

# Delimitacja obszarów metropolitalnych i tworzenie w ich granicach związków.

## Rekonstrukcja zakresu upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych

### WPROWADZENIE

Prawodawca stanął przed problemem dokonania delimitacji obszarów metropolitalnych, a także utworzenia w ich granicach administracyjnych związków metropolitalnych. Niewątpliwie jest to problem o złożonym charakterze, wymagający wiedzy interdyscyplinarnej. Wydaje się bowiem, że przeprowadzenie tak znaczących zmian w strukturze administracyjno-terytorialnego wymaga wiedzy geograficznej, ekonomicznej, urbanistycznej i socjologicznej, o innych dyscyplinach wiedzy nie wspominając. Nie da się jednak wskazanego problemu rozwiązać bez odwołania się do wiedzy prawniczej. Jedynie metodologia badawcza właściwa tej profesji, tj. dogmatyczno-prawna analiza materiału normatywnego i wykładnia prawa, może mu sprostać. Wszelkie działania delimitacyjne i metropolitalnotwórcze są bowiem prawnie uwarunkowane.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1980) [dalej: u.z.m.]: „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”. Ustawodawca zdecydował się odstąpić od ustawowego wyznaczania obszarów metropolitalnych i ustawowego tworzenia związków metropolitalnych, choć niewątpliwie mógłby taką drogę wykorzystać, i wybrał formę elastyczniejszą, dynamiczniejszą, choć mogącą wywoływać określone trudności – rozporządzenie. Wspomniane trudności, to przede wszystkim trudności związane z koniecznością rekonstrukcji delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia, ustaleniem jej zasięgu podmiotowego i przedmiotowego.

Trzeba bowiem, odnosząc się do wskazanej kwestii, mieć na względzie postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483). Określa ona system źródeł prawa w ujęciu formalnym, a dodatkowo przyjmuje dla niego zhierarchizowaną strukturę. Na zasadzie hierarchicznej zależności opiera się również relacja pomiędzy ustawą i rozporządzeniem. Szczególnie istotną funkcję w tym zakresie pełni art. 92 ust. 1 Konstytucji. Powołana regulacja określa wymogi dotyczące przepisów upoważniających do wydawania rozporządzeń. Stanowi ona, iż: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

Innymi słowy przepis upoważniający powinien ustalać zakres podmiotowy, przedmiotowy i treściowy rozporządzenia. O zakresie podmiotowym przesądza następujący zwrot: „rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji”, zaś o zakresie przedmiotowym i treściowym poniższy: „upoważnienie powinno określać (...) zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”<sup>1</sup>.

Art. 4 ust. 1 powołanej ustawy jest przepisem upoważniającym w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji i spełnia jego wymagania. Jako organ właściwy w sprawie ustala Radę Ministrów, która normuje materię wskazaną w pkt. 1 i 2. Tym samym warunkiem prawidłowej zmiany struktury administracyjno-terytorialnej poprzez delimitację obszarów metropolitalnych i utworzenie w ich granicach administracyjnych związków metropolitalnych jest precyzyjna wykładnia tej części regulacji. Błędna wykładnia art. 4 ust. 1 powołanej ustawy przejawiająca się w błędnej rekonstrukcji

<sup>■</sup> Dr Jakub H. Szlachetko – prawnik, administratywista, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, przewodniczący Rady Instytutu Metropolitalnego.

<sup>■</sup> Mgr Rafał Gajewski – prawnik, pracownik Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot, prezes Zarządu Instytutu Metropolitalnego, redaktor naczelny periodyku „Metropolitan. Przegląd Naukowy”.

<sup>1</sup> L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2016, s. 138.

zakresu przedmiotowego delegacji ustawowej, naraża rozporządzenie na zarzut niezgodności z prawem, co jest dla aktu tego typu (aktu wykonawczego) dyskwalifikujące i eliminujące z obrotu prawnego.

Rekonstrukcja zakresu przedmiotowego delegacji ustawowej z art. 4 ust. 1 powołanej ustawy wymaga podjęcia ustaleń w zakresie pojęcia: „zakres spraw przekazanych do uregulowania” oraz „wytycznych dotyczących treści aktu”. Niniejsza operacja intelektualna jest tym trudniejsza, że forma redakcyjna przytoczonej regulacji nie jest wystarczającą precyzją i budzi szereg uzasadnionych wątpliwości.

### ZAKRES SPRAW PRZEKAZANYCH DO UREGULOWANIA

Na początku należy zauważyć, że art. 4 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych w następujący sposób określa „zakres spraw przekazanych do uregulowania” w rozporządzeniu: „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**”. Literalna wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że wskazane sprawy Rada Ministrów reguluje w jednym rozporządzeniu („Rada Ministrów w drodze **rozporządzenia** ustala...” – l.poj.). Jednakże art. 4 ust. 2 powołanej ustawy zdaje się kontestować wskazane założenie. Stanowi on bowiem, że: „wydając **rozporządzenia**, o których mowa w ust. 1, Rada Ministrów uwzględnia: (...)” – l.mn. Tym samym Rada Ministrów, normując przedmiotową materię, może się posłużyć „rozporządzeniami” – co najmniej dwoma aktami tej rangi.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za przyjęciem tego rozwiązania – unormowania wskazanej w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy materii w drodze „zespołu” rozporządzeń – jest art. 6 ust. 1 u.z.m. Zgodnie z jego brzmieniem: „Rozporządzenie, o któ-

rym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2, może zostać wydane także na wniosek rady gminy położonej w granicach obszaru metropolitalnego”. Art. 6 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych przesądza, że Rada Ministrów musi wydać co najmniej dwa rozporządzenia: (1) rozporządzenie w sprawie delimitacji obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych (na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy), a także (2) rozporządzenie w sprawie utworzenia związku metropolitalnego (na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy), przy czym przedmiotowe rozporządzenie może zostać wydane z inicjatywy Rady Ministrów lub na wniosek zainteresowanej gminy.

Dalsza wykładnia przepisów ustawy o związkach metropolitalnych pozwala sądzić, że ustalenie granic obszarów metropolitalnych oraz tworzenie w tych granicach związków może się opierać na kilku – więcej niż dwóch – metodykach pracy i każda będzie zgodna z prawem. Rada Ministrów może osiągnąć cel, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, przy wykorzystaniu jednej z następujących metodyk:

1. Metodyka „Zbiorczej delimitacji i tworzenia” – w ramach „zespołu” rozporządzeń Rada Ministrów, działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.z.m., ustala granice wszystkich obszarów metropolitalnych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie, działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.z.m., w drodze jednego rozporządzenia tworzy wszystkie związki metropolitalne;
2. Metodyka „Zbiorczej delimitacji i indywidualnego tworzenia” – w ramach „zespołu” rozporządzeń Rada Ministrów, działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.z.m., ustala granice wszystkich obszarów metropolitalnych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie, działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.z.m., w drodze odrębnych rozporządzeń tworzy poszczególne związki metropolitalne;
3. Metodyka „Indywidualnej delimitacji i tworzenia” – w ramach „zespołu” rozporządzeń Rada Ministrów, działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.z.m., ustala granice konkretnego obszaru metro-

politalnego, a następnie, działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy tworzy w tych granicach związek metropolitalny.

Ze względów prakseologicznych rekomenduje się rezygnację z Metodyki „Zbiorczej delimitacji i tworzenia”. Trudno osiągnąć konsensus polityczny w tak złożonej materii jednocześnie dla obszaru całego kraju.

Zdaje się, że wskazane w art. 4 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych sprawy, powinny być uregulowane odrębnie, przy czym art. 4 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy powinien stanowić podstawę do wydania jednego rozporządzenia – rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych. Przedmiotowe rozporządzenie powinno wyznaczyć obszary metropolitalne na terenie całego kraju, a tym samym określić maksymalne granice administracyjne przyszłych związków metropolitalnych. Ważne jest to, żeby ten akt wykonawczy stanowił wyraz ustalonej uprzednio polityki administracyjnej (w tym przypadku polityki metropolitalnej) państwa. Przed stworzeniem projektu rozporządzenia zasadne i konieczne wydaje się dokonanie syntezy prowadzonych do tej pory prac badawczych (analitycznych i koncepcyjnych) nad delimitacją obszarów metropolitalnych. Równoległe należy prowadzić konsultacje ze środowiskiem samorządowym za pośrednictwem urzędów marszałkowskich oraz podmiotów o charakterze metropolitalnym takich jak Związki ZIT. Należy porównać możliwe do wykorzystania metody i techniki delimitacyjne, a następnie rozważyć, która z nich powinna znaleźć w przedmiotowym zakresie wykorzystanie. Konieczne jest przy tym określenie wskaźników (strukturalnych, funkcjonalnych, społeczno-gospo-

darzych), które posłużą do wyznaczenia tych obszarów<sup>2</sup>. Spójna metodyka nie tylko ułatwi delimitację obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych, ale też stworzenie systemu monitoringu ich rozwoju. Ustawodawca nie przesądził jednak o wyborze wskaźników, pozostawiając Radzie Ministrów szeroki zakres swobody, ograniczając ją jedynie kilkoma wytycznymi dotyczącymi treści aktu, o których mowa m.in. w art. 4 ust. 2 i art. 5 ustawy.

Dopiero wówczas, gdy Rada Ministrów dokona delimitacji obszarów metropolitalnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, możliwe będzie przystąpienie do prac nad tworzeniem poszczególnych związków metropolitalnych. Zasadne jest tworzenie związków metropolitalnych w drodze odrębnych rozporządzeń. Wynika to m.in. z art. 6 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych, który przyznaje gminom prawo do składania wniosków w tym przedmiocie. Ponadto należy zważyć na okoliczności pozaprawne. Proces delimitacji, a w szczególności tworzenie związków metropolitalnych ma charakter polityczny i wymaga przeprowadzenia debaty publicznej, a także zinstytucjonalizowanych konsultacji. Tego typu działania są możliwe jedynie w wymiarze zindywidualizowanym.

Ustawodawca pozostawiając w kompetencji Rady Ministrów dokonanie delimitacji obszarów metropolitalnych, a następnie utworzenie związków metropolitalnych, odsunął w czasie dyskusję nad ich liczbą oraz zasięgiem, a także wskaźnikami, przy wykorzystaniu których powinna zostać dokonana delimitacja. Wydaje się, że przy wykładni przepisów zawartych w art. 4 i 5 ustawy należy uwzględnić również kontekst, jakim jest tocząca się w kraju od kilkunastu lat

<sup>2</sup> Kryteria strukturalne to np. liczba mieszkańców, gęstość zaludnienia czy stopień zaawansowania infrastruktury technicznej, funkcjonalne – np. zasięg rynku pracy i inne powiązania rdzenia obszaru ze strefą uzupełniającą, społeczno-gospodarcze – wykształcenie, poziom życia czy udział podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu. Więcej na ten temat np. P. Śleszyński, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, Warszawa 2012; J. Danielewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Łódź 2013, s. 90 i n., M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, *Studia Regionalne i Lokalne* 1/2009.

debata nad modelem instytucjonalnym i organizacją metropolii<sup>3</sup>. Ustawa o związkach metropolitalnych stanowi jej pewne zwieńczenie. Skoro podejmowano już liczne dyskusje i prowadzono szereg debat nad formą organizacyjno-prawną metropolii i jak dotąd nie było woli wystarczającej politycznej do uchwalenia tzw. „ustawy metropolitalnej”, należy uznać, że ustawodawca w sposób celowy i pragmatyczny pozostawił kwestie delimitacji obszarów metropolitalnych oraz tworzenia związków metropolitalnych do decyzji politycznej, przy której należy uwzględnić specyficzne uwarunkowania każdego obszaru czy związku.

Zgodnie z art. 7 ustawy, utworzenie związku metropolitalnego wymaga każdorazowo zasięgnięcia opinii: 1) rad gmin położonych w granicach obszaru metropolitalnego poprzedzonych przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami; 2) rad powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego; 3) sejmiku województwa; 4) wojewody. Utworzenie związku metropolitalnego jest zatem konsekwencją porozumienia, które powinno zapaść w relacjach pomiędzy

stroną rządową i samorządową, pomiędzy organami administracji publicznej na danym obszarze metropolitalnym (w szczególności marszałkiem województwa, wojewodą oraz prezydentami miast na prawach powiatu), a także mieszkańcami.

Powiązania funkcjonalne miast, a w szczególności mniejszych gmin z rdzeniem obszaru metropolitalnego stanowią przedmiot zainteresowania samorządu województwa oraz podmiotów o charakterze metropolitalnym działających na danym obszarze. Rada Ministrów działając na podstawie upoważnień z art. 4 ustawy w sposób szczególny powinna zatem uwzględnić oddolne inicjatywy samorządów oraz znajomość lokalnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Przystępując do prac nad tworzeniem związków metropolitalnych samorządy stają przed koniecznością rozwiązania szeregu formalno-prawych problemów wynikających z jednej strony z przepisów ustawy, z drugiej natomiast – z uwarunkowań występujących na danym obszarze metropolitalnym, do których należy podejść bardzo indywidualnie<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Patrz np. E. Knosala, *Metropolie w świetle projektów ustaw* [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwania polskiej polityki miejskiej*, Toruń 2010.

<sup>4</sup> Warto w tym miejscu odwołać się do faktycznych problemów jakie występują na tle wdrażania przepisów ustawy chociażby w odniesieniu do organizacji transportu zbiorowego w związku metropolitalnym. Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy, „związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku”. Potencjalni członkowie związku metropolitalnego stają zatem przed koniecznością rozwiązania braku w ustawie o związkach metropolitalnych przepisów przejściowych odnoszących się do obowiązywania umów przewozowych. Dodatkowych analiz w kontekście przejęcia wykonywania zadania transportu zbiorowego przez związek metropolitalny wymagają takie kwestie jak np.: zasady ustalania dopłat poszczególnych samorządów do usług przewozowych, transport publiczny jako zadanie własne związku a dopuszczalność finansowania transportu publicznego przez gminy i powiaty wchodzące w jego skład, możliwości i zasady dalszego funkcjonowania spółek przewozowych w sytuacji powołania związku. Te zagadnienia każdorazowo muszą zostać wyjaśnione indywidualnie, przy uwzględnieniu zapisów konkretnych umów oraz modelu organizacji transportu publicznego na danym obszarze. Znaleźnienie porozumienia przy ww. zagadnieniach wymaga zaangażowania organów jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach. Podobnie jak przy realizacji pozostałych zadań związku. Przy złożonej sytuacji formalno-prawnej występującej na różnych obszarach metropolitalnych w kraju, Rada Ministrów, nawet tworząc związek metropolitalny z własnej inicjatywy, a nie uwzględniając wniosek złożony przez radę gminy, chcąc zapewnić efektywne wykonywanie zadań publicznych przez związek jest niejako zobligowana do uwzględnienia lokalnych uwarunkowań.

## WYTYCZNE DOTYCZĄCE TREŚCI AKTU

Rozporządzenie jest aktem wykonawczym wydawanym na podstawie tzw. upoważnienia szczegółowego<sup>5</sup>. Oznacza to, że zakres przedmiotowy delegacji ustawowej powinien zostać dodatkowo dookreślony, jak stanowi art. 92 ust. 1 Konstytucji: „wytycznymi dotyczącymi treści aktu”. Wskazany fragment postanowienia początkowo budził wątpliwości doktryny prawa. Dopiero orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pozwoliło ustalić, czym są owe „wytyczne”. Według R. Hausera, A. Wróbla oraz Z. Niewiadomskiego: „Bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego doprowadziło do przyjęcia następujących ustaleń:

1. wytyczne muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji wykonawczej; nie czyni zadość obowiązkowi sformułowania wytycznych wskazanie w ustawie tylko pewnych elementów procedury wydawania rozporządzenia;
2. wytyczne mogą przybierać różną postać redakcyjną: „mogą one mieć zarówno charakter »negatywny« (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć rozporządzeniodawcy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzył), jak i charakter »pozytywny« (np. wskazując kryteria, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia, wskazując cele, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporzą-

dzeniu”<sup>6</sup>; w każdym więc razie upoważnienie musi uczynić „czytelny zamysł ustawodawcy”<sup>7</sup>;

3. stopień szczegółowości wytycznych zależy od regulowanej materii i jej związku z zasadą zupełności ustawy; decydujące znaczenie ma w tym zakresie związek regulacji ze sferą praw i wolności jednostki: „minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane być musi a casu ad casum [...], oczywiście jest przy tym, że wytyczne nigdy nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru”<sup>8</sup>;
4. wytyczne muszą dotyczyć odrębnie każdej ze szczegółowych materii, których regulacja ma nastąpić w rozporządzeniu; jeżeli ustawa upoważnia rozporządzenie do unormowania kilku materii o odrębnym przedmiotowo charakterze, to wytyczne muszą odnosić się do każdej z tych materii;
5. wytyczne powinny, ale nie muszą być zawarte w przepisie upoważniającym; dopuszczalne jest także unormowanie wprowadzające wytyczne do innych przepisów ustawy, w której zawarte jest upoważnienie, pod warunkiem wszakże, że pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści owych wytycznych; nie można natomiast wyprowadzać wytycznych z innych ustaw, bo nie da się to pogodzić z zasadą tekstowej jednolitości ustawy; przy formułowaniu wytycznych ustawa nie może odwoływać się do treści aktów podustawowych<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Według K. Działocha, upoważnienie musi być szczegółowe, czyli zdefiniowane przez szereg elementów częściowych

(K. Działocha, komentarz do art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 11). Jak pisze z kolei B. Banaszak, „rozporządzenie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy”. Jednocześnie nie może ono być oparte na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, ani wywiedzione z ogólnej kompetencji organów powołanych do wykonania ustaw. (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 538). Patrz też: Orzeczenie TK z 5 listopada 1986 U.5./86, OTK 1986, s. 18 oraz wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., P.7/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 72, s. 346.

<sup>6</sup> Wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., K 12/99, OTK 1999, Nr 6, poz. 120.

<sup>7</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 206.

<sup>8</sup> Wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., K 12/99, OTK 1999, Nr 6, poz. 120.

<sup>9</sup> Zob.: wyrok TK z dnia 10 września 2001 r., K 8/01, OTK 2001, Nr 6, poz. 164; wyrok TK z dnia 13 listopada 2001 r., K 16/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 250.



Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sposób konsekwentny podtrzymuje konstytucyjne wymagania szczególowości treściowej upoważnienia. Największą elastyczność wydaje się ono wykazywać w przyzwoleniu na poszukiwanie wytycznych także w innych przepisach ustawy upoważniającej, alternatywą byłoby jednak masowe uznawanie niekonstytucyjności upoważnień ustawowych, bo praktyka ich formułowania nadal budzić może zastrzeżenia<sup>10</sup>.

Wytyczne dotyczące treści rozporządzeń, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych są rozproszone po pozostałych przepisach tej ustawy. Należałoby wśród nich umiejscowić przede wszystkim następujące przepisy:

- art. 4 ust. 2 powołanej ustawy: „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 ustawy: „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”.

Ustalona w art. 5 ustawy o związkach metropolitalnych definicja legalna terminu „obszar metropolitalny” pełni jednocześnie funkcję wytycznych dotyczących treści rozporządzenia w sprawie delimitacji obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy). Określa ona

trzy kryteria, które Rada Ministrów musi wziąć pod uwagę dokonując delimitacji, a jednocześnie determinuje wybór metodyk i technik delimitacyjnych, które do tego posłużą. Tymi kryteriami są:

1. kryterium lokalizacji miasta położonego w „rdzeniu” obszaru metropolitalnego<sup>11</sup> – musi to być miasto będące siedzibą wojewody lub sejmiku wojewódzkiego, ustawodawca uznał tym samym, że na terytorium Rzeczypospolitej Polski można wyznaczyć maksymalnie 18 obszarów metropolitalnych, choć wskazaną liczbę mogą ograniczać pozostałe kryteria;
2. kryteria delimitacji „strefy oddziaływania” obszaru metropolitalnego – obszar metropolitalny obejmuje również inne jednostki samorządu lokalnego (gminy i powiaty), pod warunkiem, że stanowią one jego „spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania”, a dodatkowo obszar cechuje się „istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych” oraz „zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych”; wskazane kryterium odwołuje się bezpośrednio do metod i technik badawczych, przy pomocy których powyższe można ustalić;
3. kryterium populacyjne – to kryterium limitujące (ograniczające) liczbę obszarów metropolitalnych; status taki mogą mieć bowiem jedynie te „strefy oddziaływania miast” wojewódzkich, których łączna populacja przekracza 500.000 mieszkańców; a także inne kryteria, ale określone w art. 4 ust. 2 powołanej ustawy.

O ile treść kryterium nr 1 i 3 jest jasna i wyjaśniona w ustawie, o tyle kryterium nr 2 jest uwarunkowana polityką administracyjną (metropolitalną) państwa, z której powinny wynikać metody i techniki przeznaczone do badań przestrzennych na potrzeby przedmiotowej ustawy. Ustawodawca pozostawił tę sferę poza obszarem regulacji, słusznie uznając, że będzie to rozwiązanie korzystniejsze. W literaturze przed-

miotu – zarówno polskiej, jak i zagranicznej – pojawia się wiele propozycji takich metod i technik badawczych. Rada Ministrów powinna przyjąć metodę najlepiej odpowiadającą polskim uwarunkowaniom.

Ponadto art. 4 ust. 2 powołanej ustawy stanowi, że: „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”. Zakres zastosowania przedmiotowej regulacji jest szerszy niż art. 5. art. 4 ust. 2 ustawy o związkach metropolitalnych odnosi się bowiem nie tylko do delimitacji obszarów metropolitalnych (co jest wyłącznym przedmiotem regulacji art. 5 ustawy), ale także do tworzenia związków metropolitalnych. Wskazuje na to jego brzmienie: „Wydając rozporządzenia, o których mowa w ust. 1, Rada Ministrów uwzględnia: (...)”. Prawodawca posłużył się liczbą mnogą terminu rozporządzenie, a ponadto przywołał cały ust. 1 omawianego przepisu, nie uszczegóławiając odniesienia do konkretnego punktu, choć mógł tak uczynić.

Idąc dalej w zasygnalizowanym kierunku należałoby stwierdzić, że związek metropolitalny musi być zlokalizowany na uprzednio wyznaczonym obszarze metropolitalnym, a jednocześnie spełniać kryteria, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy. Nie odnoszą się natomiast do rozporządzeń w sprawie tworzenia związków metropolitalnych kryteria z art. 5 ustawy. Tym samym związek metropolitalny może się skła-

dać z gmin o łącznej populacji mniejszej niż 500.000 mieszkańców.

Innym problemem jest uwzględnienie w obu rozważanych rozporządzeniach obowiązujących aktów planowania przestrzennego, tj. koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz planów zagospodarowania przestrzennego województwa. Bierze się on stąd, że system planowania przestrzennego uchybia zasadzie spójności. Istnieją rozbieżności w ustaleniach koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz niektórych planach zagospodarowania przestrzennego województwa<sup>12</sup>. Jednoczesne uwzględnienie tych dokumentów jest więc niemożliwe. Do tego dodać należy jeszcze inne aktyplanistyczne, w których jest zawarta delimitacja OM.

## PODSUMOWANIE

Proces tworzenia metropolii jest złożony nie tylko na płaszczyźnie prawnej, ale i politycznej. Dokonanie delimitacji obszarów metropolitalnych oraz utworzenie w ich granicach administracyjnych związków jest sprawą o charakterze politycznym o dużej doniosłości, której towarzyszą liczne konflikty interesów i kontrowersje. Czas pokaże, na ile ustawa o związkach metropolitalnych wpłynie na strukturę administracyjno-terytorialną i wzmocni skuteczność realizacji niektórych zadań publicznych, a w tym zwłaszcza planowania przestrzennego i organizacji transportu zbiorowego. Wykładnia przepisu art. 4 ust. 1 tej ustawy, a także przepisów powiązanych, skłania do wniosku, że wskazana materia cechuje się wieloma wątpliwościami również na płaszczyźnie prawnej.

<sup>12</sup> W pierwszej kolejności należy wskazać na rozbieżności w liczbie gmin wchodzących w skład danego obszaru metropolitalnego w świetle delimitacji KPZK oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województw. I tak np. w świetle KPZK 2030, Obszar Metropolitalny Trójmiasta obejmuje 14 gmin. Z kolei w świetle obowiązującego Planu Zagospodarowania Województwa Pomorskiego, obszar ten obejmuje 30 gmin (uchwała nr 1004/XXXIX/09 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 26 października 2009 r.), a powiązania rzeczywiste powiązania funkcjonalne w danym obszarze wykraczają również poza ten obszar (patrz np.: Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot do roku 2020, s. 6-8, dostęp: [http://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/Strategia\\_ZIT\\_przyj%C4%99ta12\\_10\\_2015.pdf](http://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/Strategia_ZIT_przyj%C4%99ta12_10_2015.pdf)

<sup>10</sup> R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Rozporządzenie, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System prawa administracyjnego, Warszawa 2012, t. 2, s. 65-66.

<sup>11</sup> Rdzeń obszaru metropolitalnego może mieć charakter mono lub policentryczny, czyli obejmować więcej niż jedno miasto, jak np. w wypadku Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot.