ze związku oraz uwzględniając treść art. 13.</p> <p>2. Zmieniając obszar i granice związku metropolitalnego, Rada Ministrów ustala nowe granice istniejącego związku metropolitalnego, z tym że obszar związku metropolitalnego w nowych granicach obejmuje co najmniej obszar gmin, które wchodziły w skład związku metropolitalnego w jego dotychczasowych granicach. Zdania pierwszego nie stosuje się w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3.</p>	<p>1 mln mieszkańców</p>	<p>- Zaawansowanie procesów urbanizacyjnych; Spójność przestrzenna obszaru; Silne powiązania funkcjonalne</p>

<p>Projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim</p>	<p>Art. 1. 1. Ustawa określa zasady i tryb tworzenia oraz zasady funkcjonowania związku metropolitalnego w województwie pomorskim, zwanego dalej „związkiem metropolitalnym”.</p> <p>2. Związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin i powiatów województwa pomorskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 1 000 000 mieszkańców.</p> <p>3. W skład związku metropolitalnego wchodzi miasta na prawach powiatu: Gdańsk, Gdynia i Sopot.</p> <p>4. W skład związku metropolitalnego mogą wchodzić wyłącznie te powiaty, których co najmniej połowa gmin wchodzi w skład związku metropolitalnego.</p> <p>5. Granice obszaru metropolitalnego mogą wykraczać poza granice województwa.</p> <p>Art. 4. 1. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia:</p> <p>1) tworzy w województwie pomorskim związek metropolitalny, ustalając jednocześnie jego nazwę, obszar i granice przez wskazanie gmin i powiatów wchodzących w skład tego związku oraz siedzibę jego władz;</p> <p>2) zmienia obszar i granice związku metropolitalnego w województwie pomorskim przez wskazanie gmin i powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego.</p> <p>2. Wydając rozporządzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, Rada Ministrów uwzględnia:</p> <p>1) istniejące formy współpracy gmin oraz powiatów;</p> <p>2) powiązania funkcjonalne oraz zaawansowanie procesów urbanizacyjnych, w tym rozstrzygnięcia planistyczne w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego;</p> <p>3) jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe.</p> <p>3. Zmieniając granice związku metropolitalnego Rada Ministrów ustala nowe granice istniejącego związku metropolitalnego, z tym że obszar związku metropolitalnego w nowych granicach powinien obejmować co najmniej obszar tych gmin i powiatów, które wchodzi w skład związku metropolitalnego w jego dotychczasowych granicach.</p> <p>4. Zmiana granic związku metropolitalnego wchodzi w życie po zakończeniu kadencji dotychczasowych władz związku metropolitalnego i jednostek samorządowych wchodzących w jego skład.</p>	<p>1 mln mieszkańców</p>	<p>Zaawansowanie procesów urbanizacyjnych;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Spójność przestrzenna obszaru; - Silne powiązania funkcjonalne
--	---	--------------------------	--

4. Funkcjonalność projektowanego samorządu metropolitalnego

Przy projektowaniu każdej reformy administracyjnej kluczową kwestią jest sprawność aparatu administracyjnego (skuteczność, efektywność, wydajność, terminowość itd.) w zaspokajaniu ludzkich potrzeb. W końcu, jedynym uzasadnieniem dla istnienia administracji publicznej – jej misją – jest tworzenie warunków do jak najlepszego życia człowieka. Reforma znajduje uzasadnienie jedynie wówczas, gdy przyczyni się do usprawnienia tego procesu. Jeżeli opracowania eksperckie (różnorodne analizy, ekspertyzy, diagnozy) wykażą, że wykonywanie określonego zadania publicznego może przebiegać lepiej, to reforma staje się zasadna. Stąd też analizy projektów ustaw metropolitalnych należy rozpocząć od kwestii „funkcjonalności” projektowanego samorządu metropolitalnego. Analiza projektowanej funkcjonalności ukazuje bowiem szerszą perspektywę, w której projektodawca osadza proponowaną instytucję – pokazuje w jaki sposób nowy podmiot przyczyni się do podniesienia standardów życia mieszkańców, a także w takim zakresie.

Na marginesie warto tylko poczynić jedną uwagę porządkującą, dotyczącą samego pojęcia „funkcjonalność”. Poprzez funkcjonalność rozumie się prawnie zakodowaną aktywność danej instytucji, którą determinują de iure trzy kategorie norm: (1) normy o zakresie działania (ustalające katalog przyporządkowanych spraw instytucji), (2) normy o zadaniach publicznych (określające cele i kierunki działania instytucji), (3) normy o kompetencjach (określające szczegółowe formy działania administracji publicznej; dające faktyczną sprawczość w osiąganiu powierzonych zadań) [5]. I tym kategoriom norm prawnych – w kontekście projektowanego samorządu metropolitalnego – poświęcona zostanie szczególna atencja.

Istnieją dwie zasadnicze sfery funkcjonalności samorządu metropolitalnego. Należałoby je określić mianem sfery: (1) bazowej oraz (2) dodatkowej. Sfera bazowa do podstawa metropolitalnej funkcjonalności, swoiste minimum minimorum ewentualnej reformy, poniżej którego nie należy schodzić, jeżeli reforma ma mieć jakikolwiek sens. Najlepiej ją oddaje pojęcie „metropolitalnej triady”. Zdecydowana większość samorządów metropolitalnych realizuje bowiem właśnie trzy zadania. Są nimi:

Rozwój społeczno-ekonomiczny – przy czym podkreślić należy, że rozwój społeczno-ekonomiczny może być różnie definiowany; zasadniczo obejmuje on tzw. politykę rozwoju (czyli planowanie strategiczne), a także promocję obszaru (pod inwestycje lub turystykę) oraz wspieranie przedsiębiorczości (in genere, metropolitalnych specjalizacji lub wybranych branż, np. wysokich technologii); podstawowym instrumentem jest strategia rozwoju;

- Planowanie przestrzenne – tak jak przedmiotowe zadanie konstytuuje niemalże każdy samorząd metropolitalny, tak instrumentarium prawne, w które wyposaża się organy metropolii jest silnie zróżnicowane; spektrum przyjmowanych rozwiązań jest niezwykle szerokie, od „miękkich” kompetencji i koordynacji lokalnej polityki przestrzennej, aż po „twarde” i samodzielnie realizowane przez samorząd metropolitalny kompetencje przestrzenne;
- Transport i mobilność – pod tak określoną dziedziną mieści się szereg działań, w tym rozwój infrastruktury transportowej (budowa infrastruktury drogowej i szynowej), organizacja transportu zbiorowego, a także rozwój mobilności miejskiej (środków transportu indywidualnego).

[5] Do tego dochodzą także normy o dochodach, które warunkują finansowe możliwości realizacji zadań publicznych. Te znajdują się jednak – ze względu na postawione założenia i cele – poza ramami przedmiotowego raportu.

Sfera dodatkowa jest z kolei wypadkową pozycji samorządu metropolitalnego. W krajach o długiej metropolitalnej tradycji ich pozycja jest zdecydowanie silniejsza, a funkcjonalność wykracza poza scharakteryzowaną „triadę”, obejmując także (przykładowo):

- Ochronę środowiska i klimatu;
- Zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą;
- Rozwój i utrzymanie sieci wodociągowo-kanalizacyjnej;
- Gospodarkę odpadową;
- Rynek pracy;
- Edukację;
- Kulturę;
- Opiekę zdrowotną;
- Pomoc społeczną;
- Bezpieczeństwo publiczne;
- Zarządzanie kryzysowe.

W powyższe ustalenia wpisują się także analizowane projekty ustaw metropolitalnych. Są one nośnikami bardzo zróżnicowanych koncepcji, od silnie zachowawczych, po bardzo progresywne. Syntetyczne zestawienie projektowanych rozwiązań funkcjonalnych – na poziomie zadań metropolitalnych – przedstawiono w tabeli 2. Co jednak należy zastrzec, tabela ukazuje ustawowo proponowaną funkcjonalność samorządu metropolitalnego, a więc wskazano jedynie te zadania publiczne, w które metropolie wyposaża projektodawca. Należy mieć na uwadze, że zdecydowana większość projektów ustaw umożliwi przekazanie innych zadań publicznych zarówno przez prawodawcę (w drodze odrębnych ustaw), jak i przez organy administracji rządowej lub jednostek samorządu terytorialnego (w drodze porozumień administracyjnych).

Tabela 3. Funkcjonalność projektowanego samorządu metropolitalnego.

Tytuł projektu:	PR	PO	PP	OŚ	ZIT	OTP	GW	O	RP	E	OZ	BP	ZK	CUW
PR - polityka rozwoju PO - promocja obszaru PP - planowanie przestrzenne OŚ - ochrona środowiska ZIT - zarządzanie infrastrukturą transportową OTP - organizacja transportu publicznego GW - gospodarka wodna O - odpady RP - rynek pracy E - edukacja OZ - opieka zdrowotna BP - bezpieczeństwo publiczne ZK - zarządzanie kryzysowe CUW - centrum usług wspólnych														
Projekt ustawy o zmianie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK			TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	
Projekt ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK				TAK	TAK
Projekt ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK					
Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego	TAK		TAK											
Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK					TAK	TAK
Ustawa o związkach metropolitalnych	TAK	TAK	TAK		TAK	TAK								
Projekt ustawy o Warszawskim Okręgu Stołecznym	TAK		TAK		TAK	TAK	TAK	TAK		TAK*	TAK*	TAK		
Projekt ustawy o Regionalnym Związku Komunalnym „Silesia”	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK								
Projekt ustawy o Poznańskim Związku Metropolitalnym	TAK	TAK	TAK		TAK	TAK								TAK

* - Transfer zadań powiatu

Tytuł projektu:	PR	PO	PP	OŚ	ZIT	OTP	GW	O	RP	E	OZ	BP	ZK	CUW
PR - polityka rozwoju PO - promocja obszaru PP - planowanie przestrzenne OŚ - ochrona środowiska ZIT - zarządzanie infrastrukturą transportową OTP - organizacja transportu publicznego GW - gospodarka wodna O - odpady RP - rynek pracy E - edukacja OZ - opieka zdrowotna BP - bezpieczeństwo publiczne ZK - zarządzanie kryzysowe CUW - centrum usług wspólnych														
Ustawa o związku metropolitalnym w woj. śląskim	TAK	TAK	TAK		TAK	TAK								
Projekt ustawy o ustroju Miasta Stołecznego Warszawy	TAK	TAK	TAK		TAK	TAK				TAK*	TAK*	TAK*	TAK*	
Projekt ustawy o Wrocławskim Związku Metropolitalnym	TAK	TAK	TAK		TAK	TAK								TAK
Projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie zachodniopomorskim	TAK	TAK	TAK		TAK	TAK								
Projekt ustawy o Krakowskim Związku Metropolitalnym	TAK	TAK	TAK		TAK	TAK								
Projekt ustawy o Łódzkim Związku Metropolitalnym	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK		TAK						
Projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK								

* - Transfer zadań powiatu

Źródło: Opracowanie własne

5. Formy organizacyjne projektowanego samorządu metropolitalnego

Kolejną istotną kwestią, o którą rozbija się zdecydowana większość debat publicznych i projektów ustaw, jest forma organizacyjnoprawna ewentualnego samorządu metropolitalnego. Obok polityki (metody) identyfikacji i delimitacji obszarów metropolitalnych to chyba największe wyzwanie stojące przed reformatorami – i to nie ze względów na merytoryczne skomplikowanie materii, ale z powodu polaryzacji politycznej.

Generalnie rzecz ujmując, analiza koncepcji naukowych czy eksperckich, także tych wyrażonych w projektowanych ustawach metropolitalnych, prowadzi do wniosku, że są dwie główne konstrukcje prawne wykorzystywane w procesach modelowania instytucji metropolitalnych. Są nimi:

- konstrukcja jednostki samorządu terytorialnego;
- konstrukcja zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego.
- Różnice pomiędzy nimi są zdecydowane i daleko idące, rzutujące na inne regulacje ustrojowe czy funkcjonalne.

Jednostka samorządu terytorialnego to forma organizacyjna, w której funkcjonuje wspólnota mieszkańców, czyli grupa społeczna odznaczająca się szeregiem wspólnych cech, a przede wszystkim więziami historycznymi, kulturowymi, tożsamościowymi, społecznymi. Posiada swoją podmiotowość polityczną i prawną, samodzielność, katalog zadań i władzę. Jest urządzona w sposób demokratyczny, co oznacza, że mieszkańcy mają wpływ na wybór władzy, a także cele i kierunki poszczególnych polityk publicznych. Jednostka samorządu terytorialnego to „korporacja osób fizycznych”, czyli „korporacja I stopnia”. Z kolei zrzeszenie jednostek samorządu terytorialnego to podmiot pochodny, utworzony przez istniejące jednostki samorządu terytorialnego w ramach konstytucyjnego prawa do współdziałania.

Zrzeszenia mogą mieć różne prawne formy, przykładowo: (1) stowarzyszenia, (2) kapitałowej spółki prawa handlowego, (3) związku komunalnego (np. międzygminnego, gminno-powiatowego, powiatowego). Zrzeszenia posiadają odrębną podmiotowość prawną, ale ich samodzielność jest istotnie ograniczona decyzyjnością zrzeszających się jednostek. Ze względu na konstrukcję prawną nie mają z reguły urządzeń demokratycznych (ani w zakresie demokracji pośredniej, ani demokracji bezpośredniej). Można je nazywać: „korporacjami (innych) korporacji” lub „korporacjami II stopnia”.

W projektowanym ustawodawstwie metropolitalnym występują obie te konstrukcje. Są one wykorzystywane do tworzenia konkretnych już form organizacyjnoprawnych samorządu metropolitalnego. Konstrukcja metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego legła u podstaw koncepcji m.in. H. Izdebskiego (tzw. powiat metropolitalny), I. Zachariasza (także powiat metropolitalny) i J. Szlachetko (po prostu metropolia, na zasadzie analogii do gminy, powiatu i województwa), a pojawiła się przede wszystkim w projekcie ustawy o zmianie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oraz w projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym. Natomiast konstrukcja metropolitalnego zrzeszenia jednostek samorządu lokalnego (bowiem każdorazowo bez samorządu regionalnego) znajdowała o wiele większe zainteresowanie pośród naukowców, reformatorów i legislatorów, w tym m.in. B. Dolnickiego czy R. Marchaja, czego wyrazem jest ustawa o związkach metropolitalnych, ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim, a także wszystkie późniejsze ustawy indywidualne dla Wrocławia, Poznania, Trójmiasta, Szczecina czy Łodzi. Takie metropolitalne zrzeszenie jednostek samorządu lokalnego, z reguły mające formę związku, określane było na różne sposoby: obszarem metropolitalnym, związkiem metropolitalnym, zespołem metropolitalnym, zespołem współpracy terytorialnej.

Za każdym rozwiązaniem stoją określone argumenty – pozytywne i negatywne zarazem. Wydaje się, że reforma metropolitalna powinna – na płaszczyźnie ustrojowej – uwzględniać dwa kryteria: (1) prakseologię (sprawność działania) oraz (2) demokrację. I tak jak prakseologicznie można ukształtować zarówno jednostkę, jak i związek takowych – poprzez odpowiednią budowę władz, aparatu pomocniczego, procedur itd., tak dla demokracji i jej instytucjonalnego rozwoju sprzyjającym środowiskiem normatywnym jest korporacja osób fizycznych, a więc wspólnota mieszkańców. Bezpośredni udział członków korporacji w procesach decyzyjnych i zarządczych jest wbudowany w konstrukcyjną całość, co wzmacnia urządzenia demokratyczne i czyni je wręcz koniecznymi.

Tabela 4. Formy organizacyjne projektowanego samorządu metropolitalnego.

Tytuł projektu:	Konstrukcja prawna:	Forma organizacyjna:	Podmiotowość prawna:	Samo-dzielność:	Władza metropolitalna:	Wybory samorządowe:	Urządzenia demokratyczne:
Projekt ustawy o zmianie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa	Jednostka samorządu terytorialnego	Powiat metropolitalny	Powiat metropolitalny posiada osobowość prawną (art. 9 pkt 15)	Powiat metropolitalny posiada prawnie chronioną samodzielność (art. 9 pkt 15)	Organami są: Rada Powiatu Metropolitalnego – składająca się z radnych wybieranych przez mieszkańców; Marszałek Powiatu Metropolitalnego – którego wybierają mieszkańcy (art. 9 pkt 15)	Radni oraz marszałek wybierani są w wyborach bezpośrednich (art. 9 pkt 15)	Konsultacje społeczne oraz referendum (art. 9 pkt 15)
Projekt ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych	Zrzeszenie jednostek samorządu lokalnego	Zespół metropolitalny (składający się z gmin i powiatów)	Zespół posiada osobowość prawną (art. 13 ust. 2)	Zespół posiada prawnie chronioną samodzielność (art. 13 ust. 3)	Organami są: Zgromadzenie Zespołu – składające się z delegatów gmin i powiatów, którymi są wójtowie, starości; Kolegium Wykonawcze Zespołu – w którego skład wchodzi przedstawiciele miasta na prawach powiatu oraz powiatów (art. 24, art. 25, art. 28)	Brak	Brak
Projekt ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie	Zrzeszenie jednostek samorządu lokalnego	Zespół metropolitalny (składający się z gmin i powiatów)	Zespół posiada osobowość prawną (art. 17 ust. 2)	Zespół posiada prawnie chronioną samodzielność (art. 17 ust. 3)	Organami są: Zgromadzenie Zespołu – składające się z delegatów gmin i powiatów, którymi są wójtowie, starości; Zarząd Zespołu – którego skład wybiera Zgromadzenie (art. 23, art. 24, art. 27)	Brak	Brak
Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego	Zrzeszenie jednostek samorządu terytorialnego	Zespół współpracy terytorialnej (składający się z gmin i powiatów)	Zespół posiada osobowość prawną (art. 8 ust. 2)	Zespół posiada prawnie chronioną samodzielność (art. 8 ust. 3)	Organami są: Zgromadzenie Zespołu – składające się z delegatów gmin i powiatów, którymi są wójtowie, starości; Dyrektor Wykonawczy – którego wybiera Zgromadzenie (art. 15, art. 16, art. 20)	Brak	Brak

Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym	Jednostka samorządu terytorialnego	Powiat metropolitalny	Powiat metropolitalny posiada osobowość prawną (art. 2 ust. 2)	Powiat metropolitalny posiada prawnie chronioną samodzielność (art. 2 ust. 3)	Organami są: Rada Powiatu Metropolitalnego – składająca się z radnych wybieranych przez mieszkańców; Zarząd Powiatu Metropolitalnego – którego skład wybiera Rada. (art. 12, art. 14, art. 29)	Radni wybierani są w wyborach bezpośrednich (art. 14 ust. 3)	Konsultacje społeczne (art. 7)
Ustawa o związkach metropolitalnych	Zrzeszenie jednostek samorządu lokalnego	Związek metropolitalny (składający się z gmin i powiatów)	Związek posiada osobowość prawną (art. 2 ust. 2)	Związek posiada prawnie chronioną samodzielność (art. 2 ust. 3)	Organami są: Zgromadzenie Związku – składające się z delegatów gmin i powiatów, którymi są wójtowie, starości, a także po jednym przedstawicielu każdej rady (gminy i powiatu); Zarząd Związku – którego skład wybiera Zgromadzenie (art. 17, art. 20, art. 28)	Brak	Brak
Projekt ustawy o Warszawskim Okręgu Stołecznym	Jednostka samorządu terytorialnego	Warszawski Okręg Stołeczny	Okręg posiada osobowość prawną (art. 12)	Okręg posiada prawnie chronioną samodzielność (art. 12)	Organami są: Rada Stołeczna – składająca się z radnych wybieranych przez mieszkańców; Zarząd Stołeczny – którego skład wybiera Rada; przewodniczącym Zarządu jest Prezydent Miasta stołecznego Warszawy (art. 4, art. 5)	Radni wybierani są w wyborach bezpośrednich (art. 4)	Konsultacje społeczne oraz referendum (art. 12)
Projekt ustawy o Regionalnym Związku Komunalnym „Silesia”	Zrzeszenie jednostek samorządu terytorialnego	Związek Komunalny „Silesia”	Związek posiada jedynie osobowość prawną prawa publicznego (art. 2)	Związek nie posiada prawnie chronionej samodzielności	Organami są: Rada Związku Komunalnego – składająca się z radnych wybieranych przez mieszkańców (co stoi w pewnej sprzeczności logicznej ze zreszeniową konstrukcją związku); Zarząd Związku Komunalnego – którego skład wybiera Rada (art. 12, art. 13 ust. 3, art. 19)	Radni wybierani są w wyborach bezpośrednich (art. 13 ust. 3)	Referendum (art. 14)

Projekt ustawy o Poznańskim Związku Metropolitalnym	Zrzeszenie jednostek samorządu lokalnego	Związek metropolitalny (składający się z gmin i powiatów)	Związek posiada osobowość prawną (art. 3 ust. 2)	Związek posiada prawnie chronioną samodzielność (art. 3 ust. 3)	Organami są: Zgromadzenie Związku – składające się z delegatów gmin i powiatów, którymi są wójtowie, starości lub osoby upoważnione; Zarząd Związku – którego skład wybiera Zgromadzenie (art. 18, art. 21, art. 29)	Brak	Brak
Ustawa o związku metropolitalnym w woj. śląskim	Zrzeszenie jednostek samorządu lokalnego	Związek metropolitalny (składający się z gmin)	Związek posiada osobowość prawną (art. 2 ust. 2)	Związek posiada prawnie chronioną samodzielność (art. 2 ust. 3)	Organami są: Zgromadzenie Związku – składające się z delegatów gmin, którymi są wójtowie lub osoby upoważnione; Zarząd Związku – którego skład wybiera Zgromadzenie (art. 18, art. 21, art. 29)	Brak	Brak
Projekt ustawy o ustroju Miasta Stołecznego Warszawy	Jednostka samorządu terytorialnego	Miasto stołeczne Warszawa	Miasto posiada osobowość prawną (art. 4 ust. 2)	Miasto posiada prawnie chronioną samodzielność (art. 4 ust. 3)	Organami są: Rada Miasta stołecznego Warszawy – składająca się z radnych wybieranych przez mieszkańców (po jednym radnym wybiera każda dzielnica i gmina); Prezydent Miasta stołecznego Warszawy – którego wybierają mieszkańcy (art. 24)	Rada oraz prezydent wybierani są w wyborach bezpośrednich (art. 24 ust. 3 oraz ust. 6)	Konsultacje społeczne (art. 7) oraz referendum (art. 22)
Projekt ustawy o Wrocławskim Związku Metropolitalnym	Zrzeszenie jednostek samorządu lokalnego	Związek metropolitalny (składający się z gmin i powiatów)	Związek posiada osobowość prawną (art. 3 ust. 2)	Związek posiada prawnie chronioną samodzielność (art. 3 ust. 3)	Organami są: Zgromadzenie Związku – składające się z delegatów gmin i powiatów, którymi są wójtowie, starości lub osoby upoważnione; Zarząd Związku – którego skład wybiera Zgromadzenie (art. 18, art. 21, art. 29)	Brak	Brak

Projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie zachodniopomorskim	Zrzeszenie jednostek samorządu lokalnego	Związek metropolitalny (składający się z gmin)	Związek posiada osobowość prawną (art. 2 ust. 2)	Związek posiada prawnie chronioną samodzielność (art. 2 ust. 3)	Organami są: Zgromadzenie Związku – składające się z delegatów gmin, którymi są wójtowie lub osoby upoważnione; Zarząd Związku – którego skład wybiera Zgromadzenie (art. 18, art. 21, art. 29)	Brak	Brak
Projekt ustawy o Krakowskim Związku Metropolitalnym	Zrzeszenie jednostek samorządu lokalnego	Związek metropolitalny (składający się z gmin)	Związek posiada osobowość prawną (art. 2 ust. 2)	Związek posiada prawnie chronioną samodzielność (art. 2 ust. 3)	Organami są: Zgromadzenie Związku – składające się z delegatów gmin, którymi są wójtowie lub osoby upoważnione; Zarząd Związku – którego skład wybiera Zgromadzenie (art. 18, art. 21, art. 29)	Brak	Brak
Projekt ustawy o Łódzkim Związku Metropolitalnym	Zrzeszenie jednostek samorządu lokalnego	Związek metropolitalny (składający się z gmin)	Związek posiada osobowość prawną (art. 2 ust. 2)	Związek posiada prawnie chronioną samodzielność (art. 2 ust. 3)	Organami są: Zgromadzenie Związku – składające się z delegatów gmin, którymi są wójtowie lub osoby upoważnione; Zarząd Związku – którego skład wybiera Zgromadzenie (art. 20, art. 23, art. 31)	Brak	Brak
Projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim	Zrzeszenie jednostek samorządu lokalnego	Związek metropolitalny (składający się z gmin i powiatów)	Związek posiada osobowość prawną (art. 2 ust. 2)	Związek posiada prawnie chronioną samodzielność (art. 2 ust. 3)	Organami są: Zgromadzenie Związku – składające się z delegatów gmin i powiatów, którymi są wójtowie, starości lub osoby upoważnione; Zarząd Związku – którego skład wybiera Zgromadzenie (art. 20, art. 23, art. 32)	Brak	Brak

Źródło: Opracowanie własne

6. Podsumowanie

Z przedmiotowego raportu i jego syntetycznych analiz ujawnia się obraz, z jednej strony, bezskutecznej władzy publicznej, która od dekad, pomimo tak wielu prób, nie jest w stanie przeprowadzić reformy kluczowej dla systemu zarządzania publicznego w państwie, a także dla rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju. Z drugiej strony ukazuje się obraz prac wielu ludzi i instytucji, których efektem są liczne projekty ustaw, a także opracowania eksperckie. Należałoby – nawiązując do tej drugiej refleksji – postawić tezę, iż w Rzeczypospolitej Polskiej istnieje już w zasadzie gotowa ustawa metropolitalna, trzeba ją jedynie znaleźć „w szafie”, „odkurzyć” i aktualizować. Konceptyjnie i projektowo do reformy niewiele trzeba. To czego naprawdę trzeba, to elita polityczna, która jest w stanie wznieść się ponad podziały i podjąć decyzję dla dobra wspólnego i interesu obywateli. I jest to przedmiot godny uwagi badaczy – politologów, być może na kolejne opracowanie.

O AUTORZE

dr hab. Jakub H. Szlachetko, adwokat; Prezes Zarządu Instytutu Metropolitalnego; adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; autor książki pt.: „Normatywny model samorządu metropolitalnego”, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2020.

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

.....
Warszawa, wrzesień 2022

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa

www.frdl.org.pl