



Lex metropolitana
**Rozwój ustawodawstwa
metropolitalnego
w Trzeciej
Rzeczypospolitej
Polskiej**

Jakub Szlachetko

Lex metropolitana
Rozwój ustawodawstwa
metropolitalnego
w Trzeciej
Rzeczypospolitej
Polskiej

Jakub Szlachetko

Lex metropolitana
Rozwój ustawodawstwa
metropolitalnego
w Trzeciej
Rzeczypospolitej
Polskiej

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
Gdańsk 2023

Recenzent
dr hab. Maciej Kruś, prof. UAM

Redaktor Wydawnictwa
Sylwia Rumińska

Projekt okładki i stron tytułowych
Jan Rutka

Na okładce wykorzystano fragment grafiki Mariusza Warasa z serii M-City

Skład i łamanie
Maksymilian Biniakiewicz

Publikacja sfinansowana ze środków
Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego,
Katedry Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego
Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego
oraz Wydawnictwa Uniwersytetu Gdańskiego w ramach nagrody
uzyskanej przez Autora w Konkursie Wydawnictwa
Uniwersytetu Gdańskiego na najlepszą książkę naukową – edycja 2020

© Copyright by Uniwersytet Gdański
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-514-5

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. +48 58 523 11 37, tel. kom. +48 725 991 206
e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl
wydawnictwo.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: wydawnictwo.ug.edu.pl/sklep/

Druk i oprawa
Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. +48 58 523 14 49

Spis treści

Przedmowa

O początkach polityk publicznych i debat ustrojowych odnoszących się do metropolii we współczesnej Polsce – perspektywa Unii Metropolii Polskich	9
Wprowadzenie	9
1. Powstanie Unii Metropolii Polskich	11
2. Prace Unii Metropolii Polskich w okresie pilotażu reformy	16
3. Metropolie w polityce Unii Europejskiej	21
4. Metropolie po reformie wojewódzko-powiatowej	24
Podsumowanie	27

Wstęp	28
1. Cele i przedmiot rozważań	28
2. Metody badawcze	30
3. Struktura pracy	32

Część 1

Historia i treść projektów ustaw metropolitalnych

Rozdział 1. Historia projektów ustaw metropolitalnych	35
Rozdział 2. Treść projektów ustaw metropolitalnych	50
2.1. Identyfikacja miast metropolitalnych i delimitacja obszarów metropolitalnych	50
2.2. Zakres działania, zadania publiczne i kompetencje samorządu metropolitalnego	61
2.2.1. Uprawnienia koordynacyjne	63
2.2.2. Polityka rozwoju	67
2.2.3. Planowanie przestrzenne	67
2.3. Forma organizacyjna samorządu metropolitalnego	71
2.3.1. Metropolitalna jednostka samorządu terytorialnego	73
2.3.2. Metropolitalne zrzeszenie jednostek samorządu terytorialnego	79

2.4. Uspołecznienie samorządu metropolitalnego	89
2.4.1. Demokracja pośrednia	90
2.4.2. Demokracja uczestnicząca (partycypacyjna, deliberatywna)	91

Część 2

Projekty ustaw metropolitalnych

Rozdział 1

Projekt ustawy z 2008 r. o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych ..	95
--	----

Rozdział 2

Projekt ustawy z 2008 r. o Regionalnym Związku Komunalnym „Silesia”	114
--	-----

Rozdział 3

Projekt ustawy z 2009 r. o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie	124
---	-----

Rozdział 4

Projekt ustawy z 2013 r. o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego	152
--	-----

Rozdział 5

Projekt ustawy z 2013 r. o powiecie metropolitalnym	176
---	-----

Rozdział 6

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych	206
---	-----

Rozdział 7

Projekt ustawy z 2016 r. o Poznańskim Związku Metropolitalnym	234
---	-----

Rozdział 8

Ustawa z 2017 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy	249
--	-----

Rozdział 9

Projekt ustawy z 2018 r. o Wrocławskim Związku Metropolitalnym	286
--	-----

Rozdział 10

Projekt ustawy z 2018 r. o związku metropolitalnym w województwie zachodniopomorskim	302
---	-----

Rozdział 11

Projekt ustawy z 2018 r. o Krakowskim Związku Metropolitalnym	319
---	-----

Rozdział 12**Projekt ustawy z 2020 r. o łódzkim związku metropolitalnym 335****Rozdział 13****Projekt ustawy z 2020 r. o związku metropolitalnym****w województwie pomorskim 354****Wykaz źródeł i opracowań 374**

Akty normatywne 374

Materiały legislacyjne 375

Literatura 376

Inne dokumenty 378

Spis tabel 382

Przedmowa

O początkach polityk publicznych i debat ustrojowych odnoszących się do metropolii we współczesnej Polsce – perspektywa Unii Metropolii Polskich

Wprowadzenie

Zainteresowanie polskich polityków problemem metropolitalnym nastąpiło stosunkowo niedawno, zostało wymuszone polityką UE i badaniami naukowymi nad zagadnieniami metropolizującej się gospodarki. W efekcie tych badań przedstawiciele świata nauki coraz wyraźniej zaczęli domagać się od władz centralnych przyjęcia polityki dotyczącej obszarów metropolitalnych. Jednak i zainteresowanie przedstawicieli nauk społecznych tą problematyką ma nieodległą historię, a jego początków można upatrywać w rozwijających się od przełomu XIX i XX w. badaniach nad fenomenem miasta, najpierw mających za swój przedmiot problem wielkiego miasta, potem aglomeracji miejskiej. W rezultacie wyodrębniono metropolię (obszar metropolitalny) jako obiekt badań pewnych kwestii wielkomiejsko-aglomeracyjnych. To dość późne zainteresowanie polskich nauk społecznych problematyką metropolitalną nie powinno raczej dziwić, bowiem także i na świecie miasto – w jego współczesnej postaci – dopiero od niedawna, wraz ze zwiększaniem się liczby ludności zamieszkującej ośrodki wielkomiejskie, stanowi przedmiot refleksji politologii, socjologii, geografii czy prawa.

W Polsce naukowe zainteresowania geografii problematyką metropolii, rozumianej jako jednostka osiedleńcza o większym stopniu rozwoju niż aglomeracja miejska, tzn. jednostka będąca obszarem wielkomiejskim o koncentracji funkcji społeczno-gospodarczych wysokiego rzędu

i powiązań o zasięgu międzynarodowym, sięgają lat 70. i są związane z przypisywaniem aglomeracji miejskiej „treści morfologicznych”, a obszarom metropolitalnym – „treści funkcjonalnych”¹. Pod koniec lat 80. zagadnienia metropolizacji przestrzeni i gospodarki stały się także przedmiotem badawczym socjologii, głównie dzięki obserwacji dorobku socjologii amerykańskiej, rozwijającej swe badania w związku ze zmianą stylu życia na prowincji, dostrzeganym coraz silniej procesem zanikania podziału między miastem a wsią i wzrastającym cywilizacyjnym znaczeniem metropolii jako ośrodków tworzących nowe wzorce zachowań w wielu dziedzinach życia². Politologia dopiero w latach 90. szerzej zaczęła się interesować miastem i metropolią jako fenomenami społecznymi i przestrzennymi, wpływającymi na zachowania wyborcze, kształt elit³ czy warunkującymi, obok innych determinant, realizację polityk publicznych we współczesnym państwie⁴. Niejako w konsekwencji zainteresowania przedstawicieli tych nauk problemem metropolitalnym także prawnicy starają się uczynić przedmiotem swych badań zagadnienie organizacji władz publicznych i administracji w wielkich miastach / aglomeracjach miejskich / metropoliach (obszarach metropolitalnych)⁵.

Zainteresowanie polskich elit politycznych fenomenem metropolizacji jest związane z powstaniem Unii Metropolii Polskich w początkach lat 90., po pierwszej fazie reformy terytorialnej i wprowadzeniu samorządu gminnego, kiedy to prezydenci centralnych miast metropolii zaczęli zabiegać – raczej z mizernym skutkiem ze względu na brak zrozumienia

¹ T. Czyż, *Koncepcje aglomeracji miejskiej i obszaru metropolitalnego w Polsce*, „Przegląd Geograficzny” 2009, t. 81, z. 4, s. 450.

² J. Węgleński, *Metropolitalna Ameryka*, Warszawa 1988, s. 1–17.

³ R. Matyja, *Miasto jako przestrzeń, węzeł i system. Analiza z perspektywy badań politologicznych*, „Acta Politica Polonica” 2017, nr 3, s. 5–16.

⁴ M. Falkowski, M. Pytel, *Determinanty geopolityczne i ich wpływ na układ komunikacyjny Polski* [w:] *Przestrzeń i polityka. Czynniki geograficzne w badaniach politologicznych*, red. L. Sykuliski, Częstochowa 2013, s. 45–71.

⁵ Zob. szerzej: I. Zachariasz, *Koncepcja województwa stołecznego a perspektywa metropolitan governance*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 11, s. 68–69. Słów „metropolia” i „obszar metropolitalny” używa się zamiennie na oznaczenie wielkiego miasta, które odgrywa istotne role we współczesnej globalizującej się gospodarce, choć istnieją także próby, podejmowane w szczególności w naukach geograficznych, uporządkowania znaczeń tych słów przez identyfikowanie metropolii jako miasta, a obszaru metropolitalnego jako jego najbliższej sfery oddziaływania; zob. np. T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006.

przez ówczesną klasę polityczną roli miast w państwie – o uwzględnienie ich interesów w polityce centralnej. Na forum UE zainteresowanie problematyką metropolitalną zostało wywołane w dużej mierze zapoczątkowanymi w latach dwutysięcznych pracami Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) nad założeniami polityki regionalnej UE, zmianami społeczno-gospodarczymi w przestrzeni Europy i rosnącą rolą metropolii w globalizującej się gospodarce⁶.

Odnosnie do zgłaszanych w dyskusjach publicznych koncepcji organizacji polskiej administracji publicznej na obszarach metropolitalnych to początek lat 90. jest okresem, w którym dość często postulowano wprowadzenie zespołów metropolitalnych jako szczególnej instytucji związkowej gmin, a od drugiej połowy lat 90., jeszcze w trakcie przygotowywania reformy powiatowo-wojewódzkiej, zaczęły się pojawiać także koncepcje ustanowienia metropolii jednostkami samorządu terytorialnego, stopnia lokalnego bądź regionalnego⁷.

1. Powstanie Unii Metropolii Polskich

Unia Metropolii Polskich, jako nieformalny konwent prezydentów miast: Gdańska, Krakowa, Poznania, Warszawy i Wrocławia, zawiązała się 11 października 1990 r. w Krakowie, a od 1993 r. działa na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 2167, ze zm.)⁸.

Inicjatorami powstania Unii Metropolii Polskich byli Jerzy Woźniakowski, Prezydent Miasta Krakowa, i Stanisław Wyganowski, Prezydent m.st. Warszawy, z inspiracji Andrzeja Lubiawskiego, wówczas Kierownika Poradni Obywatelskiej działającej w Warszawie, który w późniejszym okresie założył Instytut Miasta sp. z o.o. – podmiot non profit działający na rzecz reform ustrojowych w latach 90. w Polsce. Prologiem do

⁶ Zob. szerzej np.: M. Salik, *Współczesne procesy metropolizacji w Europie*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2014, nr 7, s. 78–85.

⁷ Zob. szerzej: I. Zachariasz, *Warianty organizacji administracji publicznej w polskich metropoliach dyskutowane publicznie w latach 2005–2015* [w:] *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, t. 2, red. P. Kopyciński, Kraków 2015, s. 64–80.

⁸ W 2019 r. Rada Unii Metropolii Polskich, w skład której wchodzi obecnie prezydenci 12 największych polskich miast, podjęła decyzję o nadaniu Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza.

debat nad zagadnieniami metropolitalnymi w politykach publicznych był niewątpliwie dorobek badań na temat „Architektura miasta medium kultury”, które w ramach Centralnego Programu Badań Podstawowych 08.05 „Polska kultura narodowa, jej tendencje rozwojowe i percepcja” prowadził A. Lubiowski wraz z interdyscyplinarnym zespołem naukowców w Pracowni Towarzystwa Urbanistów Polskich w Warszawie w drugiej połowie lat 80. Praktycznym efektem przeprowadzonych badań było m.in. powołanie wspomnianej już Poradni Obywatelskiej⁹, która w maju 1990 r. zorganizowała dyskusję „Stolica Rzeczypospolitej Polskiej w krytycznej dekadzie mijającego wieku”. Uczestniczyli w niej eksperci z Warszawy, Gdańska i Krakowa. Podczas debaty została zgłoszona idea „symultanicznej stolicy”, czyli idea podzielenia się stołecznością Warszawy z innymi metropoliami kraju, co było bezpośrednim impulsem utworzenia Unii Metropolii Polskich¹⁰.

W wydanej w 1990 r. broszurze programowej „Tyle państwa, ile miasta”, która stanowiła materiał na krakowskie spotkanie prezydentów miast – założycieli Unii Metropolii Polskich, stwierdzono m.in., że więzi między metropoliami europejskimi przyspieszają integrację Europy, dostrzeżono konieczność integracji metropolii europejskich ze względu na konkurencję miast globalnych regionu Pacyfiku czy Ameryki oraz metropolii muzułmańskich, a także konieczność prowadzenia polityki zmierzającej do absorpcji kapitału nie w skali miasta, a w skali sieci polskich metropolii. Zaobserwowano już wtedy, że na scenie europejskiej główną rolę zaczynają odgrywać miasta o skrajnych wymiarach, z jednej strony metropolie – miasta globalne, z drugiej strony miasteczka – miasta lokalne. Te pierwsze postrzegano jako lokomotywy rozwoju, te drugie – jako

⁹ Poradnia Obywatelska została utworzona w 1989 r. jako instytucja badawczo-projektowa. Jej założyciele udzielali pomocy w tworzeniu programów działania kandydatom na radnych, wójtów i burmistrzów gmin Warszawy i Mazowsza oraz grupom obywatelskim, lokalnym elitom i ich liderom, np. programu Miasteczko Zaczysze. W 1991 r. osoby współpracujące w Poradni Obywatelskiej – architektki, prawnicy, ekonomiści, ekolodzy, socjolodzy, pedagodzy, geografowie, których łączyło naukowe i praktyczne zainteresowanie fenomenem miasta, zarejestrowali Instytut Miasta sp. z o.o. Od 1998 r. część z tych osób rozpoczęła pracę w Biurze Unii Metropolii Polskich, co skutkowało faktycznym zakończeniem działania Instytutu Miasta.

¹⁰ W konferencji uczestniczyli m.in. arch. Jerzy Górnicki, prof. Stefan Kurowski, dr Roman Szul, prof. Antoni Kukliński, prof. Bohdan Jałowicki, arch. Czesław Bielecki, dr arch. Zygmunt Ziobrowski, prof. Mieczysław Kochanowski, inż. Andrzej Trochimowski, dr hab. Grzegorz Węclawowicz, dr. Stanisław Wyganowski; zob. szerzej: *Ratusz*, Biuletyn Urzędu m.st. Warszawy 1990, nr 22, s. 1.

miejsca najatrakcyjniejsze do codziennego życia. Inicjując działania Unii Metropolii Polskich w gronie przedstawicieli pięciu wspomnianych miast, prezydenci dostrzegali, że duże miasta / aglomeracje, jakimi były Łódź i Katowice, podlegają procesom demetropolizacji, stawiali publicznie pytanie, czy samorząd mieszkańców wskazanych miast będzie w stanie samodzielnie ratować je przed skutkami tego procesu czy potrzebne będzie w tym celu wsparcie rządu. Jednocześnie prezydenci nie wykluczali rozszerzenia Unii Metropolii Polskich o inne ważne ośrodki miejskie w Polsce. W tezach programowych znalazły się postulaty: 1) dążenia do utworzenia Unii Metropolii Europejskich jako instytucji współpracy największych miast kontynentu, co sprzyjałoby pokonywaniu barier między miastami postkomunistycznymi i kapitalistycznymi; 2) stworzenia centralnego programu sanacji miast polskich wraz z kalendarzem włączenia ich do sieci miast europejskich – programu, który miałby być syntezą dwóch odrębnych programów: programu Metropolie i programu Miasteczka, i w konsekwencji powołania Unii Miasteczek Polskich, mającej być, tak jak i Unia Metropolii Polskich, partnerem rządu w procesie odnowy RP¹¹.

W początkowym okresie swego funkcjonowania Unia Metropolii Polskich zaczęła zabiegać o dostrzeżenie problematyki metropolitalnej w planowanych po wprowadzeniu samorządu gminnego dalszych działaniach decentralizacyjnych. W lutym 1991 r. Unia Metropolii Polskich, w składzie sześciu miast (dodatkowo z Prezydentem Miasta Łodzi), przedstawiła Premierowi RP Janowi Krzysztofowi Bieleckiemu, przygotowany przez Instytut Miasta, memoriał w sprawie ratowania wielkich miast polskich, wraz z aneksem, w którym m.in. domagała się nowelizacji „pakietu ustaw samorządowych z wyróżnieniem rozwiązań właściwych dla ośrodków wielkomiejskich i aglomeracji, a następnie przygotowania i uchwalenia przez Sejm *lex specialis metropolis*, czyli ustawy wyraźnie określającej miejsce i rolę wielkich miast w Rzeczypospolitej”¹². Z kolei w styczniu 1992 r. scenariusze reformy metropolitalnej opracowane przez Instytut Miasta w dokumencie dotyczącym ustrojowych problemów polskich metropolii przedstawiono rządowi Jana Olszewskiego.

¹¹ Poradnia Obywatelska, Tyle państwa, ile miasta, sierpień 1990, s. 3–12 (maszynopis powielany, dostępny w Biurze Fundacji Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza).

¹² Instytut Miasta, Memoriał w sprawie ratowania wielkich miast polskich (maszynopis powielany, dostępny w Biurze Fundacji Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza).

Rekomendowano, aby osiami reformy III RP uczynić Warszawę i submetropole, tak aby decentralizacja państwa postępowała stopniowo i selektywnie, rozpoczynając ten proces od największych miast polskich¹³.

W opracowanej przez Instytut Miasta pod koniec 1992 r., na zlecenie ówczesnego Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów (URM), wstępnej koncepcji koordynacji przygotowań i realizacji reformy administracji publicznej założono, że stolica (Warszawa) i submetropolie (pozostałe miasta członkowskie Unii Metropolii Polskich) z racji wielkości i gęstości zaludnienia wymagają szczególnej organizacji wewnętrznej (dekonzentracji), a z powodu powiązań aglomeracyjnych powinny tworzyć zespoły metropolitalne z otaczającymi je gminami, niezależnie od powstających porozumień, związków komunalnych czy stowarzyszeń gmin otoczenia¹⁴. W opracowanym materiale wskazano na potrzebę uruchomienia programu Metropolie, którego zasadniczym celem byłoby przekazywanie kolejnych zadań centralnym miastom metropolii i jednocześnie monitorowanie ich realizacji w związku z koniecznością ich wykonywania, ze względu na sieciowy charakter, także poza tymi miastami – w sąsiednich gminach aglomeracji¹⁵. Propozycje tworzenia zespołów metropolitalnych oraz wdrożenia programu Metropolie, zgłoszone przez Instytut Miasta, miały być etapem decentralizacji państwa, zorientowanym na budowę silnej administracji obszarów metropolitalnych. W ocenie Instytutu Miasta rząd powinien – wobec braku zgody politycznej odnośnie do dalszej reformy administracji terytorialnej – realizować tzw. scenariusz metropolitalny, w przeciwieństwie do proponowanych przez inne środowiska eksperckie czy polityczne scenariuszy – powiatowej czy regionalnej reformy administracji publicznej¹⁶. Dokumenty, w których sformułowano kierunki działań prometropolitalnych, nie spotkały się

¹³ A. Lubiawski, P. Wroński, Ustrojowe problemy polskich metropolii, czerwiec 1992 (maszynopis powielany, dostępny w Biurze Fundacji Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza).

¹⁴ Instytut Miasta, RAP. Wstępna koncepcja koordynacji przygotowań i realizacji reformy administracji publicznej Rzeczypospolitej, wrzesień/październik 1992, s. 16 (maszynopis powielany, dostępny w Biurze Fundacji Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza).

¹⁵ Ibidem, s. 44–45.

¹⁶ Instytut Miasta, Wstępna koncepcja koordynacji przygotowań i realizacji reformy administracji publicznej Rzeczypospolitej. Segment II. Projekt macierzy zadań dla koordynatora programu realizacji RAP, wrzesień 1992, s. 5–9 (maszynopis powielany, dostępny w Biurze Fundacji Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza).

z zainteresowaniem ówczesnych polityków, nie stały się impulsem do podjęcia jakichkolwiek działań politycznych.

Problematyka ustroju metropolii w początkach lat 90. znalazła odzwierciedlenie w strukturze i działaniach utworzonej w 1993 r. Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST)¹⁷, w której powołano Zespół ds. Ustroju Metropolitalnego¹⁸. W latach 1993–1994, w ramach prac KWRiST oraz URM nad reformą terytorialną, sporządzono dwa projekty legislacyjne odnoszące się do kwestii zarządzania obszarami metropolitalnymi. Był to opracowany w 1993 r. przez Biuro Reformy Administracji Publicznej URM projekt rozdziału o zespołach metropolitalnych w projekcie ustawy o samorządzie powiatowym oraz projekt rozdziału 7¹ ustawy o samorządzie terytorialnym opracowany przez Unię Metropolii Polskich w 1994 r. W obu projektach zakładano możliwość tworzenia zespołów metropolitalnych na obszarach aglomeracji miejskich jako szczególnej formy związku komunalnego jednostek samorządu terytorialnego; podstawą finansowania zespołów miały być składki członkowskie i dotacje (w projekcie Unii Metropolii Polskich zakładano także możliwość nakładania podatków i opłat metropolitalnych). Władze zespołów miałyby koordynować realizację zadań metropolitalnych wykonywanych w związkach komunalnych i porozumieniach tworzonych przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego aglomeracji wielkomiejskich¹⁹.

W ostatniej dekadzie XX w. szczególnie problem w reformie terytorialnej stanowiła organizacja administracji samorządowej na obszarze stołecznym. W 1992 r. Instytut Miasta, na podstawie art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 34, poz. 200), przygotował wstępny projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy i o Warszawskim Zespole Metropolitalnym²⁰ i reko-

¹⁷ Zob. szerzej: I. Zachariasz, *Geneza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12, s. 15–24.

¹⁸ Zob. § 1 pkt 4 zarządzenia nr 42 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 1993 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, P-121-44-93.

¹⁹ Instytut Miasta, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Projekty ustaw [w:] *Lex metropolis*, czyli kto ma zarządzać obszarami metropolitalnymi w Polsce? Materiały na II Konwersatorium UMI, Gdańsk 20 maja 1997, s. 65–68 (maszynopis powielany, dostępny w Biurze Fundacji Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza).

²⁰ Instytut Miasta, Projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy i o Warszawskim Zespole Metropolitalnym, 1992 (maszynopis powielany, dostępny w Biurze Fundacji Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza).

mendował władzom państwa wprowadzenie konwentu składającego się z wojewody Warszawskiego, prezydenta m.st. Warszawy oraz przewodniczącego Warszawskiego Sejmiku Samorządowego. Inicjatywy opracowania podobnych projektów ustaw podjęły w tamtym czasie także władze samorządowe Krakowa i Wrocławia. Do projektu Instytutu Miasta z 1992 r. nawiązano w przygotowanym w 1994 r. przez Radę Ministrów projekcie ustawy o Zespole Gmin Warszawskich i o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Obok reformy terytorium dzielnic i gmin oraz przywrócenia gminy m.st. Warszawy w granicach przedwojennych w projekcie zakładano utworzenie Zespołu Gmin Warszawskich, jako szczególnego związku komunalnego, którego jednak terytorialny zasięg działania ograniczał się do obszaru reformowanych dzielnic i gmin, z możliwością rozszerzenia wpływu na gminy sąsiedzkie warszawskiego obszaru metropolitalnego na zasadach ogólnych.

2. Prace Unii Metropolii Polskich w okresie pilotażu reformy

W 1996 r., już w trakcie realizacji Miejskiego Programu Pilotażowego, ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego reprezentowane w KWRiST podpisały serię porozumień z rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, reprezentowanym przez Amerykańską Agencję Rozwoju Międzynarodowego (USAID), oraz Prezydentem RP i Szefem URM w sprawie utworzenia i prowadzenia Systemu Analiz Samorządowych, który został zaprojektowany przez ekspertów Instytutu Miasta jako sieć badawcza gmin i ich ogólnopolskich reprezentacji mających badać skutki, zwłaszcza finansowe, związane z przekazywaniem zadań gminom w ramach programu pilotażowego²¹. Idące w ślad za podpisanymi porozumieniami wzmocnienie finansowe przedstawicieli strony samorządowej KWRiST (system grantów USAID) dawało możliwość nie tylko tworzenia sieci podmiotów zajmujących się monitorowaniem skutków wdrażania programu pilotażowego, lecz także prowadzenia badań nad istotnymi zagadnieniami związanymi z reformą terytorialną przez organizacje gmin.

²¹ Zob. szerzej: I. Zachariasz, *Geneza Komisji...*, s. 19–21.

W ramach prac w Systemie Analiz Samorządowych Unia Metropolii Polskich realizowała program Lex Metropolis, który skupiał się na zasadniczych kwestiach związanych z organizacją administracji publicznej na obszarach metropolitalnych. Prace przybierały m.in. formy konsyliów, w których brali udział wybitni przedstawiciele nauki, zaproszeni do wyrażania opinii o problemach związanych z procesami metropolizacji i ich skutkami w zakresie zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej²², oraz formy konwersatoriów, w których uczestniczyli prezydenci miast członkowskich Unii Metropolii Polskich. Po debacie politycznej, przygotowanej merytorycznie przez Instytut Miasta, który współpracował z Biurem Unii Metropolii Polskich, konsylia i konwersatoria znajdowały polityczne odzwierciedlenie w stanowiskach przyjmowanych przez prezydentów.

W związku z debatami, w których poruszano kwestie organizacji samorządu na obszarach metropolitalnych, szerszej prezentacji wymagają niewątpliwie dwa przeprowadzone konwersatoria i jedno konsylium. W Łodzi 24 marca 1997 r. odbyło się spotkanie prezydentów miast w sprawie nowego modelu prezydentury w miastach Unii Metropolii Polskich. Podczas konwersatorium zaprezentowano modele prezydentury w miastach polskich, proponowane zmiany pozycji ustrojowej prezydenta w związku z dyskusją na temat bezpośrednich wyborów organu wykonawczego gminy, a także przygotowane przez zespół Instytutu Miasta modele organu wykonawczego w wielkich miastach i liczby ludności w RFN, USA, Francji i Wielkiej Brytanii odpowiadającej zaludnieniu miast członkowskich Unii Metropolii Polskich²³. W przyjętym

²² W Biurze Unii Metropolii Polskich opracowano m.in. materiały z następujących konsyliów: 1) Regionalne kompetencje gminy metropolitalnej w świetle przepisów Konstytucji, Warszawa 17 lipca 1997 r. (z udziałem prof. Huberta Izdebskiego i prof. Piotra Winczorka), 2) Kluczowe słowa w języku opisującym ustroj nowego państwa, Warszawa 7 stycznia 1998 r. (z udziałem prof. Stanisława Dubisza i prof. Huberta Izdebskiego), 3) Diagnoza stanu zagospodarowania aglomeracji warszawskiej, Warszawa 31 marca 1998 r. (z udziałem dr Stanisława Furmana), 4) Zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wstępna propozycja zmian obowiązujących ustaw, Warszawa 12 lutego 1999 r. (z udziałem Jolanty Latały, dr Anny Szmytt i dr. Stanisława Wyganowskiego) (maszynopisy powielane, dostępne w Biurze Fundacji Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza).

²³ Nowy model prezydentury w polskich metropoliach. Materiał na I Konwersatorium pt. *Czy prezydenta metropolii wybierać pośrednio czy bezpośrednio*, oprac. Instytut Miasta, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Łódź marzec 1997 (maszynopisy powielane, dostępne w Biurze Fundacji Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza).

stanowisku prezydenci miast Unii Metropolii Polskich opowiedzieli się za tym, aby wójt, burmistrz, prezydent miasta był jednoosobowym organem wykonawczym gminy i był wybierany bezpośrednio, przy czym, jak zauważali prezydenci: „Przywódca wybierany bezpośrednio ma legitymację podobną jak radni, lecz silniejszą, bo wybierany jest przez ogół mieszkańców, a nie w okręgu wyborczym. Jest więc naturalne i zgodne z praktyką najlepiej zarządzanych miast świata, że tak wybrany przywódca przewodniczy radzie miasta. Ta rola bowiem, nie kierowanie urzędem miejskim, czyni go liderem politycznym i autentycznym gospodarzem miasta”²⁴.

W Gdańsku 20 maja 1997 r. odbyło się konwersatorium poświęcone organizacji administracji publicznej na obszarach metropolitalnych. Podczas przygotowań do debaty zespół Instytutu Miasta zbadał sposób zarządzania obszarami metropolitalnymi w miastach centralnych metropolii, których organizację władz lokalnych zrekonstruowano na potrzeby konwersatorium łódzkiego. Jako główne dylematy dyskutowane przez prezydentów miast Unii Metropolii Polskich wskazano: 1) w wymiarze lokalnym: jak zespolić metropolię z gminami miejskiego i wiejskiego otoczenia w celu koordynacji planowania miejscowego oraz działania związków, porozumień i spółek komunalnych; 2) w wymiarze regionalnym: jak metropolię usytuować w strukturze samorządu regionalnego; czy obszar ma mieć własny samorząd regionalny, czy też obszarem metropolitalnym ma rządzić samorząd regionalny prowincji, np. Małopolska Krakowem, Mazowsze Warszawą, Pomorze Gdańskiem²⁵. W stanowisku podsumowującym konwersatorium prezydenci miast Unii Metropolii Polskich wskazali, że „W Europie Zachodniej i USA staje się regułą tworzenie jednostek samorządu dla obszarów metropolitalnych, niezależnie od takich jednostek dla regonów prowincji. (...) Bez wprowadzenia takich rozwiązań w Polsce naszym metropoliom trudno będzie skutecznie rozwiązywać ich skomplikowane problemy oraz konkurować z metropoliami Europy i świata. (...) Niezbędne jest określenie form samorządu obszarów metropolitalnych, ich kompetencji i sposobu powoływani organów. Samorząd ten musi dysponować własnymi

²⁴ Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie zmian modelu prezydentury w polskich metropoliach z 24 marca 1997 r. (dokument dostępny w Biurze Fundacji Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza).

²⁵ *Lex metropolis*, czyli kto ma zarządzać..., s. 3.

funduszami oraz mieć możliwość wyrównywania obciążeń i świadczeń na całym obszarze metropolitalnym²⁶.

Konwersatorium gdańskie stanowiło w pewnym sensie punkt zwrotny w postrzeganiu przez prezydentów miast Unii Metropolii Polskich kwestii ustroju obszarów metropolitalnych. Dostrzegli oni, że poza dyskutowaną koncepcją zespołu metropolitalnego można zaproponować inny wariant rozwiązania problemu władzy nad całym obszarem metropolitalnym – w ramach zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Istotne znaczenie dla promocji polityki prometropolitalnej miało również konsylium, które odbyło się 25 maja 1999 r. Jego przedmiotem była statystyka publiczna w kontekście postępującej integracji Polski z UE. Poruszono problem dostosowania jej do wymogów statystyki Eurostatu i kwestię podziału kraju na jednostki statystyczne NUTS. W konsylium wzięli udział wybitni ekonomiści, geografowie, prawnicy²⁷. Podczas spotkania sformułowano postulat wyodrębnienia na poziomie NUTS trzech obszarów metropolitalnych²⁸. Postulat ten był przedstawiany na forum publicznym, w szczególności promowany przez przedstawicieli Unii Metropolii Polskich w Radzie Statystyki pracującej m.in. nad zagadnieniem podziału terytorium Polski na jednostki statystyczne NUTS w kolejnych latach²⁹.

Niejako pokłosiem prowadzonego przez Unię Metropolii Polskich programu Lex Metropolis był opracowany w 1998 r. projekt ustawy o ustroju Warszawy, w którym zakładano wprowadzenie – w ramach

²⁶ Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie prac nad *lex metropolis* z 20 maja 1997 r. (dokument dostępny w Biurze Fundacji Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza).

²⁷ Byli to prof. Piotr Eberhardt, prof. Hubert Izdebski, prof. Piotr Korcelli, prof. Antoni Kukliński, prof. Roman Szul, prof. Grzegorz Węclawowicz, prof. Jan Węgleński oraz dr Stanisław Wyganowski.

²⁸ Stanowiska uczestników konsylium zob. Unia Metropolii Polskich, *Metropolie i regiony w statystyce i w SAS*, czerwiec 1999, s. 9–116 (maszynopis powielany, dostępny w Biurze Fundacji Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza).

²⁹ Zob. np. A. Lubiowski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Statystyka publiczna wobec nowych potrzeb samorządu terytorialnego wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003 (maszynopis powielany, dostępny w Biurze Fundacji Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza). Materiał zawiera robocze hipotezy do dyskusji na Radzie Statystyki w sprawie dostosowania statystyki RP do potrzeb samorządów metropolii, miast, gmin i powiatów oraz województw przy projektowaniu inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przy wsparciu UE z programów Funduszu Spójności i z funduszy strukturalnych.

reformy terytorialnej – na obszarze metropolitalnym Warszawy jednostki samorządu regionalnego³⁰. Projekt ustawy został legislacyjnie opracowany przez zespół pod kierunkiem prof. H. Izdebskiego³¹ po przeprowadzeniu konsultacji w gminach warszawskiego obszaru metropolitalnego, z opiniotwórczymi środowiskami naukowymi oraz wśród przedstawicieli partii politycznych, w wyniku których Zarząd Unii Metropolii Polskich rekomendował wprowadzenie na warszawskim obszarze metropolitalnym samorządu regionalnego³². W projekcie ustawy zakładano m.in., że: 1) funkcje stołeczne pełni cały obszar metropolitalny – Wielka Warszawa, a nie tylko gmina Warszawa Centrum, 2) z tej racji Wielka Warszawa powinna mieć swój odrębny od Mazowsza samorząd regionalny – Region Warszawy, 3) ustrój samorządu lokalnego Warszawy – gmin i powiatów, powinien być taki sam, jak w innych metropoliach polskich³³. Prace nad ustrojem Warszawy, których celem było wprowadzenie na obszarze metropolitalnym Warszawy samorządu regionalnego, kontynuowało w następnych latach Stowarzyszenie Metropolia Warszawa. Z inicjatywy przedstawicieli gmin warszawskiego obszaru metropolitalnego powstał nowy projekt ustawy, także opracowany legislacyjnie przez prof. H. Izdebskiego, o ustroju samorządu terytorialnego w stolicy Rzeczypospolitej Polskiej – Warszawie. W projekcie zakładano wprowadzenie na obszarze metropolitalnym Warszawy dwustopniowego samorządu terytorialnego: gminy – samorządowy region³⁴.

³⁰ Projekty wprowadzenia samorządu regionalnego na obszarach metropolitalnych Warszawy i Wrocławia pojawiły się w pracach Instytutu Miasta już w 1996 r. i były przedstawione m.in. w opracowaniach: Instytut Miasta, Wielki Wrocław. Druga debata na temat ustroju Obszaru Metropolitalnego Wrocławia. Dylematy do debaty, Warszawa 1996; Instytut Miasta, Optymalizacja form współdziałania gmin warszawskich i podwarszawskich, czyli jaki ustrój powinna mieć Wielka Warszawa, Warszawa 1996 (maszynopisy powielane, dostępne w Biurze Fundacji Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza).

³¹ Unia Metropolii Polskich, Projekt ustawy o ustroju Warszawy z 11 maja 1998 r. – załącznik [w:] Projekt ustawy o ustroju Warszawy, Warszawa 1998 (maszynopis powielany, dostępny w Biurze Fundacji Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza).

³² Zob. Instytut Miasta, Unia Metropolii Polskich, *Lex Metropolis*. Ustrój Wielkiej Warszawy. Raport z konsultacji, styczeń 1998, s. 6 (maszynopis powielany, dostępny w Biurze Fundacji Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza).

³³ Zob. Tezy do ustawy o ustroju Warszawy [w:] Projekt ustawy o ustroju Warszawy..., s. 1–4.

³⁴ Stowarzyszenie Metropolia Warszawa, Projekt ustawy o ustroju samorządu terytorialnego w stolicy Rzeczypospolitej Polskiej – Warszawie, Warszawa 11 lutego 2000

Prawodawca nie jest w stanie – pomimo presji strony samorządowej czy środowisk naukowo-eksperckich – przeprowadzić reformy metropolitalnej. Proces ten, w dużym uproszczeniu, sprowadza się do opracowania, uchwalenia i wdrożenia ustawy metropolitalnej. Nie mogąc wyrazić się prościej i dosadniej, elity polityczne są od dekad porażająco bezskuteczne w zakresie tworzenia systemów zarządzania największymi obszarami zurbanizowanymi. Nie wdając się w dywagacje na temat przyczyn takiego stanu rzeczy – te są niewątpliwie złożone i „zakorzenione” w uwarunkowaniach politycznych i kulturowych – należy wspomnieć, że Rzeczpospolita Polska jest koncepcyjnie gotowa na reformę metropolitalną. Oznacza to, że istnieje wiele „przepisów na metropolię”, tylko brakuje – znowu upraszczając – większości parlamentarnej pozytywnej decyzji (ustawy). Wskazane koncepcje przybierają nie tylko postać publikacji naukowych i eksperckich, lecz także „dokumentów przedlegislacyjnych” czy wręcz „projektów ustaw”. Są więc, także na płaszczyźnie techniki prawodawczej, dalece opracowane. W szczególności projekty ustaw stanowią cenny dorobek, o którym warto pamiętać, zwłaszcza gdy przydarzy się polityczna okazja. Są to bowiem „gotowce”. W zasadzie należałoby postawić tezę, że polska ustawa metropolitalna istnieje, została opracowana i napisana, a może nawet i społecznie skonsultowana. Trzeba ją tylko wyjąć z szafy, nieco odświeżyć, zaadaptować do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości, „puścić w obieg” i przegłosować.

Od Autora



Wydawnictwo
Uniwersytetu
Gdańskiego



UNIA
METROPOLII
POLSKICH

IM. PAWŁA ADAMOWICZA



INSTYTUT
METROPOLITALNY



ISBN 978-83-8206-514-5
9 788382 065145

52,50 (w tym 5%) VAT)