

*Barbara Jaworska-Dębska**

O istocie związków metropolitalnych

1. Zgodnie z tradycją akademicką problematyka opracowań składanych do księgi pamiątkowej stanowiącej dar przedstawicieli środowiska naukowego dla jubilatą powinna, w większym lub mniejszym stopniu, mieścić się w kręgu jego zainteresowań naukowych lub chociaż do nich nawiązywać. To swoiste związanie tematyczne bywa niekiedy ograniczeniem dla tych autorów poszczególnych opracowań, których obszary zainteresowań badawczych są odmienne od podejmowanych w swej twórczości przez jubilata. Tego rodzaju ograniczenia nie dotyczą jednak autorów opracowań składanych do Księgi Pamiątkowej przygotowywanej dla Drogiej Jubilatki, Profesor Małgorzaty Stahl. Swą swobodę zawdzięczają rozległości tematycznej Jej dorobku naukowego, obejmującego poza częścią ogólną prawa administracyjnego znaczne obszary części szczególnej tego prawa, postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. W tych warunkach każdy z łatwością może znaleźć pole własnych badań. Z drugiej jednak strony należy zaznaczyć, że bardzo szeroki zakres zainteresowań naukowych Profesor Małgorzaty Stahl może też być w tych okolicznościach postrzegany jako pewne utrudnienie, mamy tu bowiem do czynienia ze swoistym *embarras de richesse*. W konsekwencji więc, przy wyborze zagadnienia stanowiącego przedmiot niniejszego opracowania autor zdany jest na samego siebie. Zważywszy, że szczególne miejsce w twórczości naukowej Profesor Małgorzaty Stahl zajmuje prawo samorządu terytorialnego, wydaje się, że sięgnięcie do tej problematyki pozwoli pozostać w zgodzie ze wskazaną na początku tradycją. Jednocześnie uczynienie przedmiotem rozważań instytucji w naszym porządku prawnym nowej, jaką są związki metropolitalne wprowadzone ustawą z dnia 9 października 2015 r.¹, umożliwia wyjście poza ścisły krąg dotychczasowych zainteresowań Jubilatki.

225

* Prof. UŁ, dr hab., Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji.

¹ Dz. U., poz. 1890, dalej nazywana u.z.m.

2. O ile procesy urbanizacyjne, czyli powstawanie miast, ich rozwój, zajmowanie coraz większych przestrzeni, skupianie coraz większych grup mieszkańców stanowiące stałą i powszechną tendencję uznaje się za zjawiska powstające spontanicznie², długo bez udziału administracji, a dopiero od relatywnie niedawna w niewielkim stopniu przez nią inspirowane, to już zarządzanie dużymi miastami uwzględniające ich rolę i wpływ na otoczenie oczywiście należy do administracji publicznej, przed którą w związku z tym pojawia się wiele wyzwań.

Podkreślić bowiem trzeba, że duże miasto nie jest „wypreparowane” z otoczenia, jest ono częścią większej całości, zarówno funkcjonalnej, jak i przestrzennej, na którą składają się różnorodne jednostki osadnicze. Zróżnicowanie struktury przestrzennej obszarów aglomeracyjnych sprawia, że najczęściej wyodrębnia się ich następujące rodzaje: 1) aglomeracje monocentryczne oznaczające istnienie jednego dominującego ośrodka miejskiego oraz otaczających go powiązanych z nim różnymi zależnościami sąsiednich gmin określanych jako gminy satelitarne; 2) aglomeracje bi-centryczne, w skład których wchodzi dwa zintegrowane ośrodki miejskie o zbliżonym charakterze, niejednokrotnie jednak konkurujące ze sobą; 3) konurbacje oznaczające zespół trzech lub więcej miast o zbliżonej wielkości i potencjale. Ich przykładem jest w Polsce Śląsk. Warto też w tym miejscu zwrócić uwagę na metropolizację, czyli wpływ dużych miast na otoczenie oznaczający m.in. zmiany relacji między nim a bezpośrednim zapleczem.

Szczegółne uwarunkowania funkcjonowania aglomeracji i związane z tym potrzeby zarządzania dużymi skupiskami miejskimi nie są więc problemem ani nowym, ani też stanowiącym jedynie polską specyfikę. Już w połowie lat 70. ubiegłego wieku słusznie wskazywano w Polsce, że istnienie dużych zespołów miejskich jest faktem, niezależnie od tego, czy prawo to dostrzeżę³. Już wówczas – w zgoła odmiennej przecież rzeczywistości ustrojowej – zwracano uwagę na potrzebę zbudowania odrębnego modelu zarządzania aglomeracją miejską. Nadto, należy też wskazać, że

² M. Tabernacka, *Urbanizacja a obszar działań administracji publicznej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociovi*, Wrocław 2009, s. 741. Oczywiście ową spontaniczność należy tu utożsamiać z brakiem ingerencji administracji. Natomiast za zasadniczy czynnik wpływający w coraz większym stopniu na kształt i dynamikę procesów urbanizacyjnych uznaje się dziś postęp cywilizacyjny oznaczający m.in. globalizację gospodarki, zwiększoną ruchliwość i mobilność przestrzenną kapitału, towarów i ludzi. Zob. bliżej T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006, s. 5.

³ M. Kulesza, Z. Rudnicki, *Model zarządzania dużą aglomeracją miejską*, OMT 1974/12; M. Kulesza, Z. Rudnicki, *Zagadnienia struktury wewnętrznej aglomeracji*, OMT 1975/5.

problem ten ma również charakter uniwersalny i występuje także w innych państwach, wszędzie tam, gdzie rozwój przestrzenny i demograficzny prowadzi do powstawania aglomeracji⁴. Jest to m.in. skutek globalizacji.

Jest to też problem wciąż aktualny. Mimo przeobrażeń ustrojowych, jakie dokonały się w Polsce na przełomie lat 80. i 90. minionego wieku, nie stracił on na aktualności. Przeciwnie, można wręcz powiedzieć, że się znacznie nasilił. Prawie od zarania wprowadzenia w 1990 r.⁵ zdecentralizowanego statusu władz lokalnych było bowiem jasne, że oparcie samorządu terytorialnego na jednorodnej gminie jako podstawowej jednostce tego samorządu nie tylko nie oddaje istniejącego stanu rzeczy w tym zakresie, ale też nie jest wystarczające dla zbudowania odpowiednich mechanizmów zarządzania dużymi miastami i zespołami miejskimi⁶. Przyczyn tego stanu rzeczy zasadnie upatrywano w tym, że przyjęte rozwiązania ustrojowe współczesnego samorządu terytorialnego wzorowane były na pierwotnym modelu tego samorządu adresowanym do małych wspólnot samorządowych. Z wyjątkiem stolic Niemiec czy Paryża, do których zresztą regulacje samorządowe się nie odnosiły, dużych miast w dzisiejszym rozumieniu prawie do końca XIX w. praktycznie w Europie nie było⁷. Jednocześnie w innych państwach europejskich już pod koniec XIX w. dostrzeżono problem nieprzydatności rozwiązań organizacyjno-prawnych przewidzianych dla małych samorządowych wspólnot terytorialnych do potrzeb powstających dużych miast, aglomeracji czy metropolii i w związku z tym proces poszukiwania odpowiednich rozwiązań ustrojowych ma tam już długą tradycję⁸. Natomiast w Polsce problem zarządzania dużymi miastami, metropoliami jest odrębnie ustawowo regulowany jedynie wobec miasta stołecznego Warszawy, zaś w odniesieniu do innych metropolii do niedawna pozostawał normatywnie nieuregulowany.

⁴ Zob. np. M. Schröder, *Reforma aglomeracji miejskich w RFN*, [w:] J. Łętowski, J. P. Pruszyński (red.), *Administracja Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź, 1983; E. Schmidt-Assman, *Wybrane zagadnienia działań administracji w aglomeracjach miejskich w RFN*, OMT 1987/5; M. Maciołek, *Struktury organizacyjne aglomeracji miejskich we Francji a problemy zarządzania*, OMT 1989/4.

⁵ Chodzi o ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95.

⁶ B. Jaworska-Dębska, *Poszukiwanie dróg optymalizacji ustroju dużych miast*, Sam. Teryt. 1992/12; M. Maciołek, *Ustrój aglomeracji miejskich*, Sam. Teryt. 1993/9; J. Korczak, *Specyfika samorządu terytorialnego w aglomeracjach*, „Przegląd Prawa i Administracji” XXXVIII, Wrocław 1997.

⁷ J. Korczak, *op. cit.*, s. 109.

⁸ Zob. m.in. M. Maciołek, *Ustrój administracyjny Paryża*, Sam. Teryt. 1994/6; L. Zacharko, *Reformy instytucjonalne na obszarach metropolitalnych w Europie – wybrane aspekty*, [w:] L. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 2, Wrocław 2014.

Niezależnie od krytycznych ocen formułowanych wobec kolejnych regulacji ustrojowych Warszawy⁹, nie można pominąć uwagi, jaką ustawodawca poświęcał ustrojowi stolicy, regulując jej status w sposób bardziej lub mniej odrębny. Gdy zaś chodzi o inne duże miasta, czy też szerzej – o obszary metropolitalne¹⁰, to słusznie uznano, że zasadniczą płaszczyzną, na której należy poszukiwać ich odrębności jest zakres ich zadań, który powinien obejmować zadania znacznie szersze niż standardowych gmin czy powiatów – zadania metropolitalne. Rozwiązania ustrojowe powinny być dostosowane do specyfiki tych zadań.

W pewnym sensie za krok w kierunku uwzględnienia przez ustawodawcę specyfiki gmin miejskich uznać można Miejski Program Pilotażo-

⁹ Zob. m.in. K. Herbst, *Reforma samorządowa a struktura społeczno-terytorialna Warszawy*, Sam. Teryt. 1993/12; M. Kulesza, *Położenie aglomeracji warszawskiej w świetle prawa*, Sam. Teryt. 1994/6, s. 33; M. Grochowski, *Samorząd terytorialny a procesy kształtowania przestrzeni miasta (przypadek Warszawy)*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002; K. A. Kuć, *Problem ustroju miasta stołecznego Warszawy*, [w:] S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce*, Lublin 2004; S. Gajewski, *Struktura zadaniowo-kompetencyjna dzielnic metropolii stołecznej na przykładzie m. st. Warszawy*, PPP 2015/5. Już tworząc samorząd terytorialny, ustawodawca zadbał o odrębne uregulowanie ustroju Warszawy w ustawie z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy, Dz. U. Nr 34, poz. 200. Zgodnie z jej postanowieniami miasto stołeczne Warszawa stanowiło obligatoryjny związek 7 dzielnic-gmin mających status odrębnych samodzielnych jednostek samorządu terytorialnego. Do związku należało wykonywanie zadań o charakterze ogólnomiejskim. Trzeba tu jednak podkreślić, że ustawa ta terytorialnie obejmowała jedynie tzw. „małą” Warszawę, czyli jedynie obszar „dekretowy”, na którym w 1945 r. przeprowadzono komunalizację gruntów. Dopiero ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 48, poz. 195 ze zm.) objęła swym zasięgiem metropolię warszawską i była powstałym z mocy prawa związkiem komunalnym 11 gmin warszawskich, stanowiła też powiat warszawski. Warto też zaznaczyć, że zakres działania tego związku został – w odróżnieniu od ustawy z 1990 r. – ustawowo określony. Zaś w świetle obecnie obowiązującej ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.) stolica Rzeczypospolitej Polskiej miasto stołeczne Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu. Zasadnicza różnica między Warszawą a innymi miastami na prawach powiatu sprowadza się do tego, że dzielnice jako jednostki pomocnicze tej gminy zostały utworzone z mocy ustawy, podczas gdy tworzenie dzielnic w pozostałych miastach ma charakter fakultatywny. Trzeba tu podkreślić, że również obecnie obowiązująca ustawa jest oceniana krytycznie. W doktrynie wskazuje się, że „[...] jak ustawy poprzednie, nie rozwiązując problemów właściwych gminie, nie może rozwiązać problemów całej Warszawy. Przeciwnie, tworząc wielką gminę centralną, niewspółmiernie dużą w świetle doświadczeń metropolii świata w stosunku do pozostałych gmin aglomeracji warszawskiej, w istotny sposób utrudnia rozwiązanie tych problemów”. Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 382.

¹⁰ Duży potencjał terytorialny i kapitał ludzki charakteryzujący obszary metropolitalne przesądza o szczególnym wymiarze potrzeb tego rodzaju wspólnoty, ale też o szczególnym sposobie ich zaspokajania.



wy, chociaż równocześnie pamiętać trzeba, że jego podstawowym celem było sprawdzenie możliwości utworzenia powiatów na wybranej grupie 46 gmin-miast¹¹. Gminy te to przede wszystkim największe polskie miasta, czyli liczące powyżej 100 tys. mieszkańców, ale też miasta mniejsze, takie jak Sopot, Siemianowice Śląskie czy Mysłowice, położone w ramach strefy metropolitalnej trójmiejskiej i śląskiej. Przystąpienie do tego programu miało charakter dobrowolny¹². Za zgodą rady miejskiej następowało przejęcie przez gminę zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej na podstawie zawieranego porozumienia. Na rzecz gmin uczestniczących w programie następowało też nieodpłatne przekazanie mienia służącego użyteczności publicznej, niezbędnego do realizacji przekazanych zadań i kompetencji. Swoistym efektem tego programu była ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych¹³. Na jej podstawie gminy, do których adresowany był program pilotażowy, ale też gminy warszawskie i miasto stołeczne Warszawa oraz miejskie strefy usług publicznych przejęły (jako własne lub zlecone) zadania z zakresu administracji rządowej. Warto tu wskazać, że miejskie strefy usług publicznych były szczególnymi związkami komunalnymi, w których skład wchodziły gminy o statusie miasta oraz związane z nimi gminy, z wyłączeniem gmin uczestniczących w programie oraz gmin warszawskich i miasta stołecznego Warszawy. Miejskie strefy usług publicznych były tworzone w celu przejmowania do realizacji zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej. Były one również traktowane jako swoisty „wstęp” do powiatów¹⁴. W związku z wejściem w życie reformy powiatowej uległy więc rozwiązaniu z dniem 31 grudnia 1998 r., od 1 stycznia 1999 r. przeobrażając się w starostwa powiatowe.

229

Dalszym krokiem w kierunku uwzględnienia przez ustawodawcę specyfiki gmin miejskich było wprowadzenie w ramach reformy powiatowej instytucji miast na prawach powiatu pomyślanej jako rozwiązanie dla miast liczących więcej niż 100 tys. mieszkańców oraz dla miast, które w wyniku tej reformy utraciły status miast wojewódzkich i z dniem 31 grudnia 1998 r. przestały być siedzibą wojewody. Wprowadzone od

¹¹ Ich listę zawierał załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania, Dz. U. Nr 65, poz. 309.

¹² Spośród 46 miast wymienionych w załączniku do wskazanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów, do programu pilotażowego przystąpiły 43 miasta.

¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224 ze zm.

¹⁴ A. Władyka, M. Wójcik, M. Zawicki, *Powstawanie miejskich stref usług publicznych*, [w:] J. Hausner, S. Mazur (red.), *Od miejskiej strefy usług publicznych do powiatu*, Kraków 1998.

1 stycznia 1999 r. miasta na prawach powiatu są więc szczególnymi gminami¹⁵, które obok zadań gminnych realizują również zadania powiatu. Zaznaczyć tu jednak trzeba, że instytucja ta adresowana do relatywnie szerokiego kręgu podmiotów, jakimi są miasta liczące powyżej 100 tys. mieszkańców, wśród których wprowadzie – zachowując polskie proporcje – są również metropolie i aglomeracje, nie stwarzała jednak odpowiednich narzędzi dla rozwiązywania problemów wynikających ze specyfiki zadań i ustroju dużych miast.

W dalszym ciągu istniała więc konieczność poszukiwania mechanizmów zarządzania wielkimi skupiskami miejskimi w ramach modelu metropolitalnego¹⁶. Dlatego już na początku trzeciego tysiąclecia pojawiło się wiele projektów zawierających propozycje rozwiązań w tym przedmiocie. W literaturze przedmiotu zostały one zaprezentowane jako projekty indywidualne (jednostkowe) oraz projekty uniwersalne¹⁷.

Gdy chodzi o projekty indywidualne określane jako tzw. projekty śląskie, bo odnoszące się do problematyki rozwoju regionalnego Górnego Śląska, to wskazać należy na projekt autorstwa C. Martysza i Z. Klatki opierający się na założeniu obligatoryjnego związku komunalnego, którego pierwotnego składu nie przesądzono, jednakże przewidziano możliwość przystępowania do niego gmin sąsiadujących. Uchwały rad tych gmin w tym przedmiocie musiałyby zostać zaakceptowane przez ministra właściwego do spraw administracji. Do grupy projektów indywidualnych należy też zaliczyć projekt E. Knosali, A. Gołucha i R. Stasikowskiego zakładający, że aglomeracja śląska powinna mieć status ustrojowy jednostki samorządu regionalnego, czyli równorzędnej samorządowym woje-

¹⁵ Nie od początku było to jednak oczywiste. Pierwotnie ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578) dawała podstawy do uznania, że miasto na prawach powiatu ma status powiatu. W art. 91 ust. 5 ustawodawca bowiem przyjął, że „ilekroć w przepisach jest mowa o powiecie, rozumie się przez to również miasto na prawach powiatu”. Dopiero w świetle nowelizacji ustawy o samorządzie powiatowym z 2001 r. (Dz. U. Nr 45, poz. 497), a właściwie znowelizowanego art. 92 ust. 2 tej ustawy stało się jasne, że miasto na prawach powiatu jest jednak gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie.

¹⁶ Zob. m.in. O. Budynowska, *Obszary metropolitalne, ich struktura i funkcje w układach terytorialnych*, Sam. Teryt. 2000/10; P. Swianiewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska*, Sam. Teryt. 2006/1–2; M. Grochowski, *Samorząd na obszarach metropolitalnych. Raport z badań*, Sam. Teryt. 2010/6; G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Dlaczego potrzebna jest metropolia warszawska?*, Sam. Teryt. 2010/6; H. Izdebski, *Zadania metropolitalne i instytucjonalne sposoby ich realizacji*, Sam. Teryt. 2010/6; M. Kulesza, *Kilka uwag o zarządzaniu aglomeracją miejską. Wyzwania instytucjonalne i prawne*, Sam. Teryt. 2010/6.

¹⁷ E. Knosala, *Metropolie w świetle projektów ustaw*, [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Toruń 2010, s. 28.

wództwom¹⁸. Miał nim być Regionalny Związek Komunalny „Silesia”, w którego skład wchodziłyby z mocy ustawy wymienione w niej miasta na prawach powiatu, zaś fakultatywnie – inne miasta oraz powiaty również ustawowo wskazane, na podstawie uchwały właściwej rady (miejskiej, powiatowej) podjętej większością $\frac{2}{3}$ ustawowego składu rady po zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw administracji. Także projektem indywidualnym autorstwa B. Dolnickiego, J. Glumińskiej-Pawlic i C. Martysza jest projekt ustawy o powiecie metropolitalnym Aglomeracji Górnośląskiej zakładający rozszerzenie dotychczasowych kategorii jednostek samorządu terytorialnego o nowy, tworzony w drodze ustawy, rodzaj powiatu, w którego skład wchodziłyby ustawowo wskazane miasta na prawach powiatu¹⁹.

Wśród projektów uniwersalnych były zarówno projekty autorstwa przedstawicieli doktryny (M. Kuleszy i H. Izdebskiego), jak i zespołów powołanych przez organy administracji rządowej (wojewodę śląskiego, ministra spraw wewnętrznych i administracji). Ramy tego opracowania nie pozwalają na pełne przedstawienie wszystkich tego typu projektów. W tym miejscu skrótowo będą przedstawione jedynie niektóre z nich. Projekt M. Kuleszy z 2001 r. przewidywał utworzenie metropolii jako powołanej do rozwiązywania problemów zarządzania publicznego na obszarach metropolitalnych instytucji, która swym charakterem byłaby zbliżona do teoretycznej konstrukcji zakładu publicznego, co wskazuje na nawiązywanie do rozwiązań francuskich w tym przedmiocie. Projekt H. Izdebskiego z 2005 r. zakładał wprowadzenie do podziału terytorialnego nowej jednostki – powiatów metropolitalnych. Zaś uwzględniając specyfikę województwa mazowieckiego, powyższy projekt zawierał propozycję wyodrębnienia jako jednostek regionalnych: stolicy będącej stołecznym powiatem, któremu przysługiwać mają prawa regionu i regionu Mazowsze. Projekt zespołu powołanego przez wojewodę śląskiego z 2008 r. przewidywał utworzenie z mocy samej ustawy siedmiu obszarów metropolitalnych oraz możliwość tworzenia przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia (na wniosek zainteresowanych gmin składany za pośrednictwem wojewody) również innych obszarów. Zgodnie z tym projektem gminy pozostające w granicach obszaru metropolitalnego stanowiły metropolię będącą publiczną formą współdziałania gmin.

¹⁸ Zob. np. E. Knosala, A. Gołuch, R. Stasikowski, *Uwagi w sprawie koncepcji ustrojowej aglomeracji śląskiej wraz z projektem ustawy o Regionalnym Związku Komunalnym „Silesia”*, Sam. Teryt. 2007/12, s. 43.

¹⁹ Blizsze omówienie tego projektu zawarte jest w pracy B. Dolnickiego, *Założenia ustawy o powiecie metropolitalnym Aglomeracji Śląskiej*, PPP 2013/12.

Oceniając kierunki poszukiwań normatywnych optymalnego modelu zarządzania aglomeracjami miejskimi, M. Kulesza wskazywał dwa różne (strukturalne i funkcjonalne) podejścia do tego zagadnienia²⁰. Podejście strukturalne zakładało zmiany w podziale terytorialnym, które mogły być przeprowadzone w dwojaki sposób poprzez: 1) włączanie do dużego miasta kolejnych jednostek lub ich części lub 2) utworzenie specjalnej jednostki podziału terytorialnego wyższego stopnia („województwa aglomeracyjnego”, „powiatu metropolitalnego”). Oba te rozwiązania M. Kulesza oceniał krytycznie jako niespełniające oczekiwanych rezultatów²¹. Wyraźnie skłaniał się natomiast do podejścia funkcjonalnego do zarządzania aglomeracją, opierającego się na założeniu, że należy przyjmować takie rozwiązania, które w sposób jak najbardziej oszczędny będą ingerowały w istniejący układ kompetencyjny gmin i powiatów położonych na terenie aglomeracji. Autor ten stał bowiem na stanowisku, że funkcje aglomeracyjne to zadania lokalne, a nie regionalne, tyle że występujące w wielkim zagęszczeniu²². Podejście funkcjonalne zakładało wyodrębnienie dwóch grup zadań publicznych realizowanych w skali aglomeracji, programowania rozwoju aglomeracji oraz innych wspólnych zadań z różnych dziedzin, które powinny być realizowane przez „władzę metropolitalną” tworzoną przez wszystkich wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów obszaru. W doktrynie wskazywano bowiem, że bliskość terytorialna stwarza większe możliwości współdziałania w tworzeniu i realizacji projektów publicznych w takich ważnych dla metropolii dziedzinach, jak: wspólna infrastruktura techniczna i społeczna, świadczenie usług z zakresu gospodarki komunalnej²³.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że oprócz poszukiwań optymalnych rozwiązań ustrojowych dla dużych miast i zespołów miejskich na gruncie normatywnym, także w praktyce – głównie na Górnym, ale też i Dolnym Śląsku – sięgając po dopuszczone prawem publicznym formy współdziałania, przede wszystkim po dobrowolny związek komunalny, ale i po formy prawa prywatnego, jakimi są spółki²⁴, poszukiwano sposo-

²⁰ M. Kulesza, *Kilka uwag o zarządzaniu...*

²¹ *Ibidem*, s. 70.

²² *Ibidem*. Zwolennikiem podejścia funkcjonalnego do zarządzania aglomeracją jest też B. Dolnicki. Zob. bliżej tenże, *Ustrój metropolii – współczesne koncepcje*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2010/2, s. 205.

²³ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 12.

²⁴ Chodzi o zawiązaną w 2005 r. spółkę „Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej. Spółka Akcyjna”, w skład której wchodziły następujące gminy: Wrocław, Brzeg Dolny, Oborniki Śląskie, Czernica, Miękinia, Kobierzyce i Święta Katarzyna. Zob. bliżej B. Dolnicki, *Ustrój metropolii...*, s. 196.

bów optymalizacji zintegrowanego zarządzania określonymi zadaniami w skali aglomeracji. Chodziło przede wszystkim o lokalny transport, ale też i o inne zadania publiczne, jak np. ustalanie wspólnej strategii rozwoju, pozyskiwanie środków finansowych, w tym środków publicznych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, zarządzanie drogami publicznymi²⁵. Doświadczenia praktyki pokazały jednak, że takie rozwiązanie, ze względu na trudności w uzyskaniu konsensusu większej liczby podmiotów, szczególnie gdy chodzi o fakultatywne formy współpracy, w ramach których to, czy jednostki samorządu terytorialnego skorzystają z możliwości współdziałania, zależy wyłącznie od nich, nie spełnia pokładanych w nim oczekiwań²⁶. Uwaga praktyków zwrócona więc była w kierunku ustawodawcy w oczekiwaniu na ustawową regulację instytucjonalnej formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego położonych na obszarze metropolitalnym, wyłączającej lub ograniczającej znaczenie woli tych jednostek dla ich uczestnictwa w tych formach współpracy.

3. Wieloletnie poszukiwania rozwiązań adekwatnych dla potrzeb aglomeracji, próby wypracowywania modelu zarządzania aglomeracjami, ale także dylematy dotyczące m.in. tego, czy prawna regulacja tego problemu powinna mieć charakter uniwersalny i dotyczyć wszystkich obszarów funkcjonalnych dużych miast, czy też raczej należałoby uchylać odrębne ustawy dla każdego obszaru metropolitalnego, po dość długotrwałym procesie legislacyjnym²⁷, zostały uwieńczone uchwaleniem przez Sejm w dniu 9 października 2015 r. ustawy o związkach metropolitalnych. Należy tu jednak podkreślić, że w toku prac parlamentarnych, a właściwie w ich końcowym etapie nastąpiła zasadnicza zmiana zapatrywań na wybór między strukturalnym a funkcjonalnym modelem zarządzania aglomeracjami. Podejście strukturalne zawarte w idei utworzenia nowych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego w postaci „powiatów metropolitalnych”, wyrażane w poselskim projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym (druk 2107) ustąpiło miejsca rozwiązaniu funkcjonalnemu w postaci „związku metropolitalnego” wyrażonemu w uchwalonej w 2015 r. ustawie.

Nie podejmując całościowej analizy wskazanej ustawy, w tym miejscu chciałabym się skupić na tych kwestiach, które możliwie najpełniej oddają istotę związku metropolitalnego.

²⁵ Zob. bliżej m.in. B. Dolnicki, *Założenia ustawy...*, s. 75–77; R. Tomanek, *Koncepcja strategii przekształceń organizacji komunikacji miejskiej aglomeracji katowickiej*, Sam. Teryt. 1996/3.

²⁶ R. Stasikowski, *Metropolia jako nowa forma samorządu terytorialnego*, PPP 2011/11, s. 91; B. Dolnicki, *Założenia ustawy...*, s. 77. Na problem ten zwraca też uwagę M. Kulesza, *Kilka uwag o zarządzaniu...*, s. 70.

²⁷ Wszak trwał on od 2013 r. do 2015 r.

Tytułowy związek metropolitalny jest nowym podmiotem w systemie samorządu terytorialnego. Podkreślenia wymaga, że nie jest on nową jednostką samorządu terytorialnego, a tym samym nie jest też nową jednostką podziału terytorialnego. Jednostkami samorządu terytorialnego są bowiem w dalszym ciągu gminy, powiaty i samorządowe województwa. Wprowadzenie związku metropolitalnego do systemu samorządu terytorialnego nie narusza więc utworzonego reformą z 1998 r. trójstopniowego modelu samorządu terytorialnego. Związek metropolitalny nie tworzy zatem nowego poziomu samorządu terytorialnego, tak jak nie tworzą go istniejące obecnie związki międzygminne, związki powiatowo-gminne czy związki powiatów. Jego wprowadzenie do porządku prawnego rozszerza dotychczasowy ustawowy katalog niebędących jednostką samorządu terytorialnego podmiotów utworzonych dla wykonywania zadań publicznych, należących do jednostek samorządu terytorialnego. Podmiotami tymi są obecnie wskazane wyżej związki jednostek samorządu lokalnego oraz związek metropolitalny. Dlatego też dalsze badanie istoty związku metropolitalnego będzie prowadzone poprzez przyjęcie związku międzygminnego²⁸ jako punktu odniesienia do ustalenia skali podobieństw i różnic między tymi dwoma podmiotami.

234

Niewątpliwie zarówno związek międzygminny, jak i związek metropolitalny stanowią formy współdziałania w samorządzie terytorialnym. O ile jednak ustawodawca nie określa *expressis verbis* natury prawnej związku międzygminnego, to w przypadku związku metropolitalnego czyni to wyraźnie w art. 1 ust. 1 u.z.m., uznając, że jest on zrzeszeniem gmin położonych w danym obszarze metropolitalnym²⁹. Związek metropolitalny stanowi zatem organizację ustawowo określonych jednostek samorządu terytorialnego, położonych w danym obszarze metropolitalnym. Brak ustawowego wskazania, że związek międzygminny (podobnie jak stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego) jest formą zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego nie odbiera mu tego charakteru. Zatem należy uznać, że związek metropolitalny rozszerzył przewidziany w ustawach katalog form zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego.

Związek międzygminny stanowi w pełni dobrowolną formę współpracy jednostek samorządu-członków związku, której tworzenie, a następnie istnienie zależy wyłącznie od ich woli³⁰. Natomiast tworzenie

²⁸ Takim określeniem będę się posługiwać w dalszej części opracowania na oznaczenie związków międzygminnych, związków powiatowo-gminnych oraz związków powiatów.

²⁹ Prawo zrzeszania się jest konstytucyjnym prawem jednostek samorządu terytorialnego określonym w art. 172 ust. 1 Konstytucji RP, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

³⁰ Oczywiście, w odniesieniu do związków międzygminnych określonych w u.s.g. jest przewidziana możliwość nałożenia obowiązku ich utworzenia w drodze ustawy.

związku metropolitalnego należy przede wszystkim do Państwa, w którego imieniu działa Rada Ministrów. Tworzy ona w drodze rozporządzenia związek metropolitalny, ustalając jego nazwę. Nie oznacza to jednak wyłącznej ani nawet przesadzającej roli Państwa w procesie tworzenia związku metropolitalnego, z pominięciem gminy w tej procedurze. Gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego może bowiem wystąpić w roli inicjatora utworzenia związku metropolitalnego, rada takiej gminy może wystąpić do Rady Ministrów z wnioskiem w tej sprawie. Co jednak ważniejsze w procesie kreacji związku metropolitalnego, jego utworzenie przez Radę Ministrów (z jej inicjatywy lub z inicjatywy gminy) uzależnione jest od woli gmin położonych w granicach obszaru metropolitalnego oraz powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego. Wydanie rozporządzenia w tym przedmiocie wymaga pozytywnej opinii rad co najmniej 70% miast na prawach powiatu i gmin niemających statusu miasta na prawach powiatu, położonych w granicach obszaru metropolitalnego oraz rad co najmniej 50% powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego. Nieuzyskanie pozytywnej opinii takiej wielkości rad gmin i powiatów uniemożliwia utworzenie przez Radę Ministrów związku metropolitalnego. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że związek ten będzie utworzony mimo braku pozytywnej opinii 30% i odpowiednio 50% rad gmin i rad powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego.

Zarówno związek międzygminny, jak i związek metropolitalny są formą współdziałania jednostek samorządu lokalnego. Do niedawna porządek prawny dopuszczał jedynie związki jednorodnych podmiotów, których członkami były wyłącznie gminy lub powiaty. Jednakże w obecnym stanie prawnym nie ma takich ograniczeń. Oprócz związków jednorodnych podmiotów (związku międzygminnego i związku powiatów) mogą też być tworzone związki niejednorodnych podmiotów (związki powiatowo-gminne, związki powiatowo-gminne w celu wspólnej obsługi), do których dołączyły też związki metropolitalne.

Jak wiadomo, zadania związku międzygminnego są ustalane łącznie przez jednostki samorządu terytorialnego – członków związku. W przypadku związku metropolitalnego podstawowy katalog zadań, dotyczący głównych sfer zarządzania aglomeracyjnego jest ustawowo określony i obejmuje zadania publiczne w zakresie: kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju obszaru związku, publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku, promocji związku metropolitalnego. Ten katalog zadań musi być realizowany przez każdy

związek. Istnieje też możliwość rozszerzenia zakresu zadań konkretnego związku metropolitalnego poza ustawowy katalog o zadania publiczne należące do zakresu działania jednostki samorządu terytorialnego (potencjalnie w grę wchodzi zadania publiczne należące do jednostki samorządu terytorialnego wszystkich poziomów, czyli gminy, powiatu i samorządowego województwa) na podstawie zawartego z nią porozumienia, a także o zadania publiczne należące do zakresu działania administracji rządowej – na podstawie porozumienia zawartego z organem tej administracji.

Można też wskazać na widoczne implikacje zróżnicowanego charakteru zadań, dla których wykonywania tworzony jest związek międzygminny i związek metropolitalny, w odniesieniu do terytorium tych związków. Terytorium związku międzygminnego nie jest w żadnym razie prawnie określone ani ograniczone, jest ono determinowane wyłącznie terytorium gmin-członków związku, bowiem związek międzygminny jest uniwersalną formą współdziałania w tym sensie, że w jej ramach mogą być realizowane wszelkie zadania publiczne pozostające we właściwości gmin. Inaczej jest w przypadku związku metropolitalnego, który może być tworzony wyłącznie w granicach obszaru metropolitalnego definowanego w ustawie (art. 5) jako spójna pod względem przestrzennym strefa oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzująca się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkała przez co najmniej 500 tys. mieszkańców. Granice tego obszaru są wcześniej ustalone przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Na poziomie rozporządzenia Rady Ministrów dokonuje się więc wytyczenie strefy oddziaływania dużego miasta określonego przez ustawodawcę jako miasto będące siedzibą wojewody lub sejmiku województwa³¹. W skład związku metropolitalnego mogą bowiem wchodzić wyłącznie gminy położone w granicach tego obszaru oraz powiaty, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego. Na marginesie, zgodzić się trzeba z wyrażanym w doktrynie poglądem, że powiaty te należy rozumieć w sensie instytucjonalnym, a nie terytorialnym³². Wszakże związek metropolitalny nie może terytorialnie wykraczać poza granice obszaru metropolitalnego.

³¹ Rozróżnienie to odnosi się jedynie do dwóch województw, w których funkcje stolicy województwa pełnią dwa różne miasta. W województwie kujawsko-pomorskim siedzibą wojewody jest Bydgoszcz, a siedzibą sejmiku województwa Toruń, zaś w województwie lubuskim siedzibą wojewody jest Gorzów Wielkopolski, a siedzibą sejmiku województwa jest Zielona Góra.

³² T. Bąkowski, [w:] T. Bąkowski (red.), *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 19.

Niewątpliwie związek metropolitalny, analogicznie jak związek międzygminny, jako podmiot utworzony dla wykonywania zadań publicznych należących do jednostek samorządu terytorialnego, nie będąc jednak jednostką samorządu terytorialnego, jest podmiotem wykonującym zadania publiczne należące do jednostek samorządu terytorialnego na tych samych zasadach, co te jednostki. Dlatego też związki muszą dysponować atrybutami ustrojowymi jednostki samorządu terytorialnego³³. Z tych powodów związek międzygminny został wyposażony w osobowość prawną (w sferze prawa cywilnego w rozumieniu art. 33 k.c.³⁴) oraz podmiotowość publicznoprawną umożliwiającą mu wykonywanie zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Również związek metropolitalny ustawodawca wyposażył w osobowość prawną zarówno na gruncie prawa prywatnego, jak i prawa publicznego. Natomiast trochę inaczej uregulowana jest kwestia sądowej ochrony samodzielności związku międzygminnego i związku metropolitalnego. Samorządowe ustawy ustrojowe nie zawierają unormowania określającego gwarancję samodzielności związku międzygminnego. Natomiast u.z.m. taką gwarancję *expressis verbis* formułuje w art. 2 ust. 3. Wydaje się jednak, że ta różnica w zakresie ustawowej regulacji jest pozorna i nie wskazuje na odmienną pozycję związku międzygminnego i związku metropolitalnego w tym przedmiocie. W odniesieniu do związku międzygminnego gwarancje jego samodzielności należy bowiem wyprowadzać z konstytucyjnej³⁵, potwierdzonej następnie ustawowo, gwarancji samodzielności jednostek samorządu-członków związku, zaś w przypadku związku metropolitalnego, wobec art. 2 ust. 3 u.z.m., zabieg ten jest zbyteczny. A zatem, obydwu typom podmiotów utworzonych dla wykonywania zadań należących do jednostek samorządu terytorialnego przysługuje sądownie chroniona samodzielność.

Formuła organów związku międzygminnego i związku metropolitalnego jest podobna. Ich organem stanowiącym i kontrolnym jest zgromadzenie związku, w którego skład – najogólniej rzecz ujmując – wchodzi przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego-członków związku. Różnica sprowadza się do szerszej ilościowo i „jakościowo” reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego-członków związku metropolitalnego, gdyż w odróżnieniu od zgromadzenia związku międzygminnego, w skład którego wchodzi wójtowie gmin uczestniczących w związku, w skład zgromadzenia związku metropolitalnego wchodzi po dwóch

³³ Na problem ten powstały na gruncie dopuszczalności sądowej kontroli uchwał związków międzygminnych zwracałam już uwagę wcześniej. Zob. B. Jaworska-Dębska, *Glosa do wyroku NSA z 12 lipca 2006 r. (II OSK 571/06, niepubl.)*, PPP 2007/6, s. 100–101.

³⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.

³⁵ Chodzi o art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

reprezentantów gmin i powiatów wchodzących w skład związku, którymi są w przypadku gmin – wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) oraz przedstawiciele rad gmin wybrani spośród radnych danej gminy, zaś w przypadku powiatów – starostowie oraz przedstawiciele rad powiatów wybrani spośród radnych danego powiatu. Organem wykonawczym obydwu rodzajów związków jest zarząd związku wybierany przez zgromadzenie. Z mocy ustawy wybór zarządu związku międzygminnego jest dokonywany przez zgromadzenie spośród jego członków, przy czym – jeśli statut tak stanowi – do zarządu tego związku mogą być też wybrane osoby spoza członków zgromadzenia, jednak w liczbie nieprzekraczającej $\frac{1}{3}$ składu zarządu związku. Natomiast w odniesieniu do składu zarządu związku metropolitalnego istnieje ustawowe ograniczenie jego liczebności (3 członków, w tym przewodniczący zarządu), ograniczenie wyboru jedynie do osób posiadających obywatelstwo polskie oraz ograniczenie wynikające z zasady *incompatibilitas* (niepołączalności członkostwa w zarządzie z: członkostwem w organie jednostki samorządu terytorialnego, pełnieniem funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub jego zastępców, wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody).

238

Związek międzygminny i związek metropolitalny niewątpliwie różnią się stopniem trwałości. Związek międzygminny jest dobrowolny. Jego członkowie mogą występować ze związku na zasadach określonych w statucie, tam też są określone zasady i tryb likwidacji związku międzygminnego. Natomiast trwałość związku metropolitalnego jest jego konstytutywną cechą, wartością pozwalającą na realizację zadań związku wymagających często istotnej perspektywy czasowej i potrzebnej w tej sytuacji stabilności.

Różny jest też zakres wpływu jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku (międzygminnego i metropolitalnego) na treść statutu związku. Członkowie związku międzygminnego (a ściślej ich organy stanowiące) współtworzą jego statut, choć oczywiście projekt statutu tego związku podlega uzgodnieniu z wojewodą. U.z.m. nie przewiduje jakiegokolwiek formy wpływu członków związku metropolitalnego na statut tego związku.

Zarówno związek międzygminny, jak i związek metropolitalny jako podmioty wykonujące zadania jednostek samorządu terytorialnego podlegają nadzorowi z punktu widzenia legalności prowadzonemu przez organy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego przy zastosowaniu prawem określonych środków.

4. Utworzenie związku metropolitalnego, choć nie jest w naszym porządku prawnym pierwszym przykładem funkcjonalnego podejścia do zarządzania dużymi organizmami miejskimi, to niewątpliwie jest przykładem najbardziej całościowego ujęcia tego zagadnienia.

Wcześniej za wyraz tego podejścia w sferze polityki przestrzennej (kraju, województwa, gminy) należy uznać obszary funkcjonalne przewidziane w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁶, dla których uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego. Można przyjąć, że przewidziany w tej ustawie miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego w wielu przypadkach mógł być traktowany jako poprzednik obszaru metropolitalnego, szczególnie gdy terytorialnie był tożsamy ze związkiem metropolitalnym.

Innym przykładem funkcjonalnego podejścia m.in. do rozwoju współpracy i integracji na obszarach funkcjonalnych największych miast, głównie tam, gdzie skala problemów związanych z brakiem współpracy i komplementarności różnych jednostek jest największa, są w przedmiocie realizacji programów operacyjnych³⁷ Zintegrowane Inwestycje Terytorialne realizowane w ramach regionalnego programu operacyjnego na terenie miast będących siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie.

5. Wejście w życie u.z.m. (co nastąpiło 1 stycznia 2016 r.) jest warunkiem formalnym jej stosowania, którego bezpośrednim celem jest tworzenie związków metropolitalnych mających stanowić instrument skoordynowanego i spójnego zarządzania dużymi skupiskami miejskimi i strefami ich oddziaływania. Zainteresowanie praktyki tą problematyką nie słabnie, było widoczne przed uchwaleniem tej ustawy, jest również artykułowane po jej uchwaleniu³⁸. Zważywszy, że ustawodawca ustalił pewną sekwencję czasową w procesie tworzenia i rozpoczęcia funkcjonowania związku metropolitalnego, przedstawiciele praktyki oczekiwali działań normatywnych Rady Ministrów, umożliwiających rozpoczęcie wykonywania zadań przez nowo utworzony związek metropolitalny z dniem 1 stycznia 2017 r. Wspomniana sekwencja czasowa wymaga bowiem, aby Rada Ministrów wydała nie później niż do 30 kwietnia rozporządzenie tworzące w poszczególnych obszarach metropolitalnych związki metropolitalne z jednoczesnym ustaleniem ich nazwy³⁹. To pozwala na

³⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.

³⁷ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 217 ze zm.

³⁸ M. Mańka-Szulik, *Metropolia to przestrzeń efektywnego współdziałania*, „Wspólnota” 2016/2.

³⁹ Nie ulega wątpliwości, że wydanie rozporządzenia w tym przedmiocie powinno być poprzedzone rozporządzeniem ustalającym granice poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych przez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych oraz rozporządzeniem określającym

utworzenie związku metropolitalnego z dniem 1 lipca i na rozpoczęcie przez ten związek realizacji zadań z dniem 1 stycznia następnego roku. Zaś niedochowanie ustawowego terminu wydania przez Radę Ministrów wspomnianego rozporządzenia przesuwa możliwość utworzenia związku metropolitalnego według wskazanej powyżej procedury co najmniej o rok. Tymczasem obecny rząd – nie bez pewnej racji – krytycznie oceniając tę ustawę, nie nowelizuje jej jednak, nie wydaje też niezbędnych rozporządzeń wykonawczych. To, że toczą się prace nad nowym projektem ustawy metropolitalnej nie uzasadnia stanu „zawieszenia” wynikającego z braku przepisów wykonawczych do obowiązującej wszak ustawy. W tym stanie rzeczy mimo uchwalenia u.z.m., w praktyce funkcjonowania aglomeracji w Polsce nic się nie zmieniło.

tryb postępowania w sprawie składania wniosku rady gminy położonej w granicach obszaru metropolitalnego.