

MATEUSZ PSZCZYŃSKI

ORCID: 0000-0002-3654-1795

Uniwersytet Opolski
m.pszczynski@uni.opole.pl

Związek metropolitalny jako forma związku publicznoprawnego

Abstrakt: Od wielu lat poszukuje się formy prawnej właściwej dla zarządzania obszarami silnie zurbanizowanymi, obejmującymi wielomiejskie tereny o skomplikowanych układach społecznych, gospodarczych, komunikacyjnych oraz administracyjnych. Związek metropolitalny w województwie śląskim funkcjonuje czwarty rok. Także inne duże miasta wraz z gminami sąsiadującymi oczekują objęcia zbliżoną formą organizacji w celu realizacji zadań publicznych. Wśród wielu pytań pojawia się takie: czym jest związek metropolitalny w sensie prawnym? Niniejszy artykuł jest próbą sprawdzenia, na ile koncepcja Tadeusza Bigi z 1928 roku jest aktualna i czy może służyć jako pewien model teoretycznoprawny. Cechami związku publicznoprawnego są kreacja przez państwo, obligatoryjna przynależność, nadzór ze strony państwa oraz posługiwanie się władztwem publicznym. Wszystkie je spełnia istniejąca Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Projektowane rozwiązania prawne dotyczące nowych metropolii przechodzą również test Bigi. Można tylko oczekiwać szybkiego uchwalenia stosownych aktów i powołania metropolii we Wrocławiu, Gdańsku — Gdyni — Sopocie lub Łodzi.

Słowa kluczowe: związek metropolitalny, związek publicznoprawny, Tadeusz Bigo.

Wprowadzenie

Wybór modelu ustrojowego zarządzania zadaniami publicznymi na terenach silnie zurbanizowanych, gęsto zaludnionych, tworzących spójny układ wielkomiejski nie jest zadaniem łatwym. Silne więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe przecięte często są siatką administracyjną niesprzyjającą sprawnemu zarządzaniu obszarem metropolitalnym lub nawet je utrudniającą. Odpowiedź na wyzwanie wydaje się prosta: należy utworzyć jeden wspólny podmiot zarządza-

jący na tym obszarze wybranymi zadaniami publicznymi. Jednak okazuje się, że to, co bezsporne dla urbanistów, ekonomistów, polityków miejskich i prawników zajmujących się samorządem terytorialnym, dla władz centralnych już takie nie jest. Na szczęście po ponad 25 latach dyskusji udało się przyjąć odpowiednią ustawę¹ i utworzyć związek metropolitalny pod nazwą Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia². Nie kończy to jednak dyskusji na temat zarządzania obszarami metropolitalnymi. Tym bardziej, że w kolejce czekają Gdańsk–Gdynia–Sopot, Poznań, Łódź, Wrocław.

Dyskusja w polskiej doktrynie prawniczej na temat metropolii toczy się niemal od początku reformy samorządowej³, będąc elementem sporów o kolejne elementy systemu samorządu terytorialnego w Polsce⁴, ze szczególnym uwzględnieniem statusu Warszawy⁵. Początkowo dywagowano, czy w ogóle taka regulacja jest potrzebna⁶, a jeśli tak, to czy ma mieć charakter uniwersalny, czy przygotowany do zarządzania konkretnym obszarem metropolitalnym⁷. Szerokie omówienie kształtowania się koncepcji zarządzania obszarami metropolitalnymi przedstawiła Małgorzata Ofiarska⁸. Również Bogdan Dolnicki wskazał wiele tematów i wątków do tej pory niepodnoszonych w dyskusji⁹.

Jedno z takich otwartych pytań dotyczy charakteru prawnego obecnie funkcjonującego związku metropolitalnego. W poszukiwaniu odpowiedzi warto skonfrontować aktualne poglądy doktryny z koncepcją niemalże stuletnią, a mianowicie konstrukcją związków publicznoprawnych zaproponowaną przez Tadeusza Bigę¹⁰.

¹ Ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. z 2017 r. poz. 730, z 2020 r. poz. 1378 (dalej: u.z.m.ś.).

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 roku w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, Dz.U. poz. 1290.

³ B. Jaworska-Dębska, *Poszukiwanie dróg optymalizacji ustroju dużych miast*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 12, s. 30–31.

⁴ L. Kieres, *Uwagi o projekcie z 29 lipca 1993 r. ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] *Dyskusja o powiatach*, t. 2. *Projektowanie ustawodawstwa powiatowego*, cz. 1, red. R. Sowiński, Poznań 1994, s. 79.

⁵ M. Kulesza, *Miejski program pilotażowy reformy administracji publicznej (ogólne omówienie)*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12, s. 71, druk Sejmu II kadencji nr 248.

⁶ M. Lackowska, *Dlaczego w Polsce potrzebna jest ustawa metropolitalna?*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3.

⁷ T. Moll, *Ustawa o związkach metropolitalnych — rozwiązanie słuszne czy kompromisowe?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 7–8.

⁸ M. Ofiarska, *Kształtowanie się koncepcji związku metropolitalnego w Polsce po 1990 roku*, „Przegląd Prawa i Administracji” 114, 2018, <https://doi.org/10.19195/0137-1134.114.23>.

⁹ B. Dolnicki, *Jeszcze raz w sprawie metropolii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 82, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.4.6>.

¹⁰ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

1. Związek publicznoprawny

W studium z 1928 roku Bigo podjął się analizy charakteru prawnego korporacji (związku) publicznoprawnej z perspektywy prawa pozytywnego¹¹. Ujęcie praktyczne problemu było podyktowane tym, że związki te funkcjonują o tyle, o ile istnieją odpowiednie regulacje je statuujące. Autor w swoich rozważaniach wyszedł od związków mających oparcie w ówczesnej konstytucji, a także instytucji związków samorządowych oraz mniejszości narodowych. Ustalił, że mamy do czynienia z dwoma rodzajami instytucji — prywatnym i publicznoprawnym, przy czym wspomniane związki samorządowe nie są jednymi o charakterze publicznoprawnym¹².

Czynnikami odróżniającymi związki publicznoprawne od prywatnych są, według Bigi, sposób powstania i członkostwa, stosunek do państwa oraz środki działania¹³. Kreacja związku publicznoprawnego w zasadzie nie wypływa z woli jego członków, a już na pewno nie ma ona znaczenia pierwszorzędowego. Przynależność do związków publicznoprawnych jest co do zasady przymusowa. Jako wyjątek Bigo podał przystępowanie do związków międzykomunalnych przez gminy, które realizowane jest przy udziale państwa¹⁴. Również nadzór nad związkiem wykonywany przez państwo ma charakter szczególny, jednak nie jest on czynnikiem decydującym.

Kluczowym czynnikiem charakteryzującym związki publicznoprawne, zbliżając je do administracji państwowej, jest charakter działania. Związki publicznoprawne wykorzystują środki prawne przypisane państwu, oparte o przymus bezpośredni i sankcje. Tym samym imperium definiuje związek publicznoprawny. Zdaniem Bigi: „związek publicznoprawny [...] jest to związek uposażony w władztwo administracyjne i powołany do życia przez państwo wzgl. przy jego czynnym udziale”¹⁵. Jego uzupełnieniem jest ograniczenie drogi sądowej w sporach ze związkiem oraz przymus administracyjny. Imperium stanowi *essentiale* związku, będąc jednocześnie czynnikiem kreującym go¹⁶. Związek publicznoprawny nie tylko wykonuje zadania publiczne, ale również stanowi ważny element w strukturze administracyjnej państwa. Wykorzystanie władztwa publicznego umożliwia mu działanie w sferze publicznej, w oparciu o normy prawa administracyjnego.

Ponadto przymusowa przynależność do związku jest wyrazem wykorzystania przez państwo władztwa administracyjnego. Wiadomo, że tworząc związek, pra-

¹¹ *Ibidem*, s. 51.

¹² *Ibidem*, s. 55.

¹³ *Ibidem*, s. 76.

¹⁴ *Ibidem*, s. 76–77.

¹⁵ *Ibidem*, s. 82.

¹⁶ *Ibidem*, s. 81.

wodawca nie sięga po czynny udział ewentualnych zainteresowanych w procesie tworzenie instytucji, choć nie wyklucza aktywności i dobrowolności całkowicie¹⁷.

Podsumowując, zdaniem Bigi związki publicznoprawne są korporacjami z uwagi na wyposażenie ich we władztwo administracyjne, które jawi się jako wartość dodana tego typu osób prawnych¹⁸.

Warto nadmienić, że Bigo zamiennie używa terminów „związek” i „korporacja” na gruncie prawa publicznego¹⁹. Podobnie jako tożsame do związku uznaje terminy „osoby” oraz „instytucje”²⁰. W tym też duchu wypowiada się na przykład Zygmunt Cybichowski, wskazując, że korporacja to szczególny rodzaj związku, a mianowicie związek osób wyposażonych w osobowość prawną²¹. Jako wyjątkowy typ związków społecznych wyróżnia się w literaturze międzywojennej związki samorządowe, regulowane i tworzone przez organy państwa. Kreujące tego rodzaju podmioty, państwo określa ich zadania, których realizacja ma zaspokoić interes publiczny²².

2. Związek metropolitalny — próba regulacji uniwersalnej

Potrzebę realizacji zadań publicznych charakterystycznych dla obszarów metropolitalnych zidentyfikowano już u zarania odradzania się samorządu terytorialnego w Polsce. Jednakże *metropolia* w ujęciu prawnym pojawiła się dopiero w 2015 roku. Przyjęto wtedy ustawę o związkach metropolitalnych²³ (dalej: u.z.m.), której żywot był efemeryczny, podobnie jak pierwszej regulacji o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2009 roku. Między innymi z uwagi na brak rozporządzeń wykonawczych do ustawy nigdy nie utworzono związku metropolitalnego w konstrukcji wówczas przyjętej. Warto jednak zestawić tę konstrukcję w kontekście prawa z 2015 roku z poglądami Bigi na temat związków publicznoprawnych.

Związek metropolitalny, w świetle art. 1. ust. 1 u.z.m. jest zrzeszeniem gmin położonych na obszarze obszaru metropolitalnego oraz powiatów przynajmniej

¹⁷ *Ibidem*, s. 83.

¹⁸ *Ibidem*, s. 87.

¹⁹ *Ibidem*, s. 51.

²⁰ *Ibidem*, s. 55.

²¹ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 3, Warszawa 1933, s. 40.

²² K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, s. 429.

²³ Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych, Dz.U. poz. 1890 z późn. zm. (dalej: u.z.m.).

w części znajdujących się na tym obszarze. Ponadto na podstawie art. 2 u.z.m. związkowi metropolitalnemu przyznano osobowość prawną oraz prawo wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Jak podnosi Tomasz Bąkowski, związki metropolitalne określone w wyżej wymienionej ustawie można uznać za szczególny typ związków jednostek samorządu terytorialnego. Kwalifikacja taka opiera się o kryterium przedmiotu działania tychże zrzeszeń²⁴. Jednocześnie zdaniem Bąkowskiego status prawnoustrojowy związku metropolitalnego odpowiada prawnoustrojowemu statusowi gmin i powiatów uczestniczących w tym związku. Przemawia za tym między innymi cel i funkcje związku określone w ustawie²⁵. Przeciwnie stanowisko prezentuje Jarosław Storczyński, opierając się o brzmienie art. 1 odpowiednio u.z.m. oraz ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym oraz wojewódzkim²⁶. Nie podpira swego stanowiska szerszą argumentacją, pozostając prawdopodobnie na literalnym brzmieniu przepisów. Z kolei Bogdan Dolnicki i Roman Marchaj²⁷, podobnie Piotr Lisowski²⁸, z uwagi na brak upodmiotowienia społeczności lokalnych, odmawiają związkom metropolitalnym przynależności do samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 4 u.z.m. Radzie Ministrów przyznano kompetencję do utworzenia związku z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego. Również uprawnienie do określenia granic obszaru metropolitalnego oraz nadania nazwy należało do rady ministrów. Członkostwo w związku miało według ustawodawcy mieć charakter obligatoryjny, bowiem ewentualny sprzeciw danej gminy czy powiatu miał znaczenie tylko opiniotwórcze. Ponadto wystarczało uzyskanie odpowiedniej liczby opinii pozytywnych (70% gmin oraz 50% powiatów), by obszar metropolitalny został w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 23 u.z.m. delimitowany a następnie by został powołany do życia związek metropolitalny. Zdaniem Bąkowskiego przyjęcie przymusowej przynależności do związku godzi w samodzielność gminy oraz budzi zastrzeżenia, co do zgodności z art. 7 ust. 4 u.z.m. i konstytucyjną zasadą samodzielności gminy²⁹. Uprawnienie do utworzenia związku metropolitalnego jest wyrazem wiodącej roli państwa w kreacji związku publicznoprawnego.

Kolejnym przejawem relacji związku publicznoprawnego do państwa jest nadzór realizowany przez organy państwowe. W przypadku związku metropolitalnego nadzór miał być wykonywany, zgodnie z art. 16 u.z.m., przez Prezesa Rady

²⁴ T. Bąkowski, [w:] R. Gajewski *et al.*, *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 1.

²⁵ *Ibidem*, art. 2.

²⁶ J. Storczyński, *Uwagi do ustawy do związków metropolitalnych*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.

²⁷ B. Dolnicki, R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 7–8.

²⁸ P. Lisowski, *Nowe typy związków samorządowych na przykładzie związków powiatowo-gminnych*, [w:] *Sposoby realizacji...*, s. 433.

²⁹ T. Bąkowski, *op. cit.*, art. 7.

Ministrów, wojewodę oraz w sprawach finansowych przez Regionalne Izby Ob- rachunkowe. W tym rozwiązaniu zastosowano odesłanie do przepisów rozdziału siódmego ustawy o samorządzie województwa w zakresie sposobu i trybu nadzoru.

W świetle tezy Bigi najważniejszym elementem określającym związek publicznoprawny są środki działania. Niewątpliwie realizacja zadań ponadlokal- nych, o szczególnym znaczeniu dla układu metropolitalnego, miała odbywać się z wykorzystaniem władztwa administracyjnego. Przykładem władztwa admini- stracyjnego są prerogatywy planistyczne oraz w zakresie transportu zbiorowe- go na obszarze metropolitalnym. Jednocześnie odebrano kompetencje związane z realizacją zadań własnych odpowiednim jednostkom samorządu terytorialnego. Działanie takie jest przejawem przyznania władztwa publicznego. W tym samym czasie, na co zwraca uwagę między innymi Szlachetko, widać pewien niedosyt w obszarze zadań własnych polegający na pominięciu katalogu zadań związanych z realizacją inwestycji celu publicznego o charakterze metropolitalnym³⁰. Uwaga ta jest słuszna i należałoby szerzej określić zadania związku metropolitalnego. Realizacja zadań publicznych ma służyć zaspokajaniu potrzeb społecznych, które nie występują na obszarze metropolitalnym lub też słabo są identyfikowalne. Dla- tego podmiot zarządzający obszarem mocno zurbanizowanym, wielomiejstowym powinien być wyposażony w kompetencje służące kompleksowemu rozwiązywa- niu problemów występujących na tego typu terenach.

Przykładając koncepcję Bigi (a raczej, jak sam to nazywa, jego test) do rozwiązań metropolitalnych z 2015 roku, możemy stwierdzić, że niewątpliwie związki metropolitalne posiadały wszystkie cechy związków publicznopraw- nych, w tym ten najważniejszy: związany z władztwem. Jednakże Profesor za- uważał również, że związki publicznoprawne należy badać w ujęciu pozytywnym, w oparciu o aktualnie obowiązujące normy prawne. Zatem należy ocenić, czy dzisiejsze rozwiązania prawne również pozytywnie spełnią założenia z 1928 roku. Ocena ta pozwoli także na poszerzenie naszej wiedzy w zakresie charakteru prawnego obecnie istniejącego związku metropolitalnego.

3. Związek metropolitalny w województwie śląskim

Wskazywane w doktrynie wady rozwiązania uniwersalnego sprokurowały wydanie aktu normatywnego dopasowanego do konkretnego obszaru — terenu konurbacji Katowickiej. Obszar zamieszkiwany przez około 2,5 mln ludzi, obejmujący skomplikowany układ dużych miast, miasteczek i wsi, przecięty ważnymi szlakami komunikacyjnymi, silnie zurbanizowany oraz zindustrializowany od lat wymagał spójnego zarządzania. Utworzony w 2017 roku związek metropolitalny

³⁰ J.H. Szlachetko, [w:] *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2016, art. 12.

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia czyni zadość oczekiwaniom mieszkańców oraz stanowi szansę na rozwiązanie realnych problemów przekraczających możliwości gmin lub powiatów woj. śląskiego.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin. To lakoniczne stwierdzenie nie określa w pełni statusu prawnego nowej w naszym systemie ustrojowym jednostki administracyjnej. Związek metropolitalny definiują również także zadania publiczne, realizowane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz przyznana osobowość prawna — podlegająca ochronie sądowej zgodnie z art. 2 u.z.m.ś. Wspomniany przepis wskazuje na pokrewieństwo z jednostkami samorządu terytorialnego oraz związkami tychże jednostek. Podobnie jak jednostki samorządu terytorialnego, ale również podobnie do związków metropolitalnych regulowanych u.z.m. z 2015 roku, Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (dalej: G.Z.M.) realizuje własne zadania publiczne oraz podlega nadzorowi ze strony państwa. Jednakże obecnie istniejący związek metropolitalny nie posiada substratu osobowego w tym sensie, że podmiotami tego związku nie są mieszkańcy. Tym samym mamy „do czynienia z nową instytucją samorządu terytorialnego”³¹. To *novum* jest jednak osadzone w kontekście obowiązującego systemu prawa publicznego, zwłaszcza samorządowego, oraz poglądów wyrażanych przez doktrynę.

Związek Górnośląsko-Zagłębiowski stanowi podmiot administracji publicznej i znajduje się w jej strukturze. Posiada osobowość publicznoprawną, ale przyznano mu również, podobnie jak gminom czy powiatom, osobowość cywilnoprawną. Jak podnosi Lisowski, wspomniana osobowość *jest* „przezroczysta”, trzeba ją bowiem dopiero wyinterpretować z przepisów prawa³². Samo posiadanie przez podmioty administracji publicznej osobowości prawnej, zarówno w sferze dominium, jak i imperium, nie budzi dziś wątpliwości. Tworzenie nowych podmiotów administracji publicznej znajdujących się w strukturze administracyjnej państwa lub też poza nią, jest spotykane w praktyce, podobnie jak przyznawanie im osobowości prawnej. Jednakże wyraźną odrębnością od dotychczasowej praktyki prawnoustrojowej jest przyznanie zadań publicznych jako zadań własnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.z.m.ś., związek określony w ustawie wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Do tej pory zadania własne przynależne było jednostkom samorządu terytorialnego. To właśnie w samodzielnej realizacji zadań publicznych dostrzega się przejaw samorządności. Ta zaś jest chroniona przed ingerencją państwa wykraczającą poza ramy określone konstytucyjnie. Także związek metropolitalny dysponuje podobną swobodą w realizacji zadań, ograniczoną tylko nadzorem pod względem prawnym. Dolnicki przyjmu-

³¹ B. Dolnicki, R. Marchaj, *Górnośląsko-zagłębiowska metropolia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3.

³² P. Lisowski, *Status związku metropolitalnego*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich, sposoby realizacji...*, s. 196.

je, że zadania G.Z.M można określić jako „szczególny rodzaj zadań własnych”³³. Nie należą one do zadań publicznych przewidzianych dla samorządu terytorialnego, lecz wynikają z domniemania kompetencji określonych w art. 163 Konstytucji RP. Zadania własne związku mają istotne znaczenie dla społeczności konurbacji, jednocześnie skala powiązań oraz skomplikowane układy organizacyjne i urbanistyczne nie pozwalały na efektywne wykonywanie ich przez podmioty lokalne *sensu stricto*. Dlatego też G.Z.M. przyznano zadania trudne do realizacji w pojedynkę, na terenie silnie zurbanizowanym, a do tego tworzonemu przez różne podmioty samorządu terytorialnego. Obok zadań obejmujących planowanie przestrzenne, wskazano także transport zbiorowy i przewóz osób oraz rozwój społeczny i gospodarczy uzupełniony koordynacją sieci dróg krajowych i wojewódzkim na obszarze metropolii. Marginalne znaczenie ma promocja związku metropolitalnego. Zadania te są typowo lokalne i realizowane generalnie na rzecz dużej, ale jednak lokalnej społeczności. W ich realizacji wykorzystuje się instrumenty typowo władcze, wkraczające w prawa i wolności obywatelskie. Wyraźnym przykładem jest ingerencja w prawo własności na mocy planów zagospodarowania przestrzennego. Problem zadań publicznych związku metropolitalnego szerzej rozwinął między innymi Marchaj³⁴. Analiza środków prawnych związanych z realizacją zadań publicznych przez związek wymaga stwierdzenia, że znajdują się one w katalogu środków charakterystycznych dla podmiotów prawa publicznego. Działania związku w tym zakresie oparte są o władztwo publicznoprawne — co stanowi kolejny element z katalogu wyróżnionych przez Bigę.

Nadzór nad związkiem metropolitalnym w województwie śląskim, zgodnie z art. 17 u.z.m.ś., odbywa się w oparciu o zasady nadzoru nad samorządem terytorialnym, z zastosowaniem odpowiednich przepisów dotyczących samorządu województwa. Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda śląski, a w sprawach finansowych Regionalna Izba Obrachunkowa.

Związek metropolitalny spełnia kryteria wyróżnienia związków publiczno-prawnych zaproponowane w okresie międzywojennym. Jest kreowany przez władze publiczne w aspekcie zarówno ustrojowo-prawnym, jak i organizacyjnym, a udział wskazanych jednostek samorządu terytorialnego traktuje się jako przymusowy. Związek wykonuje zadania wskazane przez państwo, jednak dysponuje samodzielnością w określaniu celów oraz sposobów działania. Realizując cele, wykorzystuje środki prawne z wykorzystaniem władztwa publicznego. Państwo sprawuje nadzór nad związkiem pod względem prawnym, jednak jego samodzielność podlega ochronie sądowej. Tym samym mieści się w klasyfikacji jako związek publicznoprawny.

³³ B. Dolnicki, *op. cit.*

³⁴ R. Marchaj, *Zadania związku metropolitalnego w województwie śląskim — zagadnienia podstawowe*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 3, s. 100–116.

4. Uwagi na tle projektowanych nowych związków metropolitalnych

Powołanie związku metropolitalnego w konurbacji śląskiej nie wyczerpało problemów z zarządzaniem obszarami wielkomiejskimi. Pozostają nierozwiązane wyzwania związane z zarządzaniem obszarem Trójmiasta, Wrocławia, Łodzi, Krakowa oraz Poznania. Od lat postuluje się powołanie nowych struktur właściwych dla tych obszarów metropolitalnych. Poselski projekt ustawy o Wrocławskim Związku Metropolitalnym³⁵, z uwagi na zasadę dyskontynuacji prac sejmu, nie jest już procedowany. Jednakże do łaski marszałkowskiej złożono w obecnej, IX kadencji Sejmu, dwa projekty: o związku metropolitalnym w województwie pomorskim³⁶ oraz o łódzkim związku metropolitalnym³⁷ — oba mają szansę zostać uchwalone. Jak podnosi Ewa Żołnierczyk³⁸, w projekcie wrocławskim przyjęto koncepcję przygotowywania ustawy dla konkretnego obszaru metropolitalnego, co umożliwia dostosowanie przyjmowanych rozwiązań do potrzeb regionu oraz uwzględnienia istniejących już form współpracy gmin i powiatów. Warto może poszerzyć proces legislacyjny o gotową koncepcję Metropolii Wrocławskiej. Właściwe również jest przyjęcie rozwiązań opartych o formułę związku metropolitalnego dla innych występujących obszarów wymagających ponadlokalnego zarządzania zadaniami przekraczającymi obszar jednej gminy.

Wszystkie trzy projekty zakładają istotny udział państwa w powołaniu związku, obligatoryjną przynależność do niego oraz realizację określonych zadań publicznych jako zadań własnych. *De facto* powielają one w dużej mierze rozwiązania przyjęte w ustawie, która umożliwiła powstanie związku metropolitalnego w województwie śląskim. Innymi słowy, jeśli powstaną nowe podmioty administracyjne właściwe dla spraw metropolii, to będą one związkami publicznoprawnymi, z zagwarantowanymi zadaniami własnymi, osobowością publiczno- i cywilnoprawną, pełniące ważną rolę w wykonywaniu zdecentralizowanych zadań publicznych.

³⁵ Druk sejmowy nr 2252, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/FDC3433E3980580EC125822E003339A5/%24File/2252.pdf>.

³⁶ Druk sejmowy nr 646, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A690278489325D03C12585F40036FE6D/%24File/646.pdf>.

³⁷ Druk sejmowy nr 285, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A57B408D02891DA0C1258535004CA7EB/%24File/285.pdf>.

³⁸ E. Żołnierczyk, *Wrocławski Związek Metropolitalny — rozważania teoretyczno-prawne*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich, sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 407.

Podsumowanie

Zdecentralizowany podmiot administracji publicznej, jakim jest związek metropolitalny, to nowy i niezbędny element struktury organizacyjnej państwa. Oparcie jego konstrukcji o pewne aspekty właściwe jednostkom samorządu terytorialnego zbliża go do nich. Jednak związku w obecnym kształcie nie tworzą mieszkańcy, a gminy i powiaty. Brak pełnego substratu osobowego w postaci lokalnej społeczności, nie pozwala na uznanie go za jednostkę samorządu terytorialnego. Warto się przyjrzeć, czy nie można go traktować jak samorząd terytorialny drugiego stopnia, jednak koncepcja ta wymaga dalszych badań.

Patrząc na związek metropolitalny obszaru metropolii katowickiej przez koncepcję związków publicznoprawnych Bigi, można stwierdzić, że pozytywnie przechodzi jego test i spełnia wymagania stawiane tego typu podmiotom administracji publicznej. Związek, który realizuje swe zadania z wykorzystaniem władztwa publicznego oraz podlega nadzorowi ze strony państwa, tworzy samo państwo, a przynależność jednostek samorządu terytorialnego ma charakter obligatoryjny. Tym samym recepcja myśli prawnej z początków II RP pokazuje, że koncepcje międzywojenne są nadal wartościowe i mogą być wykorzystywane do interpretacji dzisiejszych rozwiązań prawnych.

Bibliografia

- Bąkowski T., [w:] R. Gajewski, J.H. Szlachetko, K. Ważny, T. Bąkowski, *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Cybuchowski Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 3, Warszawa 1933.
- Dolnicki B., *Jeszcze raz w sprawie metropolii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 82, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.4.6>.
- Dolnicki B., Marchaj R., *Górnośląsko-zagłębiowska metropolia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3.
- Jaworska-Dębska B., *Poszukiwanie dróg optymalizacji ustroju dużych miast*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 12.
- Kieres L., *Uwagi o projekcie z 29 lipca 1993 r. ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] *Dyskusja o powiatach*, t. 2. *Projektowanie ustawodawstwa powiatowego*, cz. 1, red. R. Sowiński, Poznań 1994.
- Kulesza M., *Miejski program pilotażowy reformy administracji publicznej (ogólne omówienie)*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12.
- Kumaniecki K.W., Wasiutyński B., Panejko J., *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929.
- Lackowska M., *Dlaczego w Polsce potrzebna jest ustawa metropolitalna?*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3.

- Lisowski P., *Status związku metropolitalnego*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich, sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Lisowski P., *Nowe typy związków samorządowych na przykładzie związków powiatowo-gminnych*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Marchaj R., *Zadania związku metropolitalnego w województwie śląskim — zagadnienia podstawowe*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 3.
- Moll T., *Ustawa o związkach metropolitalnych — rozwiązanie słuszne czy kompromisowe?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 7–8.
- Ofiarska M., *Kształtowanie się koncepcji związku metropolitalnego w Polsce po 1990 roku*, „Przegląd Prawa i Administracji” 114, 2018, <https://doi.org/10.19195/0137-1134.114.23>.
- Storczyński J., *Uwagi do ustawy o związkach metropolitalnych*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Szlachetko J.H., [w:] *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2016.
- Żołnierczyk E., *Wrocławski Związek Metropolitalny — rozważania teoretyczno-prawne*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich, sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. poz. 730 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych, Dz.U. poz. 1890 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 roku w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, Dz.U. poz. 1290.

Projekty aktów normatywnych

- Druk sejmowy 285, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A57B408D02891DA0C1258535004CA7EB/%24File/285.pdf>.
- Druk sejmowy nr 2252, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/FDC3433E3980580EC125822E003339A5/%24File/2252.pdf>.
- Druk sejmowy nr 646, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A690278489325D03C12585F40036FE6D/%24File/646.pdf>.
- Druk Sejmu II kadencji nr 248, https://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/projekty/248_p.htm.

Metropolitan Association as a Form of Public-Law Association

Summary

For many years now, there has been a search for a legal form appropriate for the management of highly urbanized areas covering many towns with complex social, economic, transport, and administrative systems. The metropolitan association in the Silesian Voivodeship has been in operation

for the fourth year. Other large cities, together with their neighbouring municipalities, also expect to be covered by a similar form of implementation for the purpose of public tasks. Among many questions, there is one: what is a metropolitan association in a legal sense? This article is an attempt to check to what extent Tadeusz Bigo's concept from 1928 is up-to-date and whether it can serve as a certain theoretical and legal model. The features of a public-law association are its creation by the state, compulsory membership, supervision by the state, and the use of public authority. The existing Upper Silesian–Zagłębie Metropolis fulfils all of these. The proposed legal solutions concerning new metropolises also pass the Bigo test. We can only expect a speedy adoption of the relevant acts and the establishment of metropolises in Wrocław, Gdańsk–Gdynia–Sopot, or Łódź.

Keywords: metropolitan association, public-law association, Tadeusz Bigo.