

**INSTYTUCJONALNE FORMY  
WSPÓŁDZIAŁANIA JEDNOSTEK  
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
NA OBSZARACH METROPOLITALNYCH**

---

Redakcja naukowa:

**Jakub H. Szlachetko  
Rafał Gajewski**

Partner merytoryczny:

**Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot**



Obszar Metropolitalny  
Gdańsk Gdynia Sopot



INSTYTUT  
METROPOLITALNY

**INSTYTUCJONALNE FORMY  
WSPÓŁDZIAŁANIA JEDNOSTEK  
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
NA OBSZARACH METROPOLITALNYCH**



**INSTYTUCJONALNE FORMY  
WSPÓŁDZIAŁANIA JEDNOSTEK  
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
NA OBSZARACH METROPOLITALNYCH**

---

Redakcja naukowa:

**Jakub H. Szlachetko**

**Rafał Gajewski**

Partner merytoryczny:

**Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot**

Recenzenci  
*dr Anna Gołędzinowska*  
*dr Michał Miłosz*

Projekt okładki i stron tytułowych  
*Piotr Żelaznowski*

Autorka mappek  
*Izabela Siłkowska*

Redaktor Wydawnictwa  
*Jerzy Toczek*

Skład i łamanie  
*Mariusz Szewczyk*

Publikacja sfinansowana ze środków Unii Europejskiej  
w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na lata 2014–2020



© Copyright by Instytut Metropolitalny

ISBN 978-83-7326-478-0

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego  
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot  
tel./fax 58 523 11 37, tel. 725 991 206  
e-mail: [wydawnictwo@ug.edu.pl](mailto:wydawnictwo@ug.edu.pl)  
[www.wyd.ug.edu.pl](http://www.wyd.ug.edu.pl)

Księgarnia internetowa: [www.kiw.ug.edu.pl](http://www.kiw.ug.edu.pl)

# Spis treści

Wykaz skrótów . . . . .	7
Od Redaktorów . . . . .	11
Zamiast wstępu... O zadaniach publicznych realizowanych na obszarach metropolitalnych . . . . .	13
<i>Tomasz Sokołów</i>	

## Część 1

### Obszary metropolitalne w systemie planowania strategicznego i przestrzennego

Definicja pojęcia „obszar metropolitalny” w nauce i prawie . . . . .	23
<i>Rafał Gajewski</i>	
Administracyjna polityka wyznaczania granic obszarów metropolitalnych . . . . .	37
<i>Izabela Siłkowska (red.), Joanna Borawska, Monika Cirocka, Anna Dziubaltoska, Aleksandra Fijałowska, Rafał Gajewski, Dennis Gostomczyk, Alina Pleszkun, Radosław Kleina, Krystian Puzdrakiewicz, Jakub H. Szlachetko, Dominik Wilk</i>	
Wyznaczanie granic obszarów metropolitalnych w świetle wybranych koncepcji naukowych . . . . .	63
<i>Izabela Siłkowska (red.), Joanna Borawska, Monika Cirocka, Anna Dziubaltoska, Aleksandra Fijałowska, Rafał Gajewski, Dennis Gostomczyk, Alina Pleszkun, Radosław Kleina, Krystian Puzdrakiewicz, Jakub H. Szlachetko, Dominik Wilk</i>	
Naukowe podstawy i praktyczne problemy klasyfikacji i delimitacji obszarów metropolitalnych . . . . .	71
<i>Przemysław Śleszyński</i>	

## Część 2

Formy instytucjonalne współdziałania jednostek  
samorządu terytorialnego

Związek metropolitalny . . . . .	91
<i>Jakub H. Szlachetko, Katarzyna Borówka</i>	
Związek jednostek samorządu terytorialnego . . . . .	131
<i>Karol Ważny</i>	
Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego . . . . .	163
<i>Rafał Gajewski</i>	
Spółka komunalna . . . . .	185
<i>Bartłomiej Gliniecki</i>	
Biogramy . . . . .	197

# Wykaz skrótów

## Instytucje:

GUS – Główny Urząd Statystyczny

JST – jednostka samorządu terytorialnego

MRR – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development)

RIO – Regionalna Izba Obrachunkowa

TK – Trybunał Konstytucyjny

UMP – Unia Metropolii Polskich

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

## Akty normatywne:

EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. sprost.)

Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.)

k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1578)

u.d.p. – ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1440 z późn. zm.)

u.p.s. – ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1393 z późn. zm.)

u.p.t.z. – ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1867 z późn. zm.)



- u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 778 z późn. zm.)
- u.r.i.o – ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 561)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.)
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.)
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.)
- u.z.p. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415)
- u.z.m. – ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1890 z późn. zm.)
- u.z.p.p.r. – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 383)

## Publikatory:

Dz.U. – Dziennik Ustaw

## Zbiory urzędowe:

ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

OSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych

OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

## Akty planowania przestrzennego i strategicznego:

KPZK 2030 – Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030

PZPW – plan zagospodarowania przestrzennego województwa

PZP MOF – plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego miasta wojewódzkiego

SRW – strategia rozwoju województwa

**Inne:**

FUA – Functional Urban Area (miejski obszar funkcjonalny)

MOF – miejski obszar funkcjonalny

MOF OW – miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego

NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistics (klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych)

ZIT – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne



## Od Redaktorów

Niniejsza książka stanowi pokłosie współpracy Instytutu Metropolitalnego – miejskiego think tanku (organizacji eksperckiej działającej w sferze polityk miejskich) – oraz Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot – zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego pełniącego funkcję substytutu nieistniejącego jeszcze „podmiotu metropolitalnego”.

Wskazane instytucje – pełniące zgoła odmienne funkcje – dostrzegły potrzebę wspólnego działania na rzecz utworzenia „podmiotu metropolitalnego”. Wyszły bowiem z założenia, że restytucja samorządu gminnego zainicjowana przez rząd Tadeusza Mazowieckiego, a następnie reforma administracji publicznej przeprowadzona przez rząd Jerzego Buzka, rozpoczęły jak dotąd niezamknięty proces urzeczywistniania konstytucyjnej zasady pomocniczości i decentralizacji władzy publicznej. „Podmiot metropolitalny” jest w tym procesie brakującym ogniwem.

Pomocniczość i decentralizacja władzy publicznej mają zapewnić skuteczne i sprawne wykonywanie zadań publicznych. Jednocześnie regulacja konstytucyjna nie przesądza o stopniu decentralizacji, pozostawiając ustawodawcy zwykłemu w tym zakresie znaczną elastyczność. Potrzeby zbiorowe społeczeństwa są na ogół efektywniej zaspokajane przez struktury administracji, które działają w jego najbliższym otoczeniu. Z tego względu prawodawca nie ogranicza decentralizacji do przekazywania zadań publicznych jednostkom samorządu terytorialnego. System podmiotów administracji zdecentralizowanej obejmuje również organizacje samorządu zawodowego i gospodarczego, publiczne zakłady administracyjne oraz podmioty spoza sektora publicznego wykonujące zadania publiczne na podstawie outsourcingu. Okazują się one jednak niewystarczające.

Istnieje bowiem realna potrzeba utworzenia nowej zinstytucjonalizowanej formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności gmin i powiatów, która usprawiłaby proces zaspokajania potrzeb społecznych na obszarach metropolitalnych, a więc obszarach o specyficznym charakterze, o dużej koncentracji i dynamice zjawisk przestrzennych, urbanistycznych, demograficznych oraz gospodarczych. Na wskazanych obszarach występują potrzeby ponadlokalne i subregionalne, determinujące katalog zadań o charakterze metropolitalnym (obejmujący m.in. politykę rozwoju, planowanie przestrzenne, koordynację procesów inwestycyjnych, organizację transportu publicznego).

Wyróżnienie kategorii zadań publicznych realizowanych na obszarach przekraczających granice terytorialne gmin i powiatów uzasadnia zatem ustanowienie odrębnego podmiotu sprawującego administrację na obszarach metropolitalnych. To z kolei stanowiło asumpt do podjęcia działań legislacyjnych, których efektem jest obowiązująca od dnia 1 stycznia 2016 r. (choć „niedziałająca”) ustawa o związkach metropolitalnych. Prawodawca, po niemalże 20 latach obowiązywania Konstytucji, wypełnił dyspozycję zasady pomocniczości, regulując podstawę prawną do tworzenia „podmiotów metropolitalnych”. Niestety, bieżąca polityka zatrzymała proces „metropolitalnotwórczy” i uniemożliwiła stosowanie wskazanej ustawy.

Walka o metropole wciąż trwa...

*w imieniu Autorów*

*Jakub H. Szlachetko, Rafał Gajewski*

# Zamiast wstępu... O zadaniach publicznych realizowanych na obszarach metropolitalnych

*Tomasz Sokołów*

Aglomeracja trójmiejska, której sercem są trzy duże ośrodki miejskie, stanowi unikalną strukturę na mapie Polski. Nic więc dziwnego, że wejście w życie ustawy o związkach metropolitalnych wywołało szeroką dyskusję wśród lokalnych liderów i ekspertów. Przede wszystkim w zakresie zadań, jakie miałyby wykonywać związki metropolitalne skupiające pomorskie jednostki samorządu terytorialnego. Opinie władarzy Gdańska, Gdyni i Sopotu, lokalnych przedsiębiorców czy naukowców wydają się interesującym głosem także w ogólnopolskiej debacie na temat tego, czym właściwie miałyby się zajmować związki metropolitalne.

## **Po pierwsze – ustawa**

Ustawa o związkach metropolitalnych weszła w życie 1 stycznia 2016 r. Jednak do dziś Rada Ministrów nie wydała odpowiednich rozporządzeń tworzących jakiegokolwiek związek metropolitalny. Mamy więc ustawę, ale faktycznie nieobowiązującą. Taki obrót sprawy nie spotkał się z aprobatą lokalnych liderów. Jak zauważa prezydent Sopotu Jacek Karnowski, „już jesteśmy spóźnieni o 20 lat, chociażby w stosunku do metropolii niemieckich”<sup>1</sup>. Wtórzuje mu prezydent Gdańska Paweł Adamowicz: „Po dwudziestu sześciu latach różnych samorządnych form organizacji na obszarach

---

<sup>1</sup> Wykorzystane w tekście wypowiedzi pochodzą z rozmów lub korespondencji mailowej autora z następującymi osobami: Jacek Karnowski (kontakt osobisty, 10 czerwca 2016), Paweł Adamowicz (kontakt osobisty, 11 lipca 2016), Iwona Sagan (kontakt osobisty, 23 maja 2016), Paweł Orłowski (kontakt osobisty, 17 maja 2016), Zbigniew Canowiecki (kontakt osobisty, 4 maja 2016), Michał Glaser (kontakt osobisty, 12 lipca 2016), Wojciech Szczurek (komunikacja osobista, 12 sierpnia 2016).

metropolitalnych, widzimy, że nadszedł czas na interwencję ustawodawcy, który dałby swego rodzaju metropolitalną wędkę. Który by zintensyfikował i wzmocnił współpracę na tych obszarach”. Za ustawowym (i obowiązującym) uregulowaniem metropolii opowiada się także prof. Iwona Sagan z Wydziału Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego, stwierdzając, że „dotychczasowe formy współpracy, jak chociażby związki czy stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, nie są wystarczające do zdynamizowania rozwoju i nadawania mu kierunków. Każda struktura, która powstaje na danym obszarze funkcjonalnym, dochodzi do pewnej progowej granicy rozwoju. Jeśli tej struktury nie zmienimy jakościowo, to jej ilościowy rozwój zostanie zahamowany”.

Inne, podnoszone przez lokalne środowisko, powody, dla których bodziec w postaci odpowiednich, wdrożonych w życie, rozwiązań prawnych jest niezbędny dla rozwoju obszarów funkcjonalnych miast, to niski kapitał społeczny, konflikty między lokalnymi liderami czy potrzeba współpracy przy promocji gospodarczej regionu. Jak twierdzi Paweł Orłowski, były podsekretarz stanu w resortach związanych z rozwojem regionalnym: „model metropolii oparty na dobrowolności już się wyczerpał. Rozwiązania ustawowe są potrzebne dla delimitacji obszarów metropolitalnych, jak i wprowadzenia zachęt finansowych dla współpracy w ramach tego obszaru, a także odpowiedniego rozdzielania zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble samorządu i związek”.

### **Zadania z ustawy (*de lege lata*)**

Obowiązująca ustawa o związkach metropolitalnych w art. 12 wprowadza katalog obligatoryjnych zadań publicznych, które miałyby wykonywać związki metropolitalny. Obejmuje on kształtowanie ładu przestrzennego, rozwój obszaru związku, zadania w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku, współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na tym obszarze i w końcu promocję obszaru metropolitalnego.

Obowiązujący zbiór zadań, które miałyby wykonywać związki, i uregulowania sposobu ich wykonania budzą jednak wiele kontrowersji. Zdaniem Orłowskiego ten katalog jest raczej zbyt wąski. „Takie zagadnienia jak rynek pracy czy edukacja na poziomie podstawowym mogłyby tę grupę zadań poszerzyć. Niemniej jest on zakreślony dosyć minimalistycznie, ale

też nie kontrowersyjnie. Nie jest to też katalog zamknięty, istnieje podstawa do tego, by w drodze porozumienia realizować inne zadania publiczne, co jest rozwiązaniem słusznym” (mówi o tym art. 12 ust. 2 ustawy). Z jego poglądem zgadza się prof. Sagan: „To co w tej chwili mamy, zakreśla obszar podstawowych pięciu zadań. Cała reszta powinna być generowana oddolnie. To nie jest zadanie administracji centralnej, żeby identyfikować, co jest problemem danego obszaru lub jego szansą”. Możliwość samodefiniowania zadań publicznych przez konkretny związek pochwalili też prezydenci Adamowicz i Karnowski, a także prezydent Gdyni Wojciech Szczurek i prezes zarządu Pracodawców Pomorza Zbigniew Canowiecki.

Sam poziom ogólności ustawowych zadań obligatoryjnych także rodzi pewien problem. Chociażby dość ogólne określenie „rozwój obszaru związku”. Jak uważa Orłowski „Można je różnie interpretować: jako zarządzanie przestrzenią obszaru, ale też w sposób bardziej ogólny, związany z polityką rozwoju. Jest to problematyczne. Z drugiej strony nie opisywałbym tych zdań zbyt szczegółowo. To samorząd posiada odpowiednie narzędzia i często lepiej wie, w jaki sposób dane zadanie wykonać. Sugerowałbym pozostawienie samorządowi (związkowi) wyboru sposobu realizacji zadania, a same zadania definiować jedynie poprzez cel, który mają zrealizować”. Podobnie sądzi Michał Glaser, dyrektor biura Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot: »Promocja obszaru gospodarczego« to bardzo ogólny zapis. W polskich metropoliach brakuje koordynacji działań rozwojowych i innowacyjnych, tworzenia odpowiedniego klimatu inwestycyjnego, stąd postulowałbym doprecyzowanie zapisów ustawowych w zakresie współpracy gospodarczej”.

Podsumowując, można uznać, że mimo niedoskonałości ustawowych rozwiązań są one traktowane jako dobry i oczekiwany pierwszy krok w kierunku stworzenia w Polsce kompleksowych rozwiązań prawnych tworzących i regulujących związki metropolitalne. „Najpierw nauczymy się prowadzić współpracę w pięciu obszarach, a później idźmy dalej” – kwituje Glaser.

### **Jakie jeszcze zadania? (*de lege ferenda*)**

W trakcie zbierania materiału do niniejszego tekstu zapytałem każdego z moich rozmówców o zakres zadań publicznych, które powinny być



wykonywane na poziomie metropolitalnym. Posługiwałem się przy tym listą z publikacji prof. Iwony Sagan oraz dra Zbigniewa Canowieckiego – autorów monografii *Między integracją a konkurencją. Gdańsko-Gdyński obszar metropolitalny* – którzy w 2011 r. przepytali prezydentów Gdańska, Gdyni i Sopotu co do zakresu pożądaných zadań związków metropolitalnych. Wszyscy prezydenci byli zgodni, że działania w zakresie transportu i komunikacji, bezpieczeństwa publicznego, planowania strategicznego i przestrzennego, gospodarki odpadami i wodno-ściekowej, walki z bezrobociem, edukacji ponadpodstawowej, nauki i szkolnictwa wyższego, ochrony zasobów przyrody, rozwoju kultury i sportu, wreszcie szeroko rozumianej promocji gospodarczej i turystycznej – powinny stać się przedmiotem wspólnej polityki.

Prezydent Adamowicz wskazał krótko: „Podpisuję się pod tą listą także dzisiaj”. Zauważył jednak, że współpraca w niektórych z wymienionych sfer przeżywa regres, jeśli chodzi o Trójmiasto, chociażby w kwestii projektu spalarni śmieci, z którego wiele gmin się wycofuje. Prezydent Karnowski także potwierdził swoją wypowiedź z 2011 r., doprecyzował jednak kilka kwestii: „Uważam, że zadania z zakresu prewencji kryminalnej powinny podlegać prezydentom miast lub być zarządzane metropolitalnie. Podobnie kwestia straży pożarnej” – stwierdził, omawiając zagadnienie bezpieczeństwa publicznego. Wskazał także, że w wielu wymienionych sferach miasta już ze sobą współpracują, w oparciu o porozumienia, przede wszystkim w zakresie gospodarki wodno-ściekowej czy ochrony zasobów przyrody (nadmorska droga rowerowa). Prezydent Szczurek również eksponował potrzebę wspólnej polityki rozwojowej całego obszaru, podkreślając jednak odrębność każdego z trzech dużych miast aglomeracji trójmiejskiej. Jako problem palący i potrzebujący natychmiastowego rozwiązania wskazał kwestię bardzo praktyczną: wspólnego biletu metropolitalnego. „Wspólny bilet już działa, ale tak długo dopóki nie doprowadzimy do tego, by komunikację w obrębie metropolii organizował jeden podmiot, będą to tylko półśrodki. Obecnie wiele osób mieszka w Gdyni, a pracuje w Gdańsku i odwrotnie, uczniowie i studenci także nieustannie się przemieszczają, więc takie rozwiązanie jest niezwykle potrzebne. Poza tym pozostaje kwestia osób odwiedzających nasz region, dla których Trójmiasto to w zasadzie jeden organizm miejski, a którzy gubią się w mnogości biletów”.

Paweł Orłowski poddał pod wątpliwość istnienie odpowiedniego potencjału instytucjonalnego do zarządzania tak szerokim spektrum zadań publicznych, chociażby w zakresie zarządzania szkolnictwem wyższym. O szkolnictwie wyższym jako zadaniu dla związku metropolitalnego mówiła też prof. Sagan: „Szkolnictwo wyższe ze swej natury ma charakter ponadlokalny. W dzisiejszych czasach, kiedy należy szukać wspólnych źródeł finansowania nauki, współpraca ma szczególne znaczenie. Poza tym Uniwersytet Gdański już od początku swojej działalności miał charakter instytucji metropolitalnej, gdyż swoje siedziby miał i ma do dziś we wszystkich trzech miastach trójmiejskiej aglomeracji”.

Maciej Glaser stwierdził, że zakres wymienionych zadań powinien być zasadniczo realizowany z perspektywy metropolitalnej. Zwracał uwagę na konieczność niektórych sfer współpracy: „Nie ma gdańskiego, sopockiego, gdyńskiego czy nawet żukowskiego rynku pracy. Mamy jeden rynek, na poziomie metropolitalnym, i to jest ten poziom, na którym polityka aktywizacji zawodowej powinna być prowadzona”.

Paweł Orłowski, komentując wskazany katalog, stwierdził jeszcze, że słusznie obejmuje on tak wiele zadań. Konfrontując jednak podany zbiór potencjalnych pól współpracy z rzeczywistością, zastanawiał się, czemu prezydenci Gdańska, Gdyni i Sopotu – w dzisiejszych ramach prawnych – nie kooperują tak ściśle, jak deklarują, że by chcieli. No właśnie, czemu? Jeśli zgodnie wyrażają chęć współpracy na tak wielu płaszczyznach? Z propozycją odpowiedzi przychodzi Canowiecki, sugerując, że kością niezgody między podmiotami wchodzącymi w skład jednego obszaru funkcjonalnego są dwie, wydawać by się mogło banalne, sprawy: nazwa obszaru metropolitalnego i osobowości osób zarządzających głównymi podmiotami obszaru. O ile jednak w kwestii nazwy udało, jak się zdaje, dojść w Trójmieście do kompromisu poprzez przemianowanie Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego na bardziej egalitarny Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot (jest to stowarzyszenie mające na celu zacieśnienie współpracy na obszarze trójmiejskiego obszaru metropolitalnego), o tyle do dziś nie widać – oprócz oczywiście deklarowanej – chęci współpracy między dwoma głównymi aktorami metropolitalnego teatru: prezydentami Gdańska i Gdyni.

## Co metropolia to inne zadania

Czarne chmury nad obowiązującą ustawą w postaci braku rozporządzeń wykonawczych, a także ogłoszenie przez Radę Ministrów zamiaru powołania – przez tzw. specustawę – śląsko-katowickiego związku metropolitalnego, zmuszają do poszukiwania innych dróg rozwoju metropolitalnego przez zainteresowanych. „Czy to musi być jedna uniwersalna ustawa dla wszystkich obszarów metropolitalnych? Obszary te przecież mają w Polsce różny charakter i być może dla każdego potrzeba innych rozwiązań i modeli prawnych” – podpowiada Orłowski. W podobnym duchu wypowiada się prezydent Szczurek: „Niezależnie od tego czy będzie to ustawa o związkach metropolitalnych, czy też będą to regulować inne konstrukcje prawne, najważniejszy jest wynik, czyli funkcjonalność obszarów metropolitalnych”.

Przyjmując, że najbardziej prawdopodobnym źródłem uregulowania związków metropolitalnych będą więc akcyjne specustawy, i pozostając wciąż w sferze zadań metropolii, można pokusić się o zdefiniowanie, jakie poszczególne zadania publiczne miałyby wykonywać konkretne – oczywiście przyszłe – związki metropolitalne, ze szczególnym uwzględnieniem Gdańska. Podjęła się tego prof. Sagan: „Każda metropolia jako fenomen regionalny jest unikatowa i specyficzna w swoim charakterze i funkcjach. Pożądanym kierunkiem jest przeniesienie, w interesie wszystkich lokalnych jednostek, funkcji o charakterze zdecydowanie ponadlokalnym na poziom metropolitalny – żeby potencjał danej metropolii lepiej skonsumować. Wzorcowym przykładem takiej funkcji, którą należałoby realizować w ten sposób w trójmiejskiej metropolii, są wszelkie funkcje związane z portową gospodarką morską. Tylko współdziałanie przy realizowaniu zadań o tak wysokiej randze, o randze krajowej, da odpowiednie wykorzystanie potencjału dwóch największych portów naszego regionu miejskiego – precyzowała specyfikę zadań, które miałby wziąć na siebie trójmiejski związek metropolitalny”. A Warszawa i metropolia, której ona byłaby centrum? „Cały szereg zadań, które to miasto realizuje jako stolica kraju, winien być przeniesiony na poziom metropolitalny. Choćby z tej racji, że uciążliwości wynikające z pełnienia tej funkcji stołecznej powodują »dławienie się« miasta. Dlaczego nie pomyśleć o geograficznym rozszerzeniu realizacji funkcji stołecznej na cały obszar metropolitalny, nie ograniczając się jedynie obszarem administracyjnym Warszawy? Po dru-

gie, przeniesienie wykonywania tych zadań na poziom zarządu metropolitalnego dekoncentrowałby przestrzennie ich realizację z korzyściami dla szerszego obszaru. Mogłoby to stanowić impuls rozwojowo-wzrostowy. Przecież wykonywanie tych funkcji pochłania ogromne pieniądze, które skupiają się jedynie na kilkudziesięciu kilometrach. Jak widzimy, centralizacja funkcji publicznych ma miejsce nie tylko w skali całego kraju, ale też samej Warszawy” – konstatowała prof. Sagan. Mówiąc o innych charakterystycznych metropoliach, nawiązała do Śląska: „Jest to fenomen struktury konurbacyjnej, wyrosły na działalności o charakterze przemysłowym: górnictwa. Sztandarowym problemem obszaru, który ciągle gdzieś w dyskursie się pojawia, jest transport. Istnieje tam też ogromny problem rewitalizacji obszarów pokopalnianych, przemysłowych, które w skali kraju są nieporównywalne z żadnym innym obszarem. To jest właśnie skala zadania, która wymaga działań metropolitalnych, a nie lokalnych. Jeżeli opracowujemy technikę czy sposoby i procedurę rewitalizacji hałdy w Bytomiu, to można to też zastosować w innej miejscowości. Skala problemów rewitalizacyjnych aż się prosi o to, by była wspólnie, a tym samym bardziej adekwatnie i efektywnie, rozwiązywana”. Jak widzimy: ile obszarów funkcjonalnych – tyle specyficznych i wyjątkowych zadań do zrealizowania. Ich skala i poziom skomplikowania mogą i powinny stać się bodźcem do podjęcia inicjatywy prawodawczej.

### **Podsumowanie – kiedyś bierne gminy, dzisiaj bierny rząd**

Żadne przepisy nie zastąpią woli współpracy podmiotów w ramach związków metropolitalnych. O ile jednak dotychczas głównym hamulcowym rozwoju metropolitalnego kraju była właśnie bierna postawa jednostek samorządu terytorialnego, a co uwydatniało się szczególnie w Trójmieście, o tyle dziś zasadniczym problemem jest brak rozwiązań prawnych na miarę potrzeb coraz bardziej współpracujących ze sobą miast, gmin i powiatów. Ustawa o związkach metropolitalnych, która była regulacją powszechnie oczekiwaną, w związku z biernością Rady Ministrów, nie spełniła swojej funkcji. Włodarzom Trójmiasta i innych regionów miejskich pozostaje więc czekać na nową inicjatywę prawodawczą rządu, która być może obejmie swoją regulacją także obszar funkcjonalny Zatoki Gdańskiej. Na razie najbliższej metropolitalnej regulacji pozostaje Śląsk. Jednak jak mówi prezydent Adamowicz: „My też chcemy wskoczyć do metropolitalnego pociągu”.



Część 1

Obszary metropolitalne w systemie  
planowania strategicznego  
i przestrzennego



# Definicja pojęcia „obszar metropolitalny” w nauce i prawie

*Rafał Gajewski*

## Wprowadzenie

Ustawa o związkach metropolitalnych wprowadza do porządku prawnego definicję legalną<sup>1</sup> pojęcia „obszar metropolitalny”. Podobnie jak w przypadku „obszaru funkcjonalnego” nie jest to instytucja prawna, lecz pojęcie należące do zakresu planowania i polityki regionalnej oznaczające specyficzny układ przestrzenny<sup>2</sup>. Omawiane pojęcia wywodzą się z języka urbanistyczno-architektonicznego, a ich znaczenie zostało wyjaśnione i usankcjonowane prawem. Przenoszenie na grunt regulacji prawnej pojęć wywodzących się z innych dyscyplin naukowych wymaga od ustawodawcy i legislatorów precyzji, a także znajomości zjawisk pozaprawnych. Jak pokazuje praktyka, niewłaściwe operowanie tymi pojęciami może prowadzić do występowania w aktach normatywnych różnych definicji o częściowo zbieżnej treści, a w konsekwencji – do powstania chaosu terminologicznego.

## 1. Naukowe definicje pojęcia „obszar metropolitalny”

„Obszar metropolitalny” jest jedną z konstrukcji terminologicznych opisujących strefę oddziaływania miasta. Terminami bliskoznacznymi są

---

<sup>1</sup> Definicje legalne to przepisy określające sens użytych w tekście aktu prawodawczego słów i zwrotów. Są to przepisy określające sens innych przepisów, a ich celem jest eliminowanie wieloznaczności oraz usuwanie nieostrości. Zob. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 153 oraz S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawnoustwotwórczości*, Poznań 2005, s. 67.

<sup>2</sup> *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadowski, Warszawa 2015, s. 326.



m.in.: funkcjonalny obszar/region miejski, aglomeracja i zespół miejski, pole miejskie, obszar zurbanizowany czy strefa podmiejska<sup>3</sup>. Dla ustawodawcy szczególne wyzwanie stanowi wprowadzenie do porządku prawnego definicji legalnej obszaru metropolitalnego lub innej kategorii sfery oddziaływania miasta, która ułatwi prowadzenia skutecznej i spójnej polityki publicznej na obszarach metropolitalnych – również w odniesieniu do wyznaczania ich granic. Jak pisze P. Śleszyński, przy pracach nad delimitacją miejskich obszarów funkcjonalnych stolic wojewódzkich okazało się, że istniejące delimitacje, wykonywane głównie przez środowiska samorządowe i biura planowania przestrzennego, są niewystarczające z punktu widzenia ogólnokrajowej polityki rozwoju. Były one tworzone niezależnie, według różnych założeń, definicji i kryteriów, toteż ich zasięgi są na ogół nieporównywalne<sup>4</sup>.

Istnieje wiele definicji i metod wyznaczania granic obszarów metropolitalnych, a pojęcie to jest różnie ujmowane w zależności od przyjętej koncepcji teoretycznej<sup>5</sup>. Precyzyjnej prawnej i/lub statystycznej definicji nie doczekała się również metropolia. Różnie też opisuje się relacje zachodzące pomiędzy tymi pojęciami. Z jednej strony metropolię można rozumieć jako całość złożoną z ośrodka i obszaru metropolitalnego<sup>6</sup>, z drugiej natomiast – traktować ją jako część składową obszaru metropolitalnego<sup>7</sup>. W języku potocznym pojęcia obszaru metropolitalnego i metropolii często są stosowane zamiennie.

W literaturze przedmiotu używa się również pojęcia „ośrodek metropolitalny”. Jak pisze E. Zuzańska-Żyśko, należy uznać za poprawne stosowanie tego terminu zamiennie z terminem „metropolia”. Częściej jednak jest on wykorzystywany do określania zespołu osadniczego w postaci kilku miast o cechach metropolitalnych. W przypadku metropolii mamy do czynienia z jednym monocentrycznym miastem, gdzie nie ma pro-

<sup>3</sup> P. Śleszyński, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny” 2013, nr 2, s. 174.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 176.

<sup>5</sup> E. Zuzańska-Żyśko, *Procesy metropolizacji. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016, s. 100.

<sup>6</sup> M. Smętkowski [w:] *Czy metropolia jest miastem*, red. B. Jałowiecki, Warszawa 2009, s. 27.

<sup>7</sup> *Metropolia, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, red. T. Markowski, T. Marszał, Warszawa 2006, s. 15.

blemu z identyfikacją rdzenia. Z kolei ośrodek metropolitalny może być traktowany jako metropolia wielordzeniowa, a więc wielośrodkowa<sup>8</sup>.

Na tle takich pojęć, jak: „aglomeracja miejska”, „zespół zurbanizowany” czy „zespół miejski” pojęcie „obszar metropolitalny” wyróżnia się cechami jakościowymi. Jest to bowiem jednostka funkcjonalna tworzona przez duży, złożony i spójny funkcjonalnie zespół miejski, którego istotną cechą jest występowanie funkcji metropolitalnych, a także powiązań funkcjonalnych. Zasadniczo w pełni wykształcone ośrodki metropolitalne mają własne obszary metropolitalne, zwłaszcza jeśli przyjmiemy, że metropolia tworzy się z aglomeracji (wielkiego miasta z zapleczem, konurbacji)<sup>9</sup>.

Obszar metropolitalny T. Markowski i T. Marszał definiują jako wielkomiejski układ osadniczy obejmujący strefę o znacznym bezpośrednim zasięgu codziennego oddziaływania oraz tereny potencjalnych możliwości rozwojowych, gdzie zachodzą procesy metropolizacji i występuje wystarczające nagromadzenie działalności uzupełniających (substytucyjnych) metropolitalne funkcje ośrodka centralnego (lokalizacja funkcji metropolitalnych). Jest to obszar o dużej skali wewnętrznej integracji funkcjonalnej (silnych powiązaniach funkcjonalnych), a także z dobrze rozwiniętą siecią transportową. Powstawanie obszaru metropolitalnego jest konsekwencją rozwoju funkcji metropolitalnych, czemu towarzyszy migracja ludności i przenoszenie działalności gospodarczej na peryferia dotychczasowych skupisk miejskich<sup>10</sup>. To właśnie integracja funkcjonalna jest podstawową cechą obszaru metropolitalnego – rozwój oprócz funkcji wewnętrznych także zewnętrznych funkcji metropolitalnych, które są zlokalizowane w różnych częściach tego obszaru, a nie tylko w ośrodku metropolitalnym<sup>11</sup>.

Jak zwraca uwagę S. Liszewski, obszar metropolitalny jest uwarunkowany zarówno rozwojem funkcji metropolitalnych, które koncentrują się w jednym lub kilku centrach, jak i siłami dekoncentracji, które wypierają część mieszkańców i działalności gospodarcze na peryferie. Czynniki te przyczyniają się do tworzenia specyficznego wielkiego skupiska miejskiego

<sup>8</sup> E. Zuzańska-Żyśko, *Procesy metropolizacji...*, s. 77.

<sup>9</sup> *Metropolia, obszary...*, s. 17–18.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

o określonej strukturze przestrzennej, której centralną część stanowi rdzeń obszaru metropolitalnego<sup>12</sup>.

Co należy podkreślić, obszar metropolitalny ze swojej natury ogniskuje uwagę i skupia działania wielu instytucji – dlatego też sprawne zarządzanie całym takim obszarem daje większe szanse na wzrost konkurencyjności regionu, większy napływ kapitału i szybszy rozwój<sup>13</sup>.

W literaturze przedmiotu za pomocą podobnych do wskazanych wcześniej cech charakteryzuje się również metropolię – bardzo duże miasto o istotnym stopniu oddziaływania na procesy gospodarcze na świecie oraz silnych powiązaniach zewnętrznych<sup>14</sup>. Jeżeli chodzi o kryterium ludnościowe, przyjmuje się dość powszechnie, że jest to miasto liczące więcej niż milion mieszkańców, ale próg ten w przypadku metropolii regionalnych obniża się zwykle do 500 tys. mieszkańców<sup>15</sup>. Jak pisze B. Jałowiecki, o tym, czy dane miasto jest, czy nie jest metropolią, nie decydują woluntarystyczne zapisy planów zagospodarowania przestrzennego, ale realne zjawiska gospodarcze i społeczne w skali ponadnarodowej<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> W zespołach osadniczych typu konurbacyjnego rdzeniem może być zespół największych lub najważniejszych miast (E. Zuzañska-Żyśko, *Procesy metropolizacji...*, s. 101). Więcej o strukturze przestrzennej obszaru metropolitalnego zob. np. J.J. Parysek, *Metropolie: Metropolitalne funkcje i struktury przestrzenne, XVI konwersatorium wiedzy o mieście*, Łódź 2003, s. 22.

<sup>13</sup> T. Markowski, T. Marszał, *Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7–8, s. 10.

<sup>14</sup> E. Zuzañska-Żyśko, *Procesy metropolizacji...*, s. 47.

<sup>15</sup> M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce, Diagnoza i rekomendacje*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 1, s. 52–53.

<sup>16</sup> B. Jałowiecki, *Metropolie – fabryki usług i informacji*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2006, nr 5, s. 28. Ilustruje to m.in. przykład Charlotte w Płn. Karolinie – mieście liczącym około 800 tys. mieszkańców, które stało się drugim po Nowym Jorku centrum finansowym USA (zob. G. Gorzelak, *Dlaczego potrzebna jest metropolia warszawska*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6, s. 37). Jak pisze G. Gorzelak, aby daną funkcję można nazwać metropolitalną, powinna ona spełniać kilka warunków wynikających z przyjętej definicji metropolii. Powinna to być funkcja: zaliczana do nowoczesnych (bazujących na wiedzy i najnowszych technologiach) działań gospodarki narodowej, bądź służąca bezpośrednio lub pośrednio obsłudze działalności gospodarczej lub też zaliczana do wyspecjalizowanych usług wyższego rzędu; egzogeniczna – służąca rozwijaniu sieci zewnętrznych powiązań, zwłaszcza w zakresie przepływu wiedzy, informacji, kapitału, dóbr kultury i ludzi; budująca konkurencyjność ośrodka miejskiego w układach ponadnarodowych. G. Gorzelak, *Funkcje metropolitalne pięciu stolic województw wschodnich*, s. 325,

Metropolią jest takie duże miasto, na obszarze którego skoncentrowane są jednostki wypełniające najwyższej rangi (najwyższego poziomu centralności) funkcje polityczne, administracyjne, gospodarcze, społeczne i kulturalne i te, które działają w większej skali przestrzennej, głównie globalnej. Metropolię odróżnia od innych układów przestrzennych jej umiejscowienie w sieci powiązań międzynarodowych<sup>17</sup>.

## 2. Legalne definicje terminu „obszar metropolitalny”

Jedynym aktem normatywnym, w którym znajduje się obecnie<sup>18</sup> definicja legalna obszaru metropolitalnego jest ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych<sup>19</sup> (dalej: u.z.m.). Po raz pierwszy to pojęcie zostało natomiast wprowadzone do polskiego porządku prawnego wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>20</sup> (dalej: u.p.z.p.). Obowiązująca wcześniej ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>21</sup> (dalej: u.z.p.) nie odnosiła się do problematyki planowania przestrzennego w skali metropolii czy też obszarów funkcjonalnych i nie wprowadzała w tym zakresie regulacji. Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.p.z.p. do zadań samorządu województwa należało „kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz koordynacja ponadlokalnych programów zagospodarowania przestrzennego”. Kwestia zasięgu oraz przedmiotu ponadlokalnych programów nie została jednak w żaden sposób rozwinięta ani wyjaśniona przez ustawodawcę w dalszych przepisach ustawy.

Na gruncie przepisów u.p.z.p. obszar metropolitalny był definiowany jako „obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju” (art. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Ustawodawca sformułował

---

wschodnia.2007-2013.gov.pl/organizacja/funduszyeuropejskich/documents/ekspertyzy%20do%20strategii%20pw/markowski.pdf [dostęp: 20.07.2016].

<sup>17</sup> M. Smętkowski, B. Jałowicki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne...*, s. 53.

<sup>18</sup> Stan na 31 października 2016 r.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1890.

<sup>20</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 778 z późn. zm.

<sup>21</sup> Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415.

zatem bardzo ramową definicję, pozostawiając do ustalenia w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (dalej: KPZK 2030) szczegółowe kryteria, metody delimitacji i wskaźniki, które pozwolą uznać dane miasto i jego strefę funkcjonalną za obszar metropolitalny i wyznaczyć jego granice<sup>22</sup>.

Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw<sup>23</sup> doszło również do zmian w u.p.z.p. Pojęcie „obszaru metropolitalnego” zastąpiono „miejskim obszarem funkcjonalnym ośrodka wojewódzkiego”, dodano również rozdział 4a pt. „Obszary funkcjonalne”. W świetle obowiązujących przepisów pojęciem nadrzędnym dla „miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego” jest „obszar funkcjonalny” definiowany zgodnie z art. 2 pkt 6a u.p.z.p. jako „obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny, składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju”. Z kolei zgodnie z art. 2 ust. 6b u.p.z.p. „miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego” to „typ obszaru funkcjonalnego obejmującego miasto będące siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody oraz jego bezpośrednie otoczenie powiązane z nim funkcjonalnie”. Miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego jest typem obszaru funkcjonalnego o znaczeniu ponadregionalnym i istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej kraju (art. 49a i 49b u.p.z.p.). Prawne konsekwencje uznania obszaru za „obszar funkcjonalny” w rozumieniu u.p.z.p. polegają na możliwości ustalenia na tym obszarze szczególnych zasad zagospodarowania, które nie dotyczą jednak zagadnień należących do planowania lokalnego i spraw z zakresu działania gminy<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r., poz. 252). KPZK 2030 w zakresie, w jakim wywiera wpływ na akty kształtujące ład przestrzenny, jest aktem normatywnym, który należy zaliczyć do aktów normatywnych sensu largo (akty normatywne sensu stricto to te, które zostały wymienione w katalogu źródeł prawa w art. 87 Konstytucji). Ustalenia KPZP 2030 są wiążące dla organów sporządzających akty kształtujące ład przestrzenny, natomiast nie jest ona aktem prawa powszechnie obowiązującego. Zob. K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008, s. 110–111.

<sup>23</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 379.

<sup>24</sup> *Planowanie i zagospodarowanie...*, s. 327.

Zastąpienie pojęcia „obszaru metropolitalnego” „obszarem funkcjonalnym” stanowiło etap wdrażania KPZK 2030 i objęło zakres niezbędny dla stworzenia podstaw prawnych przygotowania przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego nowego okresu programowania UE 2014–2020. Intencją ustawodawcy było stworzenie pojęcia szerszego od obszaru metropolitalnego, jednolicie stosowanego w całym kraju<sup>25</sup>. Jak pisze P. Korcelli, wprowadzenie pojęcia „funkcjonalny obszar miejski” – wywodzącego się z pojęcia „funkcjonalny region miejski” – miało też ułatwić rozstrzygnięcie dylematu wynikającego z konfrontacji potrzeb i aspiracji miast (dużych i średniej wielkości) do odgrywania roli ośrodków koordynujących politykę przestrzenną na otaczających, powiązanych z nimi funkcjonalnie obszarach z ograniczonym potencjałem tych miast niepozwalających na nadanie im miana ośrodka metropolitalnego<sup>26</sup>.

Jak pisze Z. Niewiadomski, pojęcia miejskiego obszaru funkcjonalnego oraz miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego nie odpowiadają do końca założeniom definicji legalnej i stwarzają wątpliwości interpretacyjne<sup>27</sup>. Kryteria i przesłanki uznania określonego obszaru województwa za obszar funkcjonalny mogą być różne w poszczególnych województwach, zależnie od polityk regionalnych prowadzonych przez samorząd województwa<sup>28</sup>. Jest to możliwe ze względu na stopień ogólności przepisów u.p.z.p. normujących zakres KPZK 2030, planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz obszarów funkcjonalnych. Według art. 47 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia, a w szczególności obszary funkcjonalne w ramach typów, o których mowa w art. 49b u.p.z.p., w tym miejskie obszary funkcjonalne ośrodka wojewódzkiego. Zgodnie z art. 39 ust. 6 i 7 u.p.z.p. dla miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 382.

<sup>26</sup> P. Korcelli, *Obszary metropolitalne a funkcjonalne obszary miejskie* [w:] *Miasto. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Stanisława Liszewskiego*, red. S. Kaczmarek, Łódź 2011, s. 48.

<sup>27</sup> *Planowanie i zagospodarowanie...*, s. 23.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 326.

przestrzennego województwa, który może obejmować również obszary leżące poza granicami tego obszaru<sup>29</sup>.

Treść przepisów art. 49c ust. 1 u.p.z.p., normujących kryteria określania obszarów funkcjonalnych, nie gwarantuje osiągnięcia spójności pomiędzy różnymi obszarami funkcjonalnymi w kraju. Zgodnie bowiem z tym przepisem, „obszary funkcjonalne określa się z zapewnieniem: 1) ciągłości i zwartości wyznaczanego obszaru – polegającej na wyznaczeniu obszaru zamkniętego wspólną granicą; 2) dostępności danych wskaźnikowych, umożliwiających wyznaczenie łącznego obszaru, którego zasięg przestrzenny umożliwi rozwiązanie istniejących lub przewidywanych problemów oraz rozwój nowych funkcji tych obszarów”. Art. 49d u.p.z.p. przekazuje ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego kompetencje do wydania rozporządzenia, które określi szczegółowe warunki określania obszarów funkcjonalnych i ich granic, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego, mając na uwadze zapewnienie określenia obszarów funkcjonalnych w sposób jednolity na terenie całego kraju oraz uwzględniając parametry charakteryzujące dany typ obszaru funkcjonalnego. Jest to akt wykonawczy, który jak dotąd nie został wydany, a w znacznej mierze zależy od tego harmonizacja wdrażania przepisów ustawy.

Ustawa o związkach metropolitalnych ponownie wprowadziła do porządku prawnego definicję legalną terminu „obszar metropolitalny”, dodając jednocześnie do u.p.z.p. rozdział 2a pt. „Planowanie przestrzenne na obszarze metropolitalnym”. Zgodnie z art. 5 u.z.m, „za obszar metropolitalny uznaje się spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa,

---

<sup>29</sup> Ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego są podobnie jak pozostałe zapisy planu zagospodarowania przestrzennego województwa wiążące w strukturze organizacyjnej administracji publicznej. Plan zagospodarowania obszaru metropolitalnego jest zatem zaliczany do kategorii źródeł prawa sensu largo, a jego ustalenia nie mogą wywoływać skutków w sferze prawa powszechnie obowiązującego. Obydwa akty planistyczne podlegają systematycznej ocenie, a jeżeli jest to konieczne – także aktualizacji. Mają charakter dynamiczny i nie tworzą modelu docelowego zagospodarowania przestrzeni. Zob.: K. Małyssa-Sulińska, *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego w systemie źródeł prawa zawierających normy kształtujące ład przestrzenny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 4, s. 42 i 43; *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Kraków 2004, s. 164.

charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkałą przez co najmniej 500.000 mieszkańców<sup>30</sup>. Artykuł 5 u.z.m. pełni jednocześnie rolę wytycznych do aktów wykonawczych wydawanych na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.z.m., tj. rozporządzeń w sprawie ustalania granic obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych oraz rozporządzeń, w drodze których Rada Ministrów tworzy związki metropolitalne. Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.z.m., wydając wskazane rozporządzenia, 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.

W definicji legalnej pojęcia „obszar metropolitalny” ustawodawca formułuje wymagania, które muszą zostać spełnione, aby dane miasto wraz ze swoim otoczeniem mogło zostać uznane w świetle przepisów u.z.m. za obszar metropolitalny. O ile nie ma wątpliwości, które z obszarów spełniają pierwszą i ostatnią z przesłanek, tj. położenie w strefie oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa,

---

<sup>30</sup> Definicja legalna obszaru metropolitalnego z art. 5 u.z.m. zawiera w sobie podobne elementy do tych, które znajdowały się w projektach tzw. ustaw metropolitalnych opracowanych w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Projektodawcy co do zasady zwracali uwagę na powiązania funkcjonalne, które powinny zachodzić w strefie oddziaływania miasta położonego w rdzeniu obszaru metropolitalnego, jak również kryterium ludnościowe i gęstość zaludnienia na danym obszarze. I tak na przykład w projekcie ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju miast i obszarach metropolitalnych z 2008 r. obszar metropolitalny definiowano jako „ciągły przestrzennie kompleks osiedleńczy obejmujący co najmniej jedną metropolię jako centrum tego kompleksu oraz powiązane funkcjonalnie z centrum jego bezpośrednie otoczenie, w postaci jednostek osadniczych różnej wielkości o charakterze miejskim, podmiejskim lub wiejskim, położonym na terenie sąsiadujących lub także kolejnych gmin, na którym zamieszkuje co najmniej 1 mln osób przy gęstości zaludnienia przekraczającej 200 mieszkańców na 1 km<sup>2</sup>”. Z kolei według projektu H. Izdebskiego z 2005 r. za obszar metropolitalny uznawano „obszar wielkiego miasta lub wzajemnie powiązanych z nim wielkich miast oraz powiązanych z nim lub z nimi funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, odpowiadający koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju ustalonej na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiący kompleks osiedleńczy zamieszkały przez ponad 500 tysięcy osób, skupiający instytucje współpracy międzynarodowej”. E. Knosala, *Metropolie w świetle projektów ustaw* [w:] *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, red. A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, Toruń 2010, s. 24–44.



a także kryterium ludnościowe, o tyle trudno o jednoznaczne wskazanie obszarów, które spełniają pozostałe dwa kryteria: funkcjonalne oraz urbanizacyjne. W tym kontekście należy pozytywnie ocenić decyzję ustawodawcy o pozostawieniu do rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów kwestii ustalania granic oraz tworzenia związków metropolitalnych. Każdy z obszarów metropolitalnych ma swoją specyfikę (powiązania funkcjonalne, sieć transportowa, lokalne uwarunkowania polityczne), czego nie sposób pominąć przy pracach koncepcyjnych nad tworzeniem związków.

Jak można zaobserwować, definicja legalna obszaru metropolitalnego z u.z.m. zawiera w sobie wybrane elementy definicji miejskiego obszaru funkcjonalnego oraz miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego znajdujące się w u.p.z.p. i dodaje do tego kryterium ludnościowe. Ustawodawca, przyjmując taki model definicji, zamiast upraszcza system pojęć określających różne typy obszarów funkcjonalnych i metody delimitacji ich granic, jeszcze bardziej go komplikuje.

Z uwagi na brak aktów wykonawczych do u.z.m. przepisów tej ustawy nie da się stosować. W wyniku ustaleń pomiędzy stroną rządową a przedstawicielami śląskich samorządów<sup>31</sup> opracowano natomiast projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, zwany dalej „projektem”, który w założeniu ma uchylić u.z.m. i ograniczyć możliwość tworzenia związków metropolitalnych w kraju jedynie do województwa śląskiego<sup>32</sup>. Projektodawcy proponują też modyfikację zasad tworzenia i ustalania granic obszarów metropolitalnych. Zgodnie z art. 1 ust. 2 projektu związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin położonych w województwie śląskim, które zamieszkuje co najmniej 2 mln mieszkańców. Z kolei według art. 2. projektu związek metropolitalny obejmuje spójny pod względem przestrzennym obszar oddziaływania miasta na prawach powiatu Katowice, charakteryzujący się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkały przez co najmniej 2 mln mieszkańców. W świetle przepisów art. 5 ust. 2 projektu, wydając rozporządzenia ws. ustalenia granic oraz utworzenia związku metropolitalnego w województwie śląskim, Rada Ministrów uwzględni: 1) istniejące formy współpracy gmin; 2) powiąza-

<sup>31</sup> Zob. <http://www.gzm.org.pl/s,82.htm> [dostęp: 20.07.2016].

<sup>32</sup> Zob. <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2016/24052,projektustawy-o-zwiazku-metropolitalnym-w-wojewodztwie-slaskim.html> [dostęp: 20.07.2016].

nia funkcjonalne oraz zaawansowanie procesów urbanizacyjnych; 3) jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe.

Niezależnie od kierunku dalszych prac nad wdrażaniem lub nowelizacją „ustawy metropolitalnej” można stwierdzić, że kreowanie polityki administracyjnej wobec obszarów metropolitalnych, zarówno w skali kraju, jak i regionu, jest obecnie mocno utrudnione. Polityka publiczna w tym zakresie powinna mieć charakter systemowy i obejmować zarówno prawną regulację, statystykę publiczną oraz odpowiednie stosowanie regulacji w planowaniu i polityce przestrzennej<sup>33</sup>.

## Podsumowanie

Ze względu na złożoność zjawisk oraz procesów zachodzących w układzie przestrzennym, jakim jest obszar metropolitalny, nie opracowano jak dotąd powszechnie stosowanej w nauce i w polityce publicznej definicji tego terminu. Podobnie nie istnieje jedna koncepcja delimitacji obszarów metropolitalnych. Odpowiednią terminologię i nazewnictwo dopasowuje się raczej do celów prawnej regulacji czy interwencji publicznej.

## Bibliografia

- Gorzela G., *Dlaczego potrzebna jest metropolia warszawska*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6.
- Gorzela G., *Funkcje metropolitalne pięciu stolic województw wschodnich*, <http://www.polskawschodnia.2007-2013.gov.pl/organizacjafunduszy-europejskich/documents/ekspertyzy%20do%20strategii%20pw/markowski.pdf> [dostęp: 20.07.2016].
- Jałowiecki B., *Metropolie – fabryki usług i innowacji*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2006, nr 5, s. 28.
- Knosala E., *Metropolie w świetle projektów ustaw [w:] Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, red. A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, Toruń 2010.

<sup>33</sup> P. Korcelli zwracał w 2011 r. uwagę na fakt, że pojęcie obszaru metropolitalnego nie zostało też wprowadzone do państwowej statystyki i nie znajduje odpowiedniego zastosowania w planowaniu i polityce przestrzennej. Jest to w znacznej mierze wciąż aktualny komentarz. Zob. P. Korcelli, *Obszary metropolitalne...*, s. 43.

- Korcelli P., *Obszary metropolitalne a funkcjonalne obszary miejskie* [w:] *Miasto. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Stanisława Liszewskiego*, red. S. Kaczmarek, Łódź 2011.
- Małysa-Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008.
- Małysa-Sulińska K., *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego w systemie źródeł prawa zawierających normy kształtujące ład przestrzenny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 4.
- Markowski T., Marszał T., *Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7–8.
- Metropolia, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, red. T. Markowski, T. Marszał, Warszawa 2006, s. 15.
- Parysek J.J., *Metropolie: Metropolitalne funkcje i struktury przestrzenne, XVI konwersatorium wiedzy o mieście*, Łódź 2003.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadowski, Warszawa 2015.
- Smętkowski M. [w:] *Czy metropolia jest miastem*, red. B. Jałowiecki, Warszawa 2009.
- Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., *Obszary metropolitalne w Polsce, Diagnoza i rekomendacje*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2009, nr 1.
- Śleszyński P., *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny” 2013, nr 2.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Kraków 2004.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
- Zuzańska-Żyśko E., *Procesy metropolizacji. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016.

## Źródła internetowe

<http://www.gzm.org.pl/s,82.htm> [dostęp: 20.07.2016].

<https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2016/24052,projekt-ustawy-o-zwiazku-metropolitalnym-w-wojewodztwie-slaskim.html> [dostęp: 20.07.2016].

## Akty prawne

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 778 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 379.

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz.U. z 2015 r., poz. 1890.



# Administracyjna polityka wyznaczania granic obszarów metropolitalnych

*Izabela Siłkowska (red.), Joanna Borawska, Monika Cirocka, Anna Dziubałtoska, Aleksandra Fijałowska, Rafał Gajewski, Dennis Gostomczyk, Alina Pleszkun, Radosław Kleina, Krystian Puzdrakiewicz, Jakub H. Szlachetko, Dominik Wilk*

## Wprowadzenie

Istnieją dwie zasadnicze sfery życia publicznego, w których dochodzi do wyznaczania granic obszarów metropolitalnych. Są nimi: administracja publiczna oraz nauka i sektor ekspercki.

Organy administracji publicznej kształtują i realizują różne polityki publiczne. Prowadzą one także politykę wyznaczania granic obszarów metropolitalnych. Czynią to w celu realizacji obowiązków prawnych, takie zachowanie może bowiem wynikać z dyspozycji obowiązującej normy prawnej<sup>1</sup>, albo po prostu kierując się względami i potrzebami praktyki. Wielokroć wykorzystują do tego powstałe w ramach dyskursu naukowego i eksperckiego koncepcje.

Tak zarysowana materia – administracyjna polityka wyznaczania granic obszarów metropolitalnych – stanowi główny przedmiot rozważań

---

<sup>1</sup> W obowiązującym porządku prawnym istnieje co najmniej kilka, a może i więcej, podstaw prawnych do wyznaczania granic obszarów metropolitalnych (niekiedy zwanych odmiennie, np. „miejskimi obszarami funkcjonalnymi ośrodków wojewódzkich”). Wystarczy wskazać przykłady:

- art. 47 ust. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia, a w szczególności: (...) obszary funkcjonalne w ramach typów, o których mowa w art. 49b” (a w tym, za art. 49b pkt 1 tej ustawy: „miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego”);

podjętych w niniejszym opracowaniu. Jego celem jest przegląd polityk delimitacyjnych zarówno krajowych organów administracji publicznej – rządowej (np. Ministra Rozwoju Regionalnego) i samorządowej (samorządów regionalnych, związków komunalnych i stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego), jak i organizacji międzynarodowych (np. Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Eurostatu). Każda z polityk delimitacyjnych została pokrótce scharakteryzowana, a ponadto zilustrowana w postaci map.

Analiza materiału (a więc głównie aktów planowania strategicznego i aktów planowania przestrzennego) dowodzi, że istnieje szereg rozbieżności – niekiedy istotnych – pomiędzy poszczególnymi politykami delimitacyjnymi. Można wręcz mówić o swoistym „chaosie delimitacyjnym”, który niewątpliwie komplikuje dyskurs w przedmiocie tworzenia związków metropolitalnych. Trudno bowiem rozmawiać o zjawisku przestrzennym, którego granic nie udaje się nakreślić na mapie.

## 1. Delimitacja według Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030

Uchwalona w 2012 r. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 jest najważniejszym dokumentem strategicznym dotyczącym zagospodarowania przestrzennego kraju. Przedstawiono w nim wizję zagospodarowania przestrzennego, określono cele i kierunki polityki zagospodarowania kraju służące jej urzeczywistnieniu oraz wskazano zasady oraz mechanizmy koordynacji i wdrażania publicznych polityk rozwojowych mających istotny wpływ terytorialny<sup>2</sup>. Kompetencje do sporządzenia KPZK 2030 ma minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, a dokument ten jest przyjmowany w drodze uchwały Rady Ministrów (art. 47

- 
- art. 39 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „Dla miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa”;
  - art. 4 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych: „Rada Ministrów w drodze rozporządzenia: (...) ustala granice poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych przez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych”.

<sup>2</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, s. 5.

ust. 1 i 3 u.p.z.p.). Koncepcja stanowi podstawę sporządzania programów zawierających zadania rządowe, służących realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym sporządzanych przez ministrów i centralne organy administracji rządowej (art. 47 ust. 3 oraz 48 ust. 1 u.p.z.p.).

KPZK 2030 wyróżnia cztery podtypy miejskich obszarów funkcjonalnych: ośrodki wojewódzkie (w tym metropolitalne), regionalne, subregionalne i lokalne. Dokument ustala liczbę ośrodków metropolitalnych na terenie kraju, ale nie dokonuje delimitacji ich granic. Określenie granic miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich leży bowiem w kompetencji samorządu województwa (art. 49d u.p.z.p.)<sup>3</sup>.

W KPZK 2030 wyznaczono dziesięć ośrodków metropolitalnych (Warszawa, Aglomeracja Śląska z głównym ośrodkiem w Katowicach, Kraków, Łódź, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, bipol Bydgoszczy z Toruniem, Szczecin oraz Lublin) na podstawie kryteriów odnoszących się głównie do ich funkcji w systemie osadniczym kraju. Tymi kryteriami są (dane za rok 2009):

- liczba ludności w ośrodkach metropolitalnych powyżej 300 tys. mieszkańców,
- zatrudnienie w sektorze usług rynkowych (pośrednictwo finansowe oraz obsługa nieruchomości i firm) powyżej 40 tys.,
- liczba studentów kształcących się w danym mieście w roku akademickim 2007/2008 powyżej 60 tys.,
- współpraca instytucji naukowo-badawczych w 5. i 6. Programie ramowym UE,
- lokalizacja portu lotniczego obsługującego ruch pasażerski,
- lokalizacji hoteli cztero- i pięciogwiazdkowych,

<sup>3</sup> Zgodnie z KPZK 2030 obowiązkową delimitacją obszarów funkcjonalnych oraz przygotowaniem strategii i planów zagospodarowania dla całego obszaru funkcjonalnego ośrodka miejskiego obejmuje się wszystkie miasta wojewódzkie, co ma wesprzeć wzmocnienie integralności przestrzennej i koncentracji funkcji metropolitalnych we wszystkich ośrodkach wojewódzkich i służyć rozwojowi wszystkich regionów Polski. Delimitacja obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich zostanie przeprowadzona na poziomie wojewódzkim (w planie zagospodarowania przestrzennego województwa) przy zastosowaniu jednolitych kryteriów wypracowanych wspólnie przez stronę rządową i samorządową przy udziale partnerów społecznych i gospodarczych. Zob. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, s. 187.



- międzynarodowe wystawy w obiektach działalności wystawienniczej w latach 2006–2008.

## 2. Delimitacja według Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z 2013 r.

W konsekwencji ustaleń KPZK 2030 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (dalej: MRR) w 2013 r. sformułowało *Kryteria delimitacji miejskich obszarów metropolitalnych ośrodków wojewódzkich*<sup>4</sup>. Opracowanie zostało oparte na ekspertyzie Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk wykonanej przez prof. Przemysława Śleszyńskiego<sup>5</sup>.

Delimitacja przyjmuje za podstawę następujące zasady i wskaźniki:

### **Zasady administracyjne:**

- podstawową jednostką delimitacyjną jest gmina;
- za rdzeń obszaru metropolitalnego przyjęto miasto wojewódzkie (stolicę) oraz mające z nim wspólną granicę inne miasto na prawach powiatu (dotyczy to miejskiego obszaru funkcjonalnego Katowic i Gdańska);
- granica miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego nie może przekraczać granic odpowiedniego województwa.

### **Zasady topologiczne:**

- zasada ciągłości – wyznaczony obszar miejskiego obszaru funkcjonalnego (dalej: MOF) jest ciągły przestrzennie, czyli zawiera w sobie tylko gminy ze sobą graniczące, a ponadto nie może zawierać w sobie gmin, które nie należą do MOF, a są otoczone gminami, które wchodzą w jego skład;
- zasada rozłączności – każda gmina może należeć tylko do jednego MOF.

---

<sup>4</sup> *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.

<sup>5</sup> W odniesieniu do delimitacji zespołu eksperckiego prof. P. Śleszyńskiego w skali całego kraju jedynie gmina miejsko-wiejska Kartuzy z województwa pomorskiego została dodatkowo zakwalifikowana do obszaru metropolitalnego.

**Zasady kwalifikacji (spełnienia liczby minimalnych kryteriów):**

Przynależność gminy do MOF została uzależniona od łącznego spełnienia określonych kryteriów. Warunkiem zaliczenia danej gminy do MOF było spełnienie co najmniej sześciu z siedmiu poniższych kryteriów<sup>6</sup>:

**I. Wskaźniki funkcjonalne**

F1 – liczba wyjeżdżających do pracy najmniej do rdzenia MOF na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym powyżej 50 (2006);

F2 – liczba zameldowań z rdzenia MOF na 1000 mieszkańców powyżej 3 (2009);

**II. Wskaźniki społeczno-gospodarcze**

S1 – udział pracujących w zawodach pozarolniczych jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75% (2002);

S2 – liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75% (2011);

S3 – udział podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu (sekcje J-R) w stosunku do rdzenia MOF powyżej 50% (2011);

**III. Wskaźniki morfologiczne**

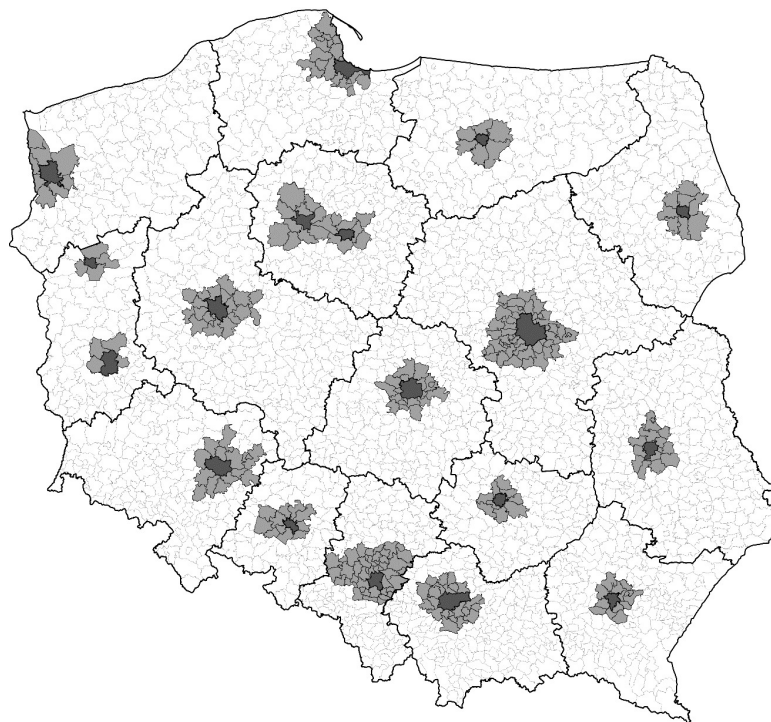
M1 – gęstość zaludnienia (bez lasów i wód) w stosunku do średniej wojewódzkiej powyżej 50% (2011);

M2 – liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców w latach 2002–2011 w stosunku do średniej wojewódzkiej powyżej 75%.

Po zakończeniu etapu kwalifikacji gmin do MOF dokonano pewnych korekt. Dotknęły one około 10% gmin. Korekta miała na celu wyznaczenie spójnego geograficznie i topologicznie obszaru. Dotyczyła ona zwłaszcza tych gmin, które z kilku stron były otoczone jednostkami spełniającymi odpowiednią liczbę kryteriów. Ponadto, jak stwierdziło Ministerstwo: „w finalnej delimitacji MOF OW (miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego – przyp. red.) dopuszcza się pewne (nieznaczące) modyfikacje dokonywane z poziomu regionalnego. Modyfikacje te przede wszystkim mogą wynikać ze szczegółowych powiązań funkcjonalnych nieuwzględnionych w niniejszej delimitacji oraz z ustaleń regionalnych

<sup>6</sup> W odróżnieniu od delimitacji zespołu prof. P. Śleszyńskiego, gdzie gminy musiały spełnić pięć z siedmiu kryteriów.

planów i strategii rozwoju, które nie znalazły dotąd odbicia we wskaźnikach ilustrujących dokonujące się procesy społeczno-gospodarcze”<sup>7</sup>.



Ryc. 1. Delimitacja obszarów metropolitalnych wg Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z 2013 r.

### 3. Delimitacja według projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków określania obszarów funkcjonalnych i ich granic

W ślad za koncepcją delimitacji sporządzoną przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego ukazał się projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie szczegółowych warunków określania obszarów

<sup>7</sup> *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych...*, s. 10.

funkcjonalnych i ich granic<sup>8</sup>. Przyjęta w nim metodyka w dużym stopniu odzwierciedla rozwiązania, które rok wcześniej wskazano w dokumencie *Kryteria delimitacji miejskich obszarów metropolitalnych ośrodków wojewódzkich*. Główne różnice dotyczyły zmian wag dla poszczególnych wskaźników, które musiała spełnić dana gmina, aby wejść w skład MOF OW. Ponadto niektóre wskaźniki zostały zmodyfikowane, głównie ze względu na okres, za który miały być brane dane. Metoda, która została przedstawiona w projekcie rozporządzenia, oparta została o dane Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS) i kryteria liczbowe spełniające warunek powszechnej dostępności tych danych.

Zgodnie z projektem rozporządzenia miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego tworzą miasta na prawach powiatu będące siedzibą marszałka województwa lub wojewody i ciągły przestrzennie obszar złożony z graniczących między sobą miast na prawach powiatu lub gmina spełniająca sześć z siedmiu następujących kryteriów:

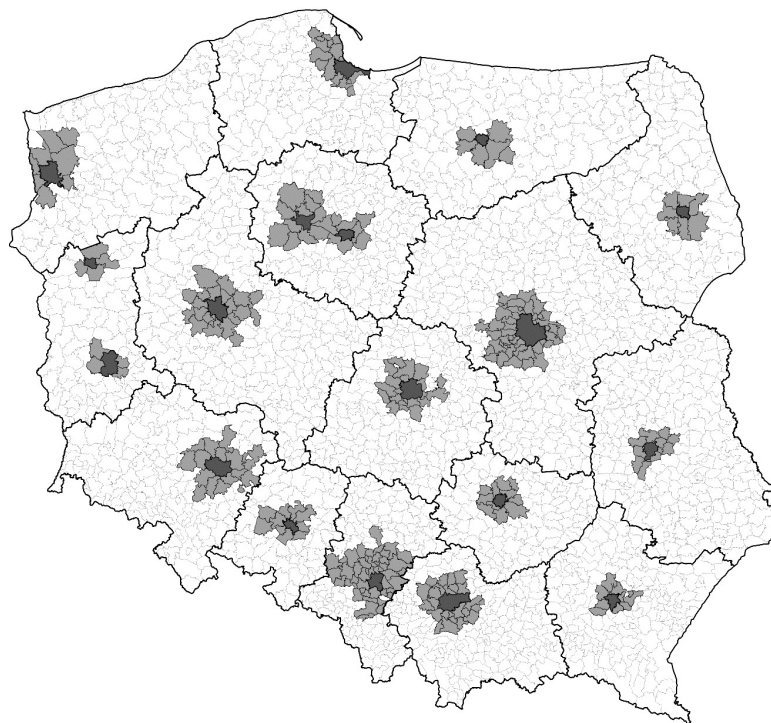
- 1) liczba wyjeżdżających do pracy najmniej do rdzenia MOF na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym przekracza 70 (2011);
- 2) liczba zameldowań z rdzenia MOF na 1000 mieszkańców przekracza 25 (za lata 2003–2012);
- 3) dochody budżetów gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w dochodach stanowiących dochody budżetu państwa na 1000 osób w wieku produkcyjnym przekraczają 500 zł (za 2012);
- 4) liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców w stosunku do średniej wojewódzkiej przekracza 70% (za 2012);
- 5) udział podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu (sekcje J-R) w stosunku do rdzenia MOF jest wyższy niż 40% (za 2012);
- 6) udział gruntów zabudowanych i zurbanizowanych oraz rolnych zabudowanych w powierzchni gminy (z wyłączeniem gruntów pod wodami, użytków ekologicznych, nieużytków i terenów różnych) przekracza 5,5% (za 2012);
- 7) liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców w latach 2003–2012 w stosunku do średniej wojewódzkiej przekracza 80%.

---

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie szczegółowych warunków określania obszarów funkcjonalnych i ich granic, projekt z dnia 18 listopada 2014 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/lista/520/projekt/261191> [dostęp: 10.05.2016].

W rozporządzeniu dopuszczono możliwość włączenia danej gminy do MOF OW przez samorząd województwa, ale z zastrzeżeniem spełnienia dodatkowego warunku.

Warto zaznaczyć, że w projekcie nie wskazano zasięgu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, a określono jedynie metodę ich delimitacji. Jednakże rozporządzenie nie zostało nigdy wydane.



Ryc. 2. Delimitacja obszarów metropolitalnych wg projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków określania obszarów funkcjonalnych i ich granic

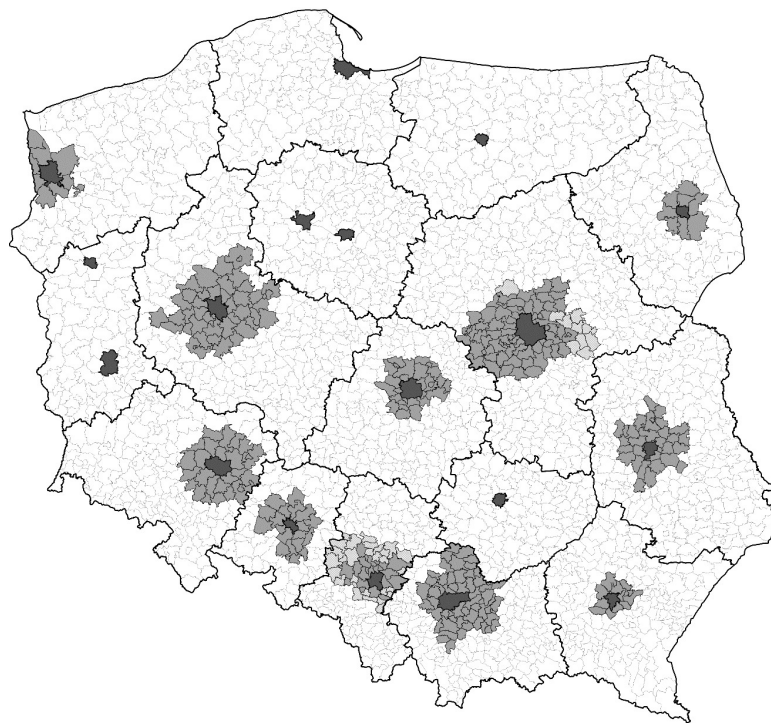
#### 4. Delimitacja według strategii rozwoju województw

Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>9</sup> (dalej: u.z.p.p.r.) samorząd województwa jest obok Rady Ministrów, związków metropolitalnych, a także samorządów powiatowych i gminnych podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie polityki rozwoju. Zasady jej prowadzenia zostały unormowane przez ustawodawcę w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>10</sup> (dalej: u.s.w.). Podstawowym instrumentem mającym na celu realizację omawianego zadania jest sporządzana i uchwalana przez organy województwa strategia rozwoju, która określa uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju tego obszaru, a ponadto zawiera: 1) diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, 2) określenie celów strategicznych polityki rozwoju województwa, 3) określenie kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa (art. 9 pkt 3 u.z.p.p.r. oraz art. 11 ust. 1c u.s.w.). Według art. 11 ust. 1d u.s.w. strategia rozwoju województwa (dalej: SRW) uwzględnia cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego, odpowiednich strategii ponadregionalnych, a także cele i kierunki koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego jest jednym z celów, które samorząd województwa uwzględnia przy określaniu strategii rozwoju (art. 11 ust. 1 pkt 5 u.s.w.).

SRW nie jest dokumentem, w którym określa się kryteria delimitacji granic obszarów metropolitalnych i innych obszarów funkcjonalnych. Jest jednak aktem nadrzędnym w odniesieniu do planu zagospodarowania przestrzennego województwa (dalej: PZPW), gdyż zgodnie z art. 39a u.p.z.p. „w celu zapewnienia spójności plan zagospodarowania przestrzennego województwa dostosowuje się do strategii rozwoju województwa po jej aktualizacji, w zakresie, w jakim aktualizacja strategii dotyczy sytuacji przestrzennej województwa”.

<sup>9</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 383 z późn. zm.

<sup>10</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.



Ryc. 3. Delimitacja obszarów metropolitalnych wg strategii rozwoju województw

## 5. Delimitacja według planów zagospodarowania przestrzennego województw

Wykonywanie zadań o charakterze wojewódzkim z zakresu zagospodarowania przestrzennego wchodzi w zakres działalności samorządu województwa (art. 14 ust. 1 pkt 7 u.s.w.). Ich szczegółowy zakres normują natomiast przepisy u.p.z.p. Zgodnie z art. 3 ust. 3 tej ustawy do zadań samorządu województwa należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Ustawodawca reguluje w u.p.z.p. miejsce PZPW w hierarchii dokumentów planistycznych i strategicznych, tryb jego uchwalenia, a także w sposób ramowy zakres planu.

W PZPW samorząd województwa określa między innymi granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego (art. 39 ust. 3 pkt 4 oraz art. 49d ust. 1 u.p.z.p.). Ponadto, zgodnie z art. 39 ust. 6 i 7 u.p.z.p., dla miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego (dalej: PZP MOF) jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa, który może obejmować również obszary leżące poza granicami miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego. Granice miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego, podobnie jak granice pozostałych obszarów funkcjonalnych, są określane z zapewnieniem ciągłości i zwartości wyznaczanego obszaru – polegającej na wyznaczeniu obszaru zamkniętego wspólną granicą, a także dostępności danych wskaźnikowych, umożliwiających wyznaczenie łącznego obszaru, którego zasięg przestrzenny umożliwi rozwiązanie istniejących lub przewidywanych problemów oraz rozwój nowych funkcji tych obszarów (art. 49c ust. 1 u.p.z.p.).

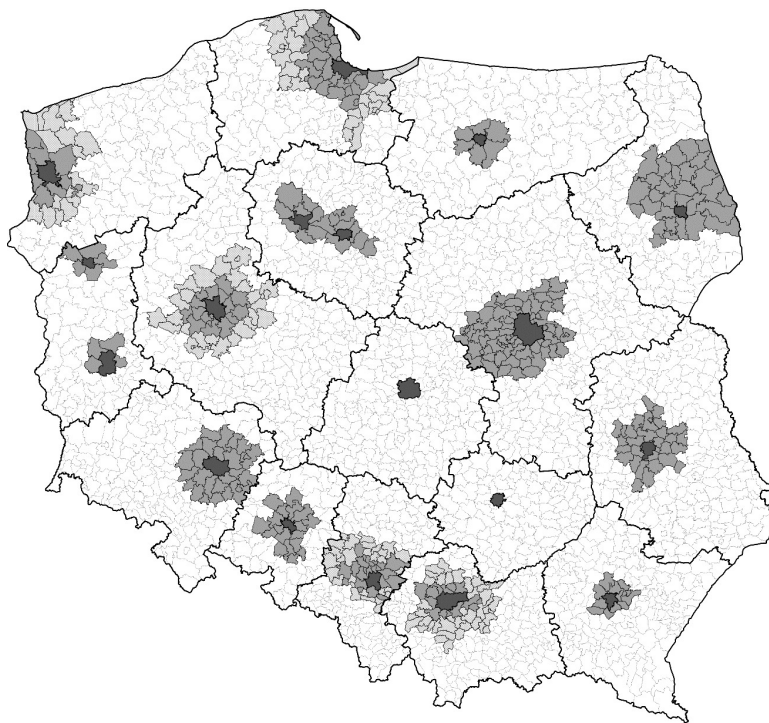
Ustawodawca nie precyzuje, czy do PZPW należy wprost przenieść ustalenia delimitacyjne sporządzone zgodnie z przepisami rozdziału 4a u.p.z.p. dotyczącymi planowania obszarów metropolitalnych. Nie reguluje również wprost zakresu rzeczowego PZP MOF, a także nie określa jednoznacznie mocy wiążącej jego ustaleń dla samorządów. Należy jednak przyjąć, że są one analogiczne jak w przypadku PZPW<sup>11</sup>. Oznacza to, że treść PZPW i stanowiącego jego integralną część PZP MOF wyznacza art. 39 ust. 3 u.p.z.p. Jest to akt kierownictwa wewnętrznego, wiążąc organy i jednostki organizacyjne samorządu województwa oraz inne organy, które go uzgodniły<sup>12</sup>. Ustalenia PZPW i PZP MOF mogą być wdrażane przez samorządy gminne i powiatowe w drodze dialogu terytorialnego z samorządem województwa.

---

<sup>11</sup> Więcej na temat praktycznych problemów i niespójności przepisów u.p.z.p. w zakresie planowania przestrzennego w skali metropolitalnej zob. np. Ł. Mikuła, *Planowanie metropolitalne w świetle aktualnych uwarunkowań prawnych*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2015, nr 29, s. 109–118.

<sup>12</sup> Aktualizacja Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego 2020 przyjęta uchwałą nr LX/1648/10 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 21 września 2010 r., s. 1.





Ryc. 4. Delimitacja obszarów metropolitalnych wg planów zagospodarowania przestrzennego województw

## 6. Delimitacja według strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych<sup>13</sup>

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (dalej: ZIT) to forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego współfinansowana z funduszy europejskich, które Komisja Europejska zaplanowała w perspektywie finansowej na lata 2014–2020. Za pomocą ZIT realizowane są cele tematyczne wybranych programów operacyjnych i ich osi priorytetowych, a także cele rozwojowe strategii terytorialnych. Głównym celem ZIT jest realizacja projektów wykraczających poza granice administracyjne poszcze-

<sup>13</sup> [Http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/iti\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_pl.pdf) [dostęp: 10.05.2016].

gólnych jednostek samorządu terytorialnego. Zadania są realizowane kompleksowo i powinny niwelować bieżące problemy obszarów metropolitalnych oraz stymulować ich rozwój, dzięki współpracy oraz większej integracji wewnątrzregionalnej.

ZIT jako narzędzie służące integracji oraz usprawnianiu procesów realizacyjnych dla wybranych inwestycji mogą również posłużyć jako instrument korygowania priorytetów wśród planowanych zamierzeń. Do grupy ZIT wybierane są tylko przedsięwzięcia najistotniejsze dla rozwoju regionu w oparciu o współpracę wielu podmiotów, podejmowaną w ramach obszarów funkcjonalnych. Kluczowym założeniem dla ich zastosowania w programach operacyjnych jest przede wszystkim potrzeba realizacji wzajemnie zależnych i komplementarnych projektów. Jednym z warunków koniecznych dla możliwości wdrażania ZIT jest opracowanie międzysektorowej strategii terytorialnej dla danego obszaru. Strategia powinna być opracowana w taki sposób, by działania mogły wykorzystywać efekt synergii wytworzony przez skoordynowaną implementację. Partnerstwa miast i otaczających je gmin oraz władze województw wspólnie ustalają cele i wskazują inwestycje niezbędne do osiągnięcia celów ustalonych w strategii.

Samorządy chcące realizować projekty w trybie ZIT zawiązują wybraną formę partnerstwa – stowarzyszenia jednostek samorządów terytorialnych lub związku międzygminnego – oraz przygotowują wspólną Strategię Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, w której na początkowym etapie następuje negocjacja zasięgu przestrzennego, dla którego jest ona tworzona<sup>14</sup>. Następnie odbywa się podpisanie porozumienia z zarządem województwa o założeniu partnerstwa oraz opracowaniu strategii. Ideą ZIT jest połączenie kilku samorządów w jeden spójny terytorialny oraz ideowo podmiot, którego działania mają maksymalizować wykorzystanie

---

<sup>14</sup> W Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla województwa śląskiego określono, że zasady zintegrowanego podejścia terytorialnego będą wdrażane dla konurbacji śląskiej jako obszaru funkcjonalnego miasta wojewódzkiego w ramach Subregionu Centralnego, który został podzielony na trzy strefy. Metropolia Górnośląska jako rdzeń, w skład którego wchodzi 23 miast, Bezpośredni Obszar Funkcjonalny z 29 gminami oraz Pośredni Obszar Funkcjonalny, które łącznie pokrywają się z podregionami: bytomskim, gliwickim, katowickim, sosnowieckim i tyskim. Taka delimitacja została przeniesiona ze Strategii Rozwoju Województwa „Śląskie 2020+” z 2013 r.

atutów samorządów oraz ułatwić wspólne rozwiązywanie problemów. Do jeszcze lepszej współpracy służy międzysektorowa strategia zintegrowanego rozwoju, która obejmuje potrzeby rozwojowe danego obszaru. Strategia powinna być opracowana w taki sposób, by działania mogły wykorzystywać efekt synergii wytworzony przez skoordynowaną implementację.

Formy prawne, jakimi są ZIT, promują wykorzystanie funduszy i jako takie mają potencjał osiągnięcia lepszych połączonych wyników przy takich samych kwotach inwestycji publicznych. ZIT są instrumentem stworzonym dla podejścia terytorialnego rozwoju, który może wspomóc odblokowanie niewykorzystanego potencjału na poziomie lokalnym, miejskim i regionalnym.

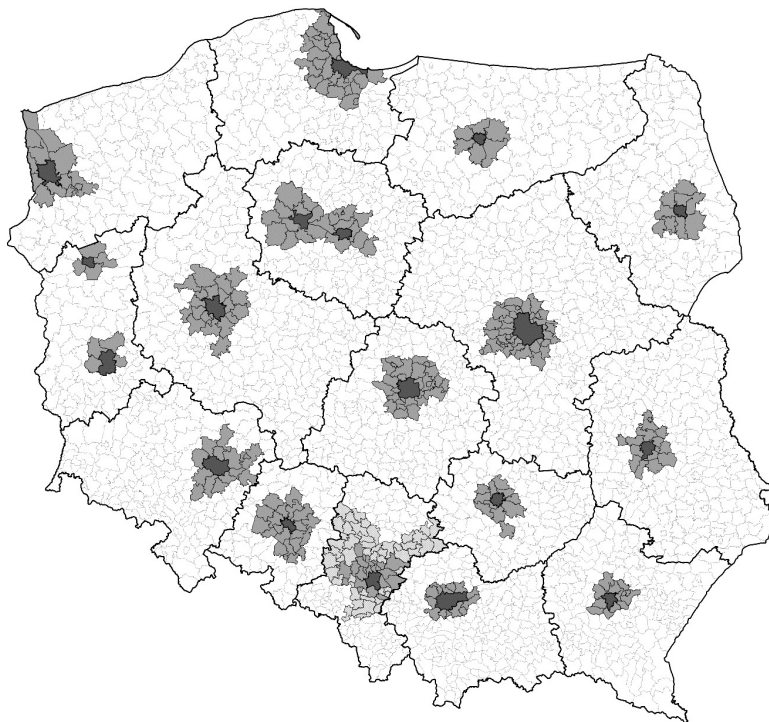
Przy wyznaczaniu granic obszarów metropolitalnych w przypadku zawierania ZIT decydowała przede wszystkim wyraźna chęć współpracy oraz interes społeczny. Delimitacja odróżnia się od pozostałych form, gdyż to gminy podejmowały decyzję o zawieraniu porozumień, a nie wybrane uprzednio koncepcje delimitacyjne. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w dokumencie „Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce”<sup>15</sup> z 2013 r. określiło, że w pierwszej kolejności większość środków finansowych zostanie skierowana do miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych oraz gmin będących w najbliższym otoczeniu rdzenia.

Kształt oraz liczba gmin wchodzących w obszary, dla których sporządzono strategię ZIT, odpowiada przyjętej przez poszczególne regiony optyce na terytorializację polityki rozwoju z wykorzystaniem funduszy unijnych, które były największą zachętą do zawierania porozumień w obecnej perspektywie budżetowej. Delimitacja ZIT jest ewolucyjna w stosunku do delimitacji sporządzonej na podstawie zasięgów związków międzygminnych i stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, gdyż przed wejściem w życie przepisów dotyczących ZIT można przyjąć, że to właśnie tego typu porozumienia świadczyły o metropolitalnym charakterze tychże regionów. Porównując te obie delimitacje, można pokusić się o wniosek, iż to właśnie mapa zasięgów związków międzygminnych i sto-

---

<sup>15</sup> Zob. [www.subregioncentralny.pl/download/wytyczne-dla-zit-w-polsce.pdf](http://www.subregioncentralny.pl/download/wytyczne-dla-zit-w-polsce.pdf) [dostęp: 10.05.2016].

warzyszeń jednostek samorządu terytorialnego była podstawą do tworzenia ZIT i dlatego te delimitacje są w pewnych elementach do siebie bardzo zbliżone, a jednocześnie różne od delimitacji sporządzonych na podstawie decyzji ministerialnych.

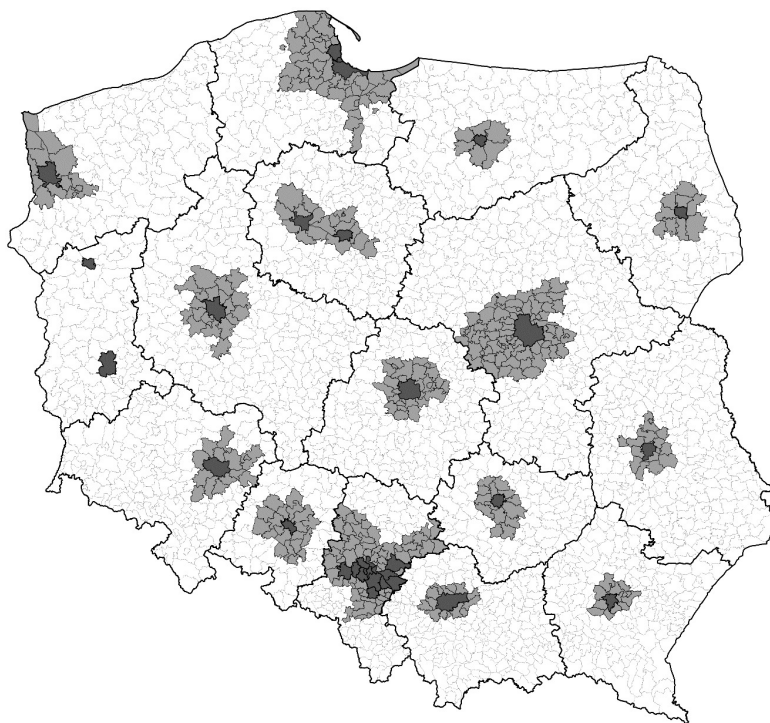


Ryc. 5. Delimitacja obszarów metropolitalnych wg strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych

## 7. Delimitacja w oparciu o oddolne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego (istniejące związki komunalne i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego)

Administracyjna polityka wyznaczania granic obszarów metropolitalnych, dla której podstawą są granice stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego oraz związków komunalnych, opiera się na innych zało-

zeniach od pozostałych. Kluczowe w tym przypadku są bowiem oddolna inicjatywa i konsensus pomiędzy samorządami odnośnie do celu, kierunku, stopnia sformalizowania współpracy, a także przede wszystkim jej zasięgu terytorialnego. Ł. Mikula zauważa, że oddolna integracja obszaru metropolitalnego z jednej strony pozwala stworzyć system lepiej przystosowany do lokalnej specyfiki, z drugiej natomiast wymaga większego zaangażowania i wysiłku niż w przypadku gotowych rozwiązań ustawowych<sup>16</sup>.



Ryc. 6. Delimitacja obszarów metropolitalnych w oparciu o oddolne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego (istniejące związki komunalne i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego).

<sup>16</sup> Ł. Mikula, *Europejskie modele zarządzania obszarami metropolitalnymi a propozycje rozwiązań ustrojowych w Polsce*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 2013, nr 2, s. 206.

## 8. Delimitacja według Unii Metropolii Polskich<sup>17</sup>

Unia Metropolii Polskich (dalej: UMP) jest organizacją pozarządową – fundacją integrującą jednostki samorządu terytorialnego. Została ona założona w 1990 r. z inicjatywy: Gdańska, Krakowa, Poznania, Warszawy i Wrocławia. Obecnie zrzesza dwanaście miast: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawę i Wrocław.

UMP definiuje metropolię jako kompleks osiedleńczy miast, w którym żyje ponad 500 tys. mieszkańców, a uczy się ponad 50 tys. studentów, stanowiący europejski (ponadnarodowy) węzeł transportowy. Warto dodać, że według koncepcji UMP obok dwunastu wskazanych wyżej regionów metropolitalnych (stanowiących węzły w transeuropejskiej sieci TEN-T), na mapie kraju wyróżnia się również 21 regionów miejskich niemietropolitalnych, jako pomocniczych ośrodków zamieszkiwanych przez od 200 tys. do 500 tys. mieszkańców<sup>18</sup>. Według stanowiska UMP postulat prowadzenia racjonalnej i sprawnej polityki administracyjnej państwa wymaga, aby te 33 regiony przybrały formę organizacyjno-prawną powiatu metropolitalnego. Byłby to nowy szczebel w podziale terytorialnym państwa, który zastąpiłby powiaty wchodzące w skład obszaru metropolitalnego<sup>19</sup>.

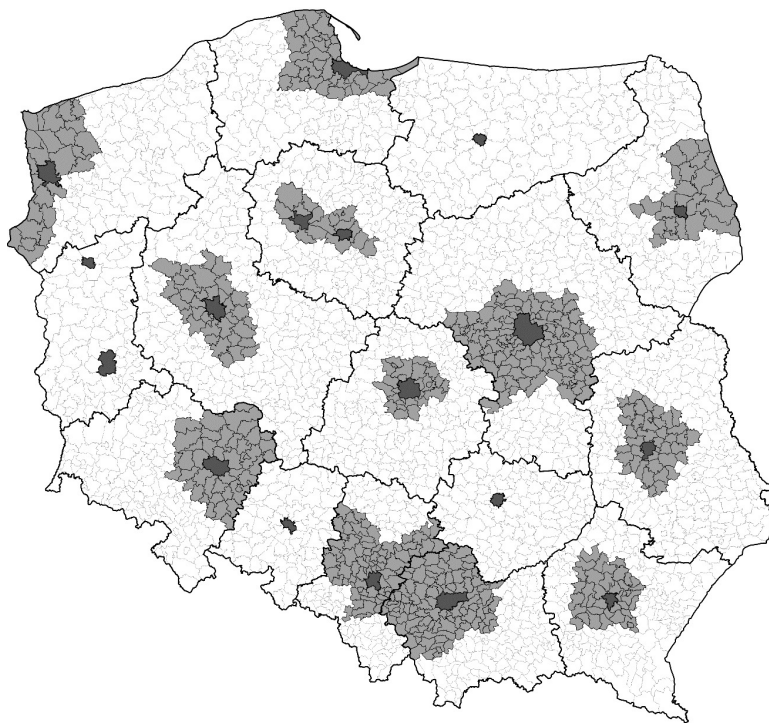
Punktem odniesienia UMP przy wyznaczaniu granic obszarów metropolitalnych w Polsce jest podział na regiony statystyczne Unii Europejskiej. Ma to umożliwić prowadzenie ewaluacji, obserwacji efektów gospodarczych i społecznych prowadzonych polityk, jak również porównywalność danych w skali kraju i Europy<sup>20</sup>. W podziale NUTS przyjętym przez Eurostat na terenie Polski wyróżnia się następujące jednostki:

<sup>17</sup> Zob. <http://www.metropolie.pl> [dostęp: 10.05.2016].

<sup>18</sup> P. Adamowicz, *Metropolie w polaryzacyjno-dyfuzyjnym modelu rozwoju Polski i Europy*, [w:] *Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski*, red. J. Szomburg, Gdańsk 2009, s. 48.

<sup>19</sup> „Rozwijajmy kapitał intelektualny Polski”, Deklaracja prezydentów miast Unii Metropolii Polskich w sprawie roli metropolii jako regionów gospodarki i wiedzy, Wrocław 2009, s. 2, <http://www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2012/07/deklaracja.pdf>.

<sup>20</sup> J. Danielewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Łódź 2013, s. 93.



Ryc. 7. Delimitacja obszarów metropolitalnych wg Unii Metropolii Polskich

- NUTS-1 – regiony (na terenie Polski wyróżniono 6 regionów: północny, północno-zachodni, centralny, wschodni, północno-zachodni i południowy, które powstały w wyniku połączenia wybranych województw);
- NUTS-2 – województwa;
- NUTS-3 – podregiony (na terenie Polski wyróżnia się obecnie 72 podregiony).

Statystyka europejska nie identyfikuje niższych szczebli podziału terytorialnego, a zatem jedynym, który umożliwia porównywanie danych na poziomie metropolitalnym, jest poziom NUTS-3. Przez taki pryzmat należy oceniać koncepcję wyznaczania granic obszarów metropolitalnych przez UMP. Jest to podejście pragmatyczne, które stanowi środek do realizacji celu, jakim jest możliwość rzetelnej analizy i porównywania

danych w skali obszaru metropolitalnego. Prowadzi ono jednak do wyznaczenia bardzo szerokich granic obszarów metropolitalnych i obęcia nim gmin niemających powiązań funkcjonalnych z obszarem metropolitalnym (np. warszawski, lubelski czy rzeszowski obszar metropolitalny).

## 9. Delimitacja według Eurostatu

Delimitacja obszarów metropolitalnych przyjęta dla celów statystycznych przez Eurostat<sup>21</sup> opiera się na wykorzystaniu dwóch podstawowych narzędzi: Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych na poziomie NUTS-3 oraz wypracowanej wspólnie przez Komisję Europejską i Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (dalej: OECD – Organization for Economic Co-operation and Development) w 2011 roku typologii FUA (*functional urban areas*)<sup>22</sup>.

Wyjaśnić należy, że obszar FUA składa się z rdzenia (*city*) oraz gmin, z których co najmniej 15% pracujących mieszkańców dojeżdża do miejsca pracy znajdującego się w rdzeniu (*commuting zone*). Dla wyznaczenia FUA przyjęto kryterium populacji. Rdzeń powinien być zamieszkały przez minimum 15 tys. osób, natomiast cały obszar powinien liczyć minimum 50 tys. mieszkańców.

Obszary metropolitalne w ujęciu Eurostatu stanowią zatem jednostki lub zgrupowanie jednostek NUTS-3, na terenie których 50% mieszkańców należy do jednego FUA. Dodatkowym warunkiem jest wskaźnik populacji, który wynosić musi nie mniej niż 250 tys. dla całego obszaru. Każdy z wyróżnionych regionów metropolitalnych składa się z przynajmniej jednej jednostki NUTS-3 i jest nazwany od głównego ośrodka obszaru FUA determinującego jego istnienie.

Opisywana typologia wyróżnia trzy rodzaje regionów metropolitalnych: stołeczny region metropolitalny, regiony metropolitalne drugiego rzędu, mniejsze regiony metropolitalne. W Polsce tą metodą Eurostat wyróżnił aż 18 regionów metropolitalnych, grupując je w następujący sposób:

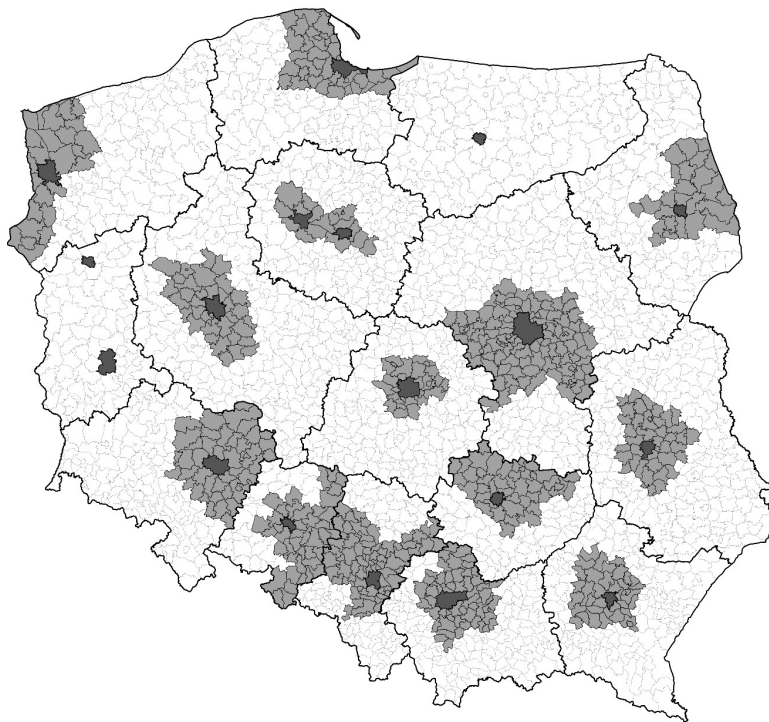
---

<sup>21</sup> Europejski Urząd Statystyczny z siedzibą w Luksemburgu.

<sup>22</sup> Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database, <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Definition-of-Functional-Urban-Areas-for-the-OECD-metropolitan-database.pdf> [dostęp: 10.05.2016].



- stołeczny region metropolitalny: Warszawa;
- regiony metropolitalne drugiego rzędu: Gdańsk, Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Wrocław;
- mniejsze regiony metropolitalne: Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Częstochowa, Kielce, Lublin, Opole, Radom, Rzeszów, Szczecin, Tarnów.



Ryc. 8. Delimitacja obszarów metropolitalnych miast wojewódzkich wg Eurostatu

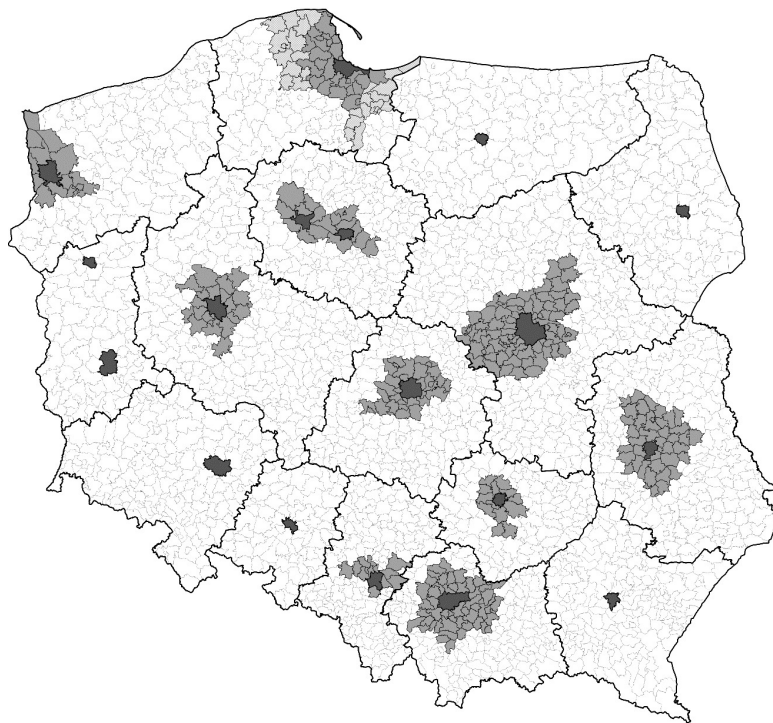
## 10. Delimitacja według Głównego Urzędu Statystycznego

Wydane w ramach *Statystycznego Vademecum Samorządowca*<sup>23</sup> profile obszarów metropolitalnych stanowią odpowiedź na zapotrzebowanie ze strony włodarzy miast i gmin na dokument ilustrujący i przedstawiający statystyczne wizualizacje obszarów metropolitalnych. Materiały zawarte w *Statystycznym Vademecum Samorządowca* mają pozwolić na szybką i sprawną diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i środowiskowej w jednostkach samorządu terytorialnego różnego szczebla. Regionalne urzędy statystyczne podkreślają, że takiego opracowania nie można traktować jako delimitacji obszarów metropolitalnych. W tym wypadku ilustrowane są te obszary metropolitalne, dla których utworzono stowarzyszenia lub związki o charakterze metropolitalnym bądź ich realizacja jest własną inicjatywą urzędników. Dla przykładu Urząd Statystyczny w Bydgoszczy opracował swoją grafikę we współpracy z władzami Bydgoszczy, natomiast Urząd Statystyczny we Wrocławiu w ogóle nie sporządza takiego vademecum. Nie określono w związku z tym wspólnej i jednolitej metodyki delimitacyjnej dla wszystkich ośrodków wojewódzkich.

Portrety obszarów metropolitalnych sporządzono dla dziesięciu województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego. Na tle innych portretów wyróżnia się grafika sporządzona dla województwa pomorskiego, gdzie obszar metropolitalny wyznaczono w dwóch zasięgach terytorialnych, jako: Trójmiejski Obszar Metropolitalny, pokrywający się z granicami obszaru metropolitalnego ustalonego projektem planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego 2030, oraz szerszy Gdański Obszar Metropolitalny, którego granice pokrywają się z obszarem działania Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot.

---

<sup>23</sup> Zob. <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca/> [dostęp: 10.05.2016].



Ryc. 10. Delimitacja obszarów metropolitalnych wg Głównego Urzędu Statystycznego

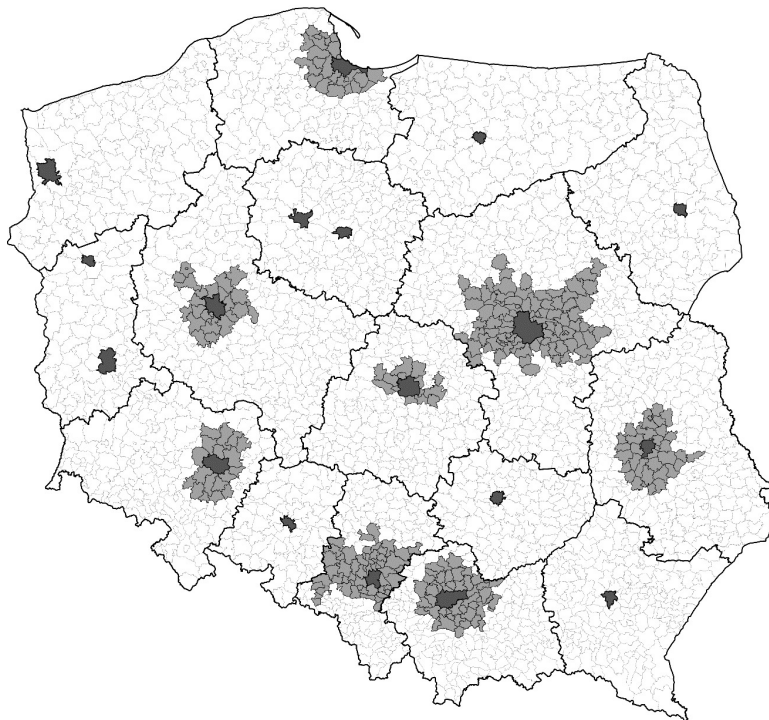
## 11. Delimitacja według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju<sup>24</sup>

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju jest międzynarodową instytucją, która wspiera państwa członkowskie w osiągnięciu jak najwyższego poziomu wzrostu gospodarczego i stopy życiowej obywateli.

W wyniku współpracy z Komisją Europejską OECD i Eurostat przyjęły jednolity system wyznaczania FUA. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju wykorzystuje tę metodykę do delimitacji obszarów metropolitalnych. Stosuje ona jednak pewne uproszczenia w stosunku do metody Eurostatu, rezygnując z klasyfikacji opartej na podziale NUTS.

<sup>24</sup> Zob. <http://measuringurban.oecd.org> [dostęp: 10.05.2016].

Jedynym i podstawowym kryterium uznania przez OECD FUA za obszar metropolitalny jest przekroczenie w nim liczby mieszkańców powyżej ustalonej wartości 500 tys.<sup>25</sup>



Ryc. 9. Delimitacja obszarów metropolitalnych wg Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

Opisywane obszary funkcjonalne są klasyfikowane w następujący sposób:

- *large metropolitan area* (liczba mieszkańców powyżej 1,5 mln), w Polsce: Warszawa i Katowice;
- *metropolitan area* (500 tys.–1,5 mln), w Polsce: Kraków, Gdańsk, Łódź, Poznań, Wrocław i Lublin;

<sup>25</sup> L. Dijkstra, H. Poelman, *European cities – the EU-OECD functional urban area definition, Redefining “urban”: A new way to measure metropolitan areas*, OECD Publishing, 2012.

- *medium-sized urban area* (200 tys.–500 tys.), w Polsce: Bydgoszcz, Szczecin i Rzeszów;
- *small urban area* (50 tys.–200 tys.), w Polsce: brak.

## Bibliografia

- Adamowicz P., *Metropolie w polaryzacyjno-dyfuzyjnym modelu rozwoju Polski i Europy* [w:] *Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski*, red. J. Szomburg, Gdańsk 2009.
- Danielewicz J., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Łódź 2013.
- Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database, <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Definition-of-Functional-Urban-Areas-for-the-OECD-metropolitan-database.pdf> [dostęp: 10.05.2016].
- Dijkstra L., Poelman H., *European cities – the EU-OECD functional urban area definition, Redefining “urban”: A new way to measure metropolitan areas*, OECD Publishing, 2012.
- Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.
- Mikuła Ł., *Europejskie modele zarządzania obszarami metropolitalnymi a propozycje rozwiązań ustrojowych w Polsce*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 2013, nr 2.
- Mikuła Ł., *Planowanie metropolitalne w świetle aktualnych uwarunkowań prawnych*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2015, nr 29.
- Rozwijajmy kapitał intelektualny Polski*, Deklaracja prezydentów miast Unii Metropolii Polskich w sprawie roli metropolii jako regionów gospodarki i wiedzy, Wrocław 2009.

## Źródła internetowe

- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/iti\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_pl.pdf) [dostęp: 10.05.2016].
- <http://measuringurban.oecd.org> [dostęp: 10.05.2016].
- <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca/> [dostęp: 10.05.2016].
- <http://www.metropolie.pl> [dostęp: 10.05.2016].

[www.subregioncentralny.pl/download/wytyczne-dla-zit-w-polsce.pdf](http://www.subregioncentralny.pl/download/wytyczne-dla-zit-w-polsce.pdf)  
[dostęp: 10.05.2016].

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 778 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 383.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz.U. poz. 1890.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie szczególnych warunków określania obszarów funkcjonalnych i ich granic, Projekt z dnia 18 listopada 2014 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/lista/520/projekt/261191> [dostęp: 10.05.2016].
- Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. z 2012 r., poz. 252.
- Aktualizacja Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego 2020 przyjęta uchwałą nr LX/1648/10 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 21 września 2010 r..



# Wyznaczanie granic obszarów metropolitalnych w świetle wybranych koncepcji naukowych

*Izabela Siłkowska (red.), Joanna Borawska, Monika Cirocka, Anna Dziubałtowska, Aleksandra Fijałowska, Rafał Gajewski, Dennis Gostomczyk, Alina Pleszkun, Radosław Kleina, Krystian Puzdrakiewicz, Jakub H. Szlachetko, Dominik Wilk*

## Wprowadzenie

W niniejszym opracowaniu przedstawiono wypracowane przez naukę i sektor ekspercki koncepcje wyznaczania granic obszarów metropolitalnych. Opierają się one na odmiennych założeniach metodologicznych, kryteriach i wskaźnikach, stąd też dają zróżnicowane rezultaty, które ukazano na mapach. Opis poszczególnych koncepcji jest syntetyczny, ale każdą z nich opatrzono stosowną bibliografią, która umożliwia identyfikację odpowiednich źródeł wiedzy.

Wskazane koncepcje naukowe wykroczyły poza ramy dyskursu naukowego i eksperckiego i są często wykorzystywane tak w debacie publicznej, jak i w procesie kształtowania i prowadzenia polityki delimitacyjnej przez organy administracji publicznej.

## 1. Delimitacja według Przemysława Śleszyńskiego<sup>1</sup>

<b>Źródło:</b>	Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego
----------------	---

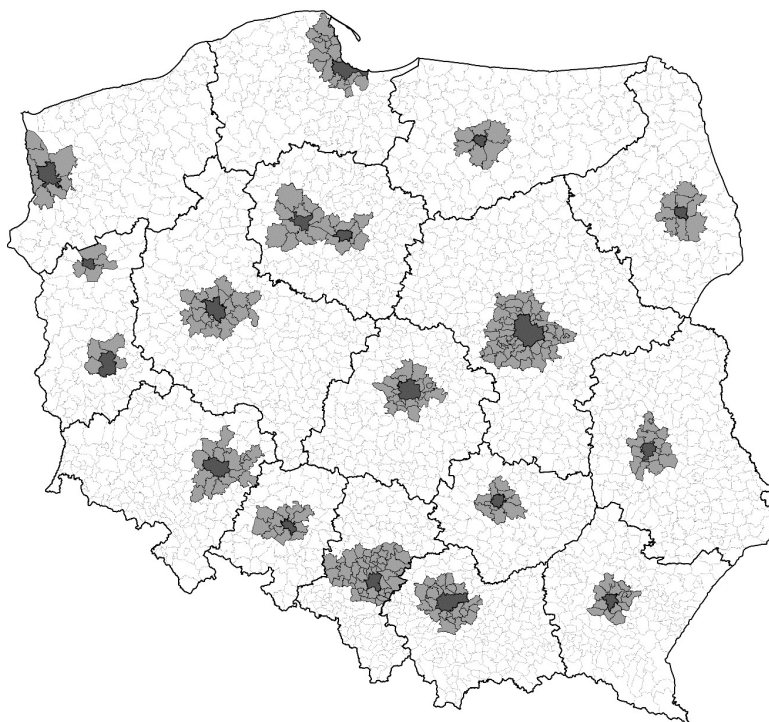
---

<sup>1</sup> Prof. PAN, dr hab. Przemysław Śleszyński jest kierownikiem Zakładu Geografii Miast i Ludności w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN w Warszawie.



<p><b>Metodyka:</b></p>	<p>Przyjęto następujące zasady delimitacji: administracyjne, topologiczne i spełnienia liczby minimalnych kryteriów.</p> <p>Zgodnie z zasadami administracyjnymi podstawową jednostką delimitacyjną jest gmina, zaś za rdzeń MOF OW przyjęto miasto wojewódzkie (stolicę) oraz mające z nim wspólną granicę inne miasto na prawach powiatu (dotyczy to miejskiego obszaru funkcjonalnego Katowic i Gdańska). Ponadto granica miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego nie może przekraczać granic odpowiedniego województwa.</p> <p>Zasady topologiczne polegały na zastosowaniu warunku spójności i rozłączności. Zasada spójności polega na tym, że wyznaczony obszar MOF jest ciągly przestrzennie, tj. zawiera w sobie tylko gminy graniczące ze sobą oraz nie może zawierać w sobie gmin nienależących do MOF, a otoczonych ze wszystkich stron tego typu jednostkami. Zasada rozłączności polega na tym, że każda gmina może należeć tylko do jednego MOF.</p> <p>Zasady spełnienia liczby minimalnych kryteriów są dość oczywiste i w sensie technicznym polegały najpierw na wyborze gmin spełniających zadane kryteria, a następnie obliczeniu, ile tych kryteriów na ogólną liczbę analizowanych siedmiu jest spełnionych. Co do zasady są możliwe tutaj dwie drogi postępowania. Po pierwsze, można ustalić dość wygórowane minimalne kryteria, ale za to obniżyć liczbę spełnianych kryteriów. Po drugie, można zastosować przeciwną procedurę: niskie wymogi minimalnych kryteriów, ale wyższe liczby spełniania kryteriów. Próby dowiodły, że optymalny jest warunek spełniania pięciu z siedmiu ustalonych minimalnych kryteriów – wskaźników.</p>
<p><b>Wskaźniki:</b></p>	<p>Do MOF OW kwalifikowano te gminy, które spełniały co najmniej pięć z siedmiu kryteriów. Jednakże – w ramach odstępstwa – dokonano kilku modyfikacji wyników.</p> <p>I. Wskaźniki funkcjonalne</p> <p>F1 – liczba dojeżdżających do pracy najmniej do rdzenia MOF na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym (2006);</p> <p>F2 – liczba zameldowań z rdzenia MOF na 1000 mieszkańców (2009);</p> <p>II. Wskaźniki społeczno-gospodarcze</p> <p>S1 – udział pracujących w zawodach pozarolniczych w stosunku do średniej dla województwa (2002);</p> <p>S2 – liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców w stosunku do średniej dla województwa (2011);</p> <p>S3 – udział podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu w stosunku do rdzenia MOF (2011);</p>

	<p>III. Wskaźniki morfologiczne</p> <p>M1 – gęstość zaludnienia bez lasów i wód w stosunku do średniej dla województwa (2011);</p> <p>M2 – liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców w stosunku do średniej dla województwa (2002–2011).</p>
<b>Wynik:</b>	<p>W ramach ekspertyzy wyznaczono granice 18 miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich. Delimitacja opierała się na przedstawionych założeniach metodologicznych i wymienionych wskaźnikach. Należy jednak dodać, że nie dokonywano hierarchizacji MOF OW na noszące znamiona obszarów metropolitalnych i pozostałe.</p>



Ryc. 1. Delimitacja obszarów metropolitalnych wg P. Śląskiego

## 2. Delimitacja według Macieja Smętkowskiego<sup>2</sup>, Bohdana Jałowieckiego<sup>3</sup> i Grzegorza Gorzelaka<sup>4</sup>

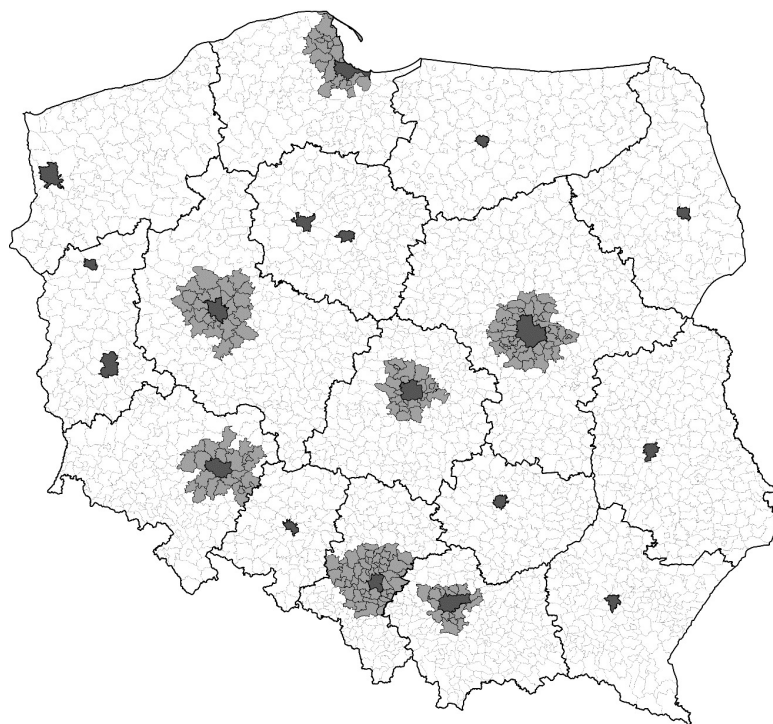
<b>Źródło:</b>	<i>Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje</i> , „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 1 (35), s.52–73
<b>Metodyka:</b>	Na podstawie danych GUS z 2006 r. dokonano zestawienia wszystkich miast pod względem ich wielkości wyrażonej przez liczbę mieszkańców w stosunku do rangi, tj. uszeregowania ich pod względem liczby mieszkańców, począwszy od najmniej zaludnionego. W efekcie powstała lista 38 miast przekraczających próg 90 tys. mieszkańców, które uznano za pełniące szerszy zakres funkcji od pozostałych, mniejszych ośrodków. Otrzymany zbiór podzielono na pięć klas ośrodków miejskich, uwzględniając liczbę ludności. Do najwyższej klasy (A) zalicza się Warszawę oraz konurbację śląską (powyżej 1,5 mln mieszkańców), a kolejną klasę (B), również uznaną za zbiór ośrodków metropolitalnych, stanowią: Kraków, Łódź, Poznań, Trójmiasto i Wrocław (miasta liczące 500–800 tys. mieszkańców). W przeprowadzonym badaniu potraktowano łącznie miasta wchodzące w skład konurbacji śląskiej oraz Trójmiasta jako rdzenie obszarów metropolitalnych.
<b>Wskaźniki:</b>	W badaniach potencjału jakościowego dużych miast wykorzystano pięć kryteriów metropolitalności. Były to: 1. Funkcje kontrolne i zarządcze – lokalizacja w mieście siedzib przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą lub uczestniczących w procesach gospodarczych, których oddziaływanie wykracza poza układ lokalny. Przyjmuje się, że duże firmy mają większy udział w powiązaniach miasta z otoczeniem oraz że ich siła jest większa niż w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw. Wykorzystano dane tygodnika „Polityka” dot. największych polskich firm ze względu na ich przychody. Do oceny funkcji kontrolnych i zarządczych użyto przychodów firm z listy 500 „Polityki” z 2007 r.

<sup>2</sup> Dr hab. Maciej Smętkowski jest adiunktem w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) na Uniwersytecie Warszawskim.

<sup>3</sup> Prof. dr hab. Bohdan Jałowiecki jest profesorem zwyczajnym w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) na Uniwersytecie Warszawskim.

<sup>4</sup> Prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak w latach 1996–2016 był dyrektorem Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) na Uniwersytecie Warszawskim.

	<p>2. Potencjał akademicki – wielkość potencjału naukowo-badawczego, który jest niezbędny we współczesnej gospodarce, zależy od liczby studentów. Przyjętym wskaźnikiem jest zatem liczba studentów w roku akademickim 2006/2007.</p> <p>3. Potencjał kulturalny – do jego obliczenia wykorzystano liczbę miejsc w kinach, uznając pośrednie powiązanie tego wskaźnika z innymi wydarzeniami kulturalnymi. Wskaźnik prezentuje liczbę miejsc w kinach w 2006 r.</p> <p>4. Atrakcyjność zewnętrzna – uzależniona od różnych funkcji, w tym gospodarczej, naukowej, kulturalnej czy turystycznej. Do jej obliczenia przyjęto wskaźnik wyrażony za pomocą liczby osób korzystających z bazy noclegowej w 2006 r.</p> <p>5. Dostępność transportowa – oczekuje się wzajemnej zależności między dostępnością transportową a rozwojem funkcji metropolitalnych. W tym celu przyjęto wskaźnik dotyczący liczby pasażerów w porcie lotniczym w 2006 r.</p> <p>Przyjęto, że obszary metropolitalne mają służyć konkretnym zadaniom i funkcjom, więc w metodologii określono szereg zasad operacyjnych i kryteriów dodatkowych. Ich celem jest zmniejszenie obszarów metropolitalnych do gmin najsilniej związanych z rdzeniem oraz ewentualna możliwość rozszerzenia granic obszarów metropolitalnych w uzasadnionych przypadkach.</p>
<b>Wynik:</b>	<p>Wyróżniono siedem ośrodków miejskich pełniących funkcje metropolitalne.</p> <p>Zakwalifikowano do nich sześć miast wojewódzkich o liczbie ludności przekraczającej 500 tys. mieszkańców (Warszawa, Kraków, Łódź, Trójmiasto, Wrocław i Poznań) oraz policentryczną konurbację śląską. Dla każdego z tych miast wskazano funkcjonalny obszar metropolitalny złożony z gmin ściśle powiązanych z miastem wojewódzkim lub obszarem centralnym.</p>



Ryc. 2. Delimitacja obszarów metropolitalnych wg M. Smętkowskiego, G. Gorzelaka i B. Jałowieckiego

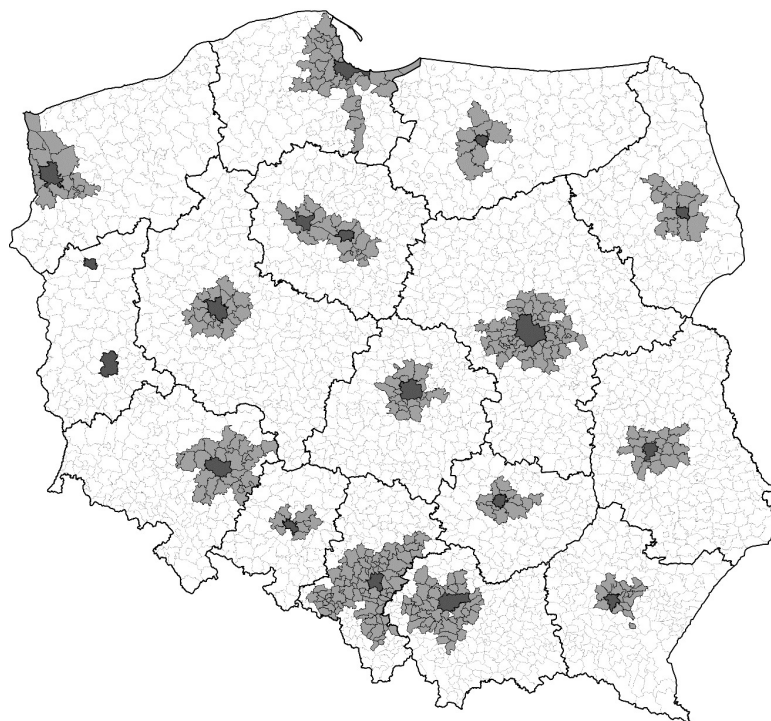
### 3. Delimitacja wg Pawła Swianiewicza<sup>5</sup> i Urszuli Klimskiej<sup>6</sup>

<b>Źródło:</b>	<i>Spoleczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść</i> , „Prace i Studia Geograficzne”, Warszawa 2005, t. 35, s. 45–70
<b>Metodyka:</b>	Początkowo zidentyfikowano 27 obszarów, w których liczba mieszkańców miasta centralnego wraz z przylegającym powiatem (powiatami) przekroczyła 200 tys. Wytypowane tereny były zamieszkane przez ponad 20 mln osób, co stanowiło 53% ludności.

<sup>5</sup> Prof. dr hab. Paweł Swianiewicz jest kierownikiem Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>6</sup> Urszula Klimska współpracuje z Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) na Uniwersytecie Warszawskim.

<b>Wskaźniki:</b>	W celu eliminacji szerokich granic administracyjnych, w których zmieściłyby się również obszary niewykazujące cech podmiejskich oraz innych istotnych powiązań funkcjonalnych z miastem centralnym, dodatkowo wzięto pod uwagę wartości salda migracji, gęstości zaludnienia oraz natężenia dojazdów do pracy w innych miejscowościach. Ten ostatni wskaźnik okazał się niemiarodajny z uwagi na brak danych. Z tego też względu posłużono się przybliżonym szacunkiem opartym na wzorze: <i>liczba zatrudnionych w gminie + liczba dorosłych mieszkańców, dla których podstawowym źródłem utrzymania jest gospodarstwo rolne) / liczba zamieszkałych w gminie osób w wieku produkcyjnym</i> "
<b>Wynik:</b>	Skutkiem delimitacji było ustalenie występowania 21 zróżnicowanych aglomeracji. W tak wyznaczonych obszarach znalazło się ponad 16 mln mieszkańców, co stanowi ok. 43% ludności kraju



Ryc. 3. Delimitacja obszarów metropolitalnych wg P. Swianiewicza i U. Klimskiej

## Bibliografia

- Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., *Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 1 (35).
- Swianiewicz P., Klimska U., *Społeczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść*, „Prace i Studia Geograficzne”, Warszawa 2005, t. 35.
- Śleszyński P., *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

# Naukowe podstawy i praktyczne problemy klasyfikacji i delimitacji obszarów metropolitalnych

*Przemysław Śleszyński*

## 1. Zagadnienia koncepcyjno-teoretyczne i terminologiczne

Potrzeba wykonywania klasyfikacji i delimitacji wynika z dwóch przyczyn. Po pierwsze, wykorzystywane podziały nie służą dobrze objaśnianiu struktur przestrzennych, a pośrednio obserwowanych tam prawidłowości i związków przyczynowo-skutkowych. Jest to uzasadnienie naukowo-badawcze. Drugim praktycznym powodem jest to, że stosowane podziały w pewnych przypadkach są niewydolne w zarządzaniu oraz planowaniu przestrzennym i regionalnym. Równocześnie potrzeba, a niekiedy nawet konieczność wykonywania klasyfikacji i delimitacji zachodzi na obszarach o najintensywniejszych procesach. W systemach społeczno-gospodarczych są to zwłaszcza zespoły miejskie i generalnie obszary zurbanizowane, a w systemach przyrodniczych – obszary górskie i doliny rzeczne. W obydwu przypadkach obieg materii lub dóbr, informacji itd. jest największy.

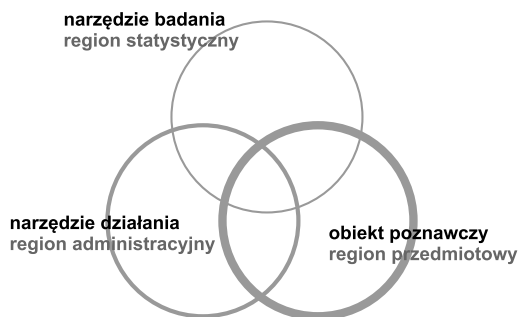
Dlaczego te systemy się nie pokrywają? Sugestywnie wykazał to K. Dziewoński<sup>1</sup> w swej koncepcji regionu ekonomicznego (ryc. 1). Według tej koncepcji region może być rozumiany trojako, tj.:

- jako narzędzie badania (region statystyczny),
- jako narzędzie działania (region administracyjny),
- jako obiekt poznawczy (region przedmiotowy).

---

<sup>1</sup> K. Dziewoński, *Teoria regionu ekonomicznego*, „Przegląd Geograficzny” 1967, t. 39, z. 1, s. 33–50.





Ryc. 1. Trojaki rozumienie i stosowanie regionu geograficznego  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie koncepcji K. Dziewońskiego.

Zazwyczaj w praktyce te wszystkie regiony nie zachodzą na siebie w całości. Tymczasem sztucznie wydzielone regiony statystyczne utrudniają lub nie pozwalają dobrze rozpoznać i objaśnić zachodzące zjawiska i procesy, a źle zaprojektowane regiony administracyjne powodują niską efektywność zarządzania. Klasycznym przykładem są obszary metropolitalne i – szerzej – regiony funkcjonalne, które zwłaszcza w Polsce ani nie są objęte statystyką, ani też często nie tworzą odrębnych jednostek administracyjnych.

W nomenklaturze funkcjonują pojęcia klasyfikacji, typologii, regionalizacji i delimitacji<sup>2</sup>. Jeśli chodzi o klasyczną metodologię, to najogólniejszym pojęciem jest klasyfikacja, która oznacza podział dowolnego zbioru według dowolnych metod. Typologia jest pojęciem węższym, gdyż polega na znajdowaniu homogenicznych jednostek lub grup jednostek na podstawie podobieństw lub różnic. Jest to w zasadzie klasyczna metoda indukcyjna. Natomiast regionalizacja może być zarówno indukcyjna, jak też dedukcyjna i polega na dzieleniu większych części na mniejsze na podstawie różnic i granic lub odwrotnie – poprzez szukanie podobieństw. Najbardziej trudna do definicji jest delimitacja, bowiem polega na

<sup>2</sup> Zob. T. Wójcik, *Zarys teorii klasyfikacji. Zagadnienia formalne*, Warszawa 1965; Z. Wysocki, *O problemie klasyfikacji i porządkowania w geografii*, „Przegląd Geograficzny” 1968, t. 40, z. 3, s. 583–621; J.J. Parysek, *Modele klasyfikacji w geografii*, „Geografia” 1981, t. 31, Poznań; E. Nowak, *Metody klasyfikacji w badaniach geograficznych (analiza porównawcza)*, Poznań 2004; J. Runge, *Metody badań w geografii społeczno-ekonomicznej – elementy metodologii, wybrane narzędzia badawcze*, Katowice 2006.

wyznaczeniu granic na podstawie wszystkich możliwych metod klasyfikacyjnych, typologicznych i regionalizacyjnych.

Podobnie bardzo rozbudowana jest nomenklatura oddziaływania miast. Spotyka się tutaj takie konstrukcje pojęciowe, jak funkcjonalny region (obszar) miejski, miasto ze strefą podmiejską, aglomerację, zespół miejski, obszar metropolitalny, region metropolitalny, pole miejskie i obszar zurbanizowany<sup>3</sup>. Każde z tych pojęć ma na ogół ustaloną tradycję badawczą, choć nie wszystkie wywodzą się z badań zasięgów oddziaływania miast. Najbardziej ogólne w tym kontekście jest pojęcie zespołu miejskiego, które oznacza zbiór miejskich jednostek osadniczych położonych blisko siebie i związanych wokół jednego lub większej liczby ośrodków, względnie zbiór podobnie powiązanych ośrodków miejskich i okolicznych wsi.

## 2. Miejski obszar funkcjonalny i dzienny system miejski

Zagadnienie miejskiego obszaru funkcjonalnego wiąże się przede wszystkim z funkcjami i oddziaływaniem miasta na otoczenie. Najprostszy model dotyczy jednego rdzenia, jednej funkcji i proporcjonalności oddziaływania. W praktyce takie sytuacje nie zdarzają się, występuje bowiem na ogół wiele funkcji (nieraz skorelowanych i uzupełniających się), a oddziaływanie napotyka na różnego rodzaju bariery, związane z oporem przestrzeni (przyrodniczym, komunikacyjnym, ekonomicznym itd.) podobnie jak zasięgi te często nakładają się na siebie.

Typowym przykładem miejskiego obszaru funkcjonalnego jest dzienny system miejski. Jest to pojęcie wprowadzone przez wybitnego geografa ekonomicznego B.J.L. Berry'ego<sup>4</sup>. Dzienny system miejski (*daily urban system*) jest regionem oddziaływania miasta w domkniętym układzie relacji z mieszkańcami. Owo domknięcie oznacza strefę codziennych lub innych możliwie regularnych kontaktów w postaci dojazdów do pracy, szkół, usług itd. Zainteresowanie tą koncepcją wzrosło zwłaszcza w drugiej

---

<sup>3</sup> P. Śleszyński, *Problemy delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2015, t. 29, s. 37–53.

<sup>4</sup> B.J.L. Berry, *Functional Economic Areas and Consolidated Urban Regions of the US, Final Report of the Social Sciences Research Council Study of Metropolitan Area Classification*, New York 1967.

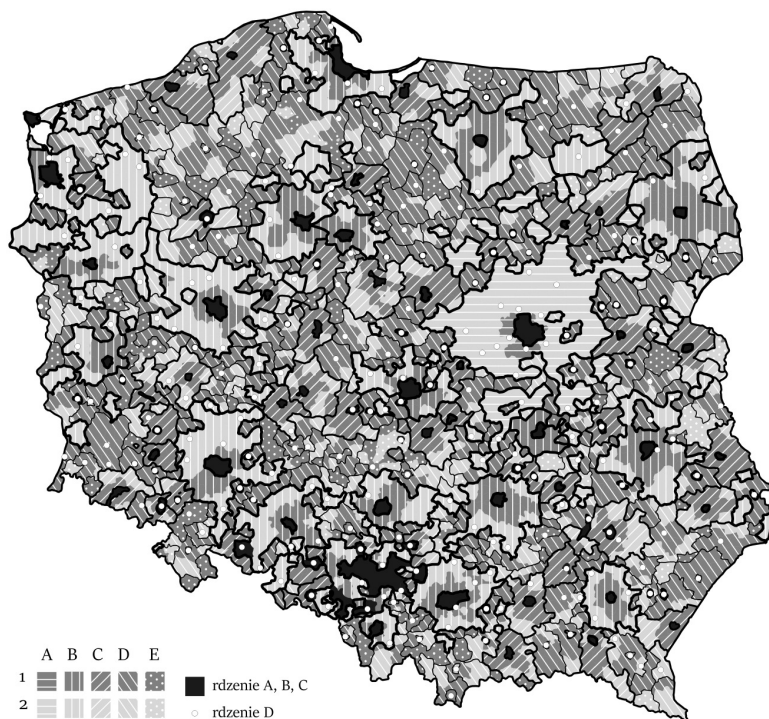
połowie lat 70. ubiegłego wieku, kiedy w Europie Zachodniej obserwowano silny wzrost znaczenia dojazdów pracowniczych. W Polsce koncepcję tę wykorzystywali np. P. Korcelli, A. Potrykowska, A. Zborowski, M. Tarkowski i P. Śleszyński<sup>5</sup>.

W najnowszej delimitacji P. Śleszyńskiego regiony funkcjonalne wyznaczono, stosując metodę największego przepływu<sup>6</sup>. Polega ona na przyporządkowaniu jednostek według największego kierunku dojazdów do innej jednostki. Metodę zmodyfikowano, stosując kilka poziomów hierarchicznych oraz dzieląc dojazdy do pracy na wyjazdy i przyjazdy. W opisany sposób otrzymano wyczerpujący podział gmin Polski na około 130 jednostek 1, 2 i 3 rzędu oraz około 200 jednostek lokalnych (ryc. 2). Hierarchia rdzeni koncentrujących zwłaszcza przyjazdy obejmowała ośrodki: stołeczny, regionalne, subregionalne i lokalne, a natężenie oddziaływania zidentyfikowano poprzez kombinację silne przyjazdów z i wyjazdów do danego ośrodka miejskiego.

---

<sup>5</sup> P. Korcelli, *Regiony miejskie w systemie osadniczym Polski* [w:] *Studia nad migracjami i przemianami systemu osadniczego w Polsce*, red. K. Dziewoński, P. Korcelli, „Prace Geograficzne” 1981, t. 140, Warszawa, s. 189–212; A. Potrykowska, *Funkcjonalne regiony miejskie w krajowym systemie osadniczym* [w:] *Współczesne przemiany regionalnych systemów osadniczych w Polsce*, red. P. Korcelli, A. Gawryszewski, „Prace Geograficzne” 1981, t. 152, Warszawa, s. 55–75; A. Zborowski, *Podejście funkcjonalno-strukturalne w badaniach delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce (przykład Krakowa)* [w:] *Przemiany struktury przestrzennej miast w sferze funkcjonalnej i społecznej*, red. J. Słodczyk, Opole 2004, s. 25–39; M. Tarkowski, *Dzienny system miejski jako metropolitalny obszar statystyczny – propozycja delimitacji* [w:] *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, red. T. Markowski, „Biuletyn KPZK PAN” 2005, z. 221, s. 95–104; P. Śleszyński, *Delimitation and typology of functional urban regions in Poland based on commuting*, 2006, „Geographia Polonica” 2014, Vol. 87, Issue 2, s. 317–320.

<sup>6</sup> Zob. J.D. Nystuen, M.F. Dacey, *A graph theory interpretation of nodal regions*, „Papers and Proceedings of the Regional Science Association” 1961, Vol. 7, s. 29–42.



Ryc. 2. Delimitacja regionów funkcjonalnych na podstawie danych macierzowych o dojazdach do pracy (dane Ośrodka Statystyki Miast US w Poznaniu za 2006 r.)

Źródło: P. Śleszyński, *Delimitation and typology...*

### 3. Metropolie i funkcje metropolitalne

Pojęcie metropolii jest jednym z bardziej charakterystycznych, choć nieostrych pojęć w naukach regionalnych i przestrzennych (geografia, urbanistyka, gospodarka przestrzenna). Klasyczne prace z pierwszej połowy ubiegłego wieku wiązały pojęcie metropolii z typem nowoczesnej gospodarki silnie powiązanej przestrzennie<sup>7</sup>, hierarchizacją układu osadniczego,

<sup>7</sup> N.S.B. Gras, *The Development of Metropolitan Economy in Europe and America*, „American Historical Review” 1922, Vol. 27, s. 695–708.

w tym dominacji ośrodków<sup>8</sup> oraz specjalizacji funkcjonalnej centrum układu i jego zaplecza<sup>9</sup>. Wyczerpujący przegląd zagadnień na ten temat, w kontekście kształtowania się regionów funkcjonalnych, zawierają ostatnio prace E. Korcelli-Olejniczak, i E. Zuzańskiej-Żyśko<sup>10</sup>.

Istnieje wiele sposobów klasyfikacji funkcji metropolitalnych. P. Śleszyński<sup>11</sup> wiąże je z podziałem według rodzaju, zasięgu przestrzennego, a w przypadku struktury wewnętrznej miast i obszarów zurbanizowanych – także ich rolą w kształtowaniu struktury przestrzennej (ryc. 3).

W zdefiniowaniu współczesnej metropolii nie pomaga jej potoczne i historyczne rozumienie<sup>12</sup>. Jednak posiadanie statusu metropolitalnego, zwłaszcza popartego prawnie w postaci odpowiednio skonstruowanego systemu administracyjno-terytorialnego, oznacza większy prestiż, a tym samym lepszą pozycję konkurencyjną. Stąd mniejsze miasta bardzo zabiegają o ten status. Typowym przykładem jest Polska, w której większość stolic województw o taki status ubiegała się lub ubiega. Tymczasem w świetle większości klasyfikacji w Polsce znajduje się tylko jedna metropolia, zgodna z jej naukową definicją (Warszawa)<sup>13</sup>. Z kolei w znanej i powszechnie używanej klasyfikacji ESPON w Polsce wyróżnia się ich osiem. Oprócz Warszawy są to: Szczecin, Trójmiasto, Poznań, Łódź, Wrocław, Katowice (konurbacja) i Kraków.

---

<sup>8</sup> D.J. Bogue, *The structure of the metropolitan community: A study of dominance and subdominance*, University of Michigan 1949.

<sup>9</sup> P.S. Florence, *Economic efficiency in the metropolis* [w:] *The metropolis in modern life*, red. R.M. Fisher, Garden City 1955, s. 85–124.

<sup>10</sup> E. Korcelli-Olejniczak, *Region metropolitalny – pojęcie, struktura przestrzenna, dynamika*, „Prace Geograficzne” 2012, t. 235, Warszawa; E. Zuzańska-Żyśko, *Procesy metropolizacji. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016.

<sup>11</sup> P. Śleszyński, *Funkcje metropolitalne Warszawy – zarys problematyki*, [w:] *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni*, red. I. Jażdżewska, XVI Konferencjum Wiedzy o Mieście, UŁ, Łódź 2003.

<sup>12</sup> T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006.

<sup>13</sup> J.V. Beaverstock, R.G. Smith, P.J. Taylor, *A Roster of World Cities*, „Cities” 1999, Vol. 16, Issue 6, s. 445–458.

Hipotetyczny rozkład funkcji miejskich w Warszawie

Rodzaj / zasięg przestrzenny		Wewnętrzne			Zewnętrzne			
		lokalne	dzielnicowe	ogólnomiejskie	regionalne	krajowe	międzynarodowe	globalne
GOSPODARCZE	produkcja przemysłowa	D	D	D	D	D	D	
	budownictwo							
	energetyka		D	D	D			
	handel hurtowy	D	D	D	D	D		
	handel detaliczny, naprawy			C/D	C/D			
	hotele			C	C	C	C	C
	transport							
	łączość			C	C	C	C	C
	pośrednictwo finansowe		C	C	C	C	C	
	wyspecjalizowana obsługa biznesu	C	C	C	C	C	C	
SPOŁECZNE	mieszkania							
	rekreacyjno-sportowe							
	edukacyjno-naukowe			C	C	C	C	
	kulturalne			C	C	C	C	C
	religijne				C			
POLITYCZNE				C	C	C	C	
ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO			C	C	C	C	C	

znaczenie funkcji w Warszawie

	slabe
	średnie
	silne

<b>C</b>	centrowe
<b>D</b>	dekoncentrujące
	metropolitalne

Ryc. 3. Klasyfikacja funkcji metropolitalnych na przykładzie Warszawy

Źródło: P. Śleszyński, *Funkcje metropolitalne Warszawy...*

#### 4. Przykłady delimitacji obszarów metropolitalnych i stref podmiejskich

Pierwsze prace delimitacyjne aglomeracji miejskich pochodzą z Francji z połowy XIX w. Następnie rozwój metodologii zbiegł się z zaawansowaniem procesów urbanizacji, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych, ale także w Niemczech. W Polsce pierwszą delimitacją aglomeracji było studium K. Dziewońskiego i L. Kosińskiego<sup>14</sup>. Pionierską na ówczesne czasy była delimitacja aglomeracji wielkomiejskich E. Iwanickiej-Lyrowej (1969)<sup>15</sup>, która stanowi pewien kanon koncepcyjno-

<sup>14</sup> K. Dziewoński, L. Kosiński, *Rozmieszczenie ludności w Polsce w XX w.*, „Przegląd Geograficzny” 1964, t. 36, z. 1.

<sup>15</sup> E. Iwanicka-Lyra, *Delimitacja aglomeracji wielkomiejskich w Polsce*, „Prace Geograficzne IG PAN” 1969, t. 76, Warszawa.

-teoretyczny i metodologiczny, a przez niektórych również wspólnie jest uznawana za najlepszą polską pracę delimitacyjną w tym zakresie. Kolejne ważniejsze delimitacje to m.in. delimitacja GUS, S. Leszczyckiego i in. oraz Z. Gontarskiego<sup>16</sup>. Duża część z nich opierała się m.in. na dojazdach do pracy. Przegląd nowszych i starszych koncepcji zawiera m.in. praca T. Czyż<sup>17</sup>.

Po 1990 r. nastąpił spadek szczegółowości i wiarygodności statystyki publicznej, w tym do 2010 r. nie prowadzono ogólnopolskich i porównywalnych badań dojazdów. Dlatego też tworzone delimitacje musiały opierać się na analizie cech wtórnych, będących pochodnymi oddziaływania miasta. Najbardziej popularne i cytowane delimitacje opracowali zwłaszcza P. Swianiewicz i U. Klimska oraz M. Smętkowski<sup>18</sup>. Natomiast pierwszą delimitacją dla całego kraju, która uwzględniała dojazdy do pracy po 1989 r., było opracowanie P. Śleszyńskiego, wykonane wcześniej dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego dla potrzeb związanych ze Zintegrowanymi Inwestycjami Terytorialnymi (ryc. 4). Delimitacja wykorzystywała dane macierzowe, opracowane i udostępnione przez Ośrodek Statystyki Miast Urzędu Statystycznego w Poznaniu<sup>19</sup>. W delimitacji tej przyjęto następujące wskaźniki:

#### I. Wskaźniki funkcjonalne

F1 – liczba wyjeżdżających do pracy najmniej do rdzenia MOF na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym, 2006.

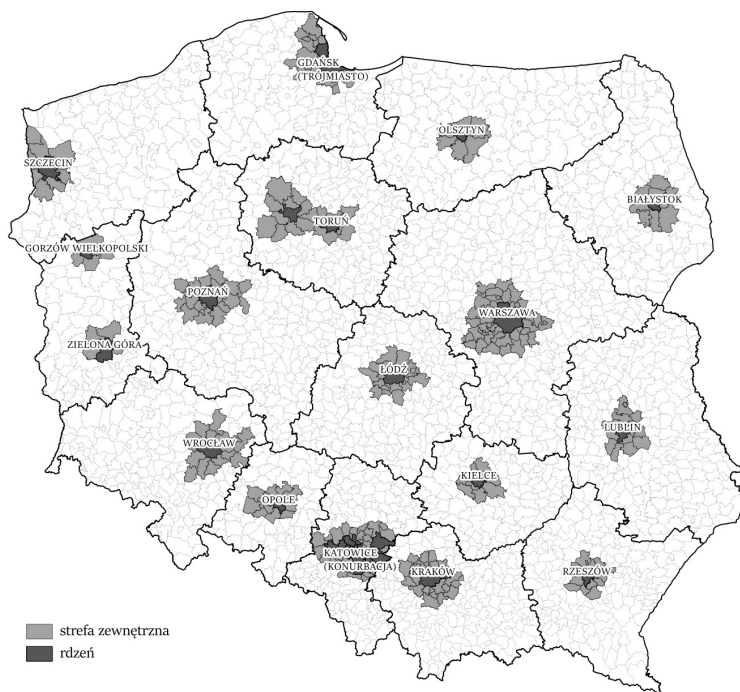
F2 – liczba zameldowań z rdzenia MOF na 1000 mieszkańców, 2009.

<sup>16</sup> S. Leszczycki, P. Eberhardt, S. Heøman, *Aglomeracje miejsko-przemysłowe w Polsce 1966–2000*, „Biuletyn KPZK PAN” 1971, z. 67, Warszawa; Z. Gontarski, *Delimitacja obszarów metropolitalnych w Polsce*, „Statystyka Terenowa” 1972, t. 8, Warszawa; Z. Gontarski, *Obszary metropolitalne w Polsce*, „Biuletyn KPZK PAN” 1980, z. 109, Warszawa.

<sup>17</sup> T. Czyż, *Koncepcja aglomeracji miejskiej i obszaru metropolitalnego w polskiej geografii miast* [w:] *Aglomeracje miejskie w Polsce na przełomie XX i XXI wieku. Problemy rozwoju, przekształceń strukturalnych i funkcjonowania*, red. W. Maik, Bydgoszcz 2009, s. 15–30.

<sup>18</sup> P. Swianiewicz, K. Klimska, *Spoleczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść*, „Prace i Studia Geograficzne” 2005, t. 35, s. 45–70; M. Smętkowski, *Delimitacja obszarów metropolitalnych – nowe spojrzenie* [w:] *Rozwój, region, przestrzeń*, red. G. Gorzelak, A. Tucholska, Warszawa 2007, s. 215–233.

<sup>19</sup> *Dojazdy do pracy w Polsce*, red. K. Kruszka, Poznań 2011.



Ryc. 4. Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw  
Źródło: P. Śleszyński, na podstawie ekspertyzy dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

## II. Wskaźniki społeczno-gospodarcze

- S1 – udział pracujących w zawodach pozarolniczych, 2002, jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla całego województwa (czyli stosunek do średniej wojewódzkiej).
- S2 – liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców, 2011, jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla całego województwa (czyli stosunek do średniej wojewódzkiej).
- S3 – udział podmiotów gospodarczych sklasyfikowanych w usługach wyższego rzędu (sekcje J–R) w stosunku do wszystkich podmiotów, 2011, jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla rdzenia MOF.



### III. Wskaźniki morfologiczne

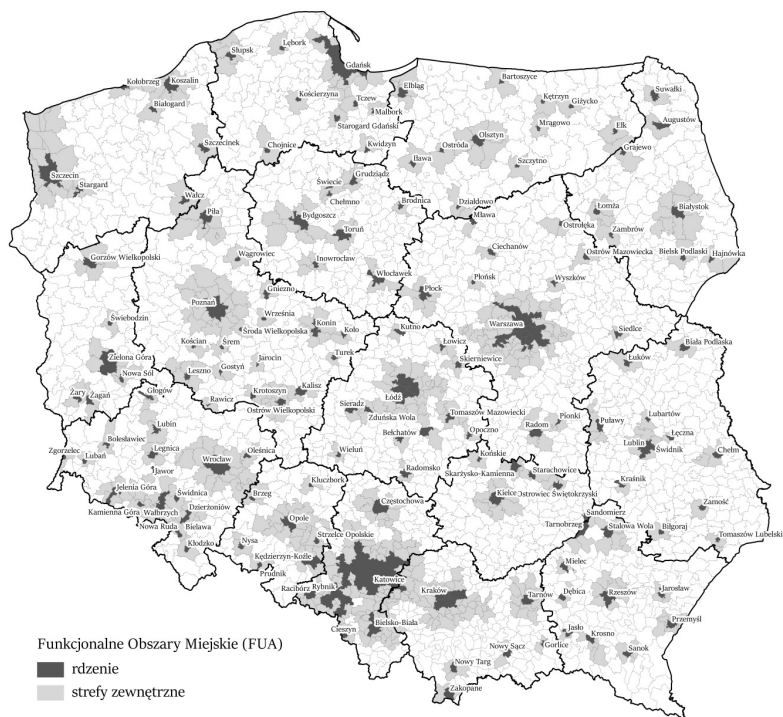
M1 – gęstość zaludnienia (bez lasów i wód), 2011, jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla całego województwa (czyli stosunek do średniej wojewódzkiej).

M2 – liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców, 2002–2011, jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla całego województwa (czyli stosunek do średniej wojewódzkiej).

Następnie przyjęto zasady delimitacji: administracyjne (rozdzielenie i położenie rdzeni oraz stref zewnętrznych), topologiczne (warunek ciągłości, spójności i rozłączności delimitowanych obszarów) i spełnienia liczby minimalnych kryteriów (odpowiedź na pytanie, ile spośród siedmiu wymienionych kryteriów jest spełnionych). Efektem jest delimitacja prezentowana na ryc. 5.

Z kolei najbardziej szczegółowym opracowaniem delimitacyjnym jest opracowanie z 2006 r. wykonane w programie ESPON 1.4.2. „Study on urban functions” dotyczące wyznaczenia 151 Miejskich Obszarów Funkcjonalnych. Delimitacja wychodziła wprawdzie z koncepcji dziennych systemów miejskich B.J.L. Berry’ego, ale z powodu braku danych o powiązaniach funkcjonalnych (w tym dojazdów do pracy) musiała być oparta na kryteriach strukturalnych (cechach społeczno-gospodarczych i morfologicznych, np. gęstość zaludnienia, udział przedsiębiorstw sektora usług wyższych, ludność z wykształceniem wyższym itp.). Delimitacja ta znalazła zastosowanie w *Eksperskim Projekcie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2033 r. z 2008 r.*<sup>20</sup> w celu dania argumentów dla optymalizacji zarządzania strukturami społeczno-gospodarczymi i infrastrukturalnymi. Jest to aktualnie wciąż najbardziej szczegółowa (w sensie zbioru wyróżnionych stref oddziaływania) delimitacja MOF w Polsce.

<sup>20</sup> P. Korcelli i in., *Eksperski Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, „Studia KPZK PAN” 2010, t. 128, Warszawa, s. 127.



Ryc. 5. Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych miast powyżej 20 tys. mieszkańców

Źródło: P. Korcelli i in., *Ekspercki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, „Studia KPZK PAN” 2010, t. 128, Warszawa, s. 127.

Można szacować, że w latach 1964–2015 wykonano w Polsce około 40–50 delimitacji stref podmiejskich, obszarów metropolitalnych, obszarów funkcjonalnych, stref zewnętrznych itd. w celach czysto naukowych, jak też praktycznych, m.in. do planów zagospodarowania przestrzennego kraju. Liczba ta nie obejmuje delimitacji wykonanych dla pojedynczych miast, najczęściej na podstawie indywidualnej metodologii. Obserwuje się wyraźną ewolucję wykorzystywanych wskaźników: od ujęć typowo morfologicznych w kierunku coraz szerszego wykorzystania danych o powiązaniach funkcjonalnych. Początkowo brano pod uwagę takie

wskaźniki, jak: gęstość zaludnienia, zmiany liczby mieszkańców, stosunki mieszkaniowe (wielkość izb), następnie zatrudnienie poza rolnictwem, dojazdy do pracy, migracje stałe, przedsiębiorczość i strukturę podmiotów gospodarczych, a w ostatniej dekadzie także czas dojazdu,ciążenia grawitacyjne i dojazdy do szkół.

## 5. Aktualne problemy metodologiczne, w tym statystyczne

Wprowadzie metody i procedury delimitacyjne są zaawansowane i skwantyfikowane, ale ich praktyczna realizacja napotyka na szereg trudności narzędziowych. Zestawiono je na przykładzie delimitacji MOF stolic województw<sup>21</sup> w tabeli 1. Dotyczą one zwłaszcza doboru optymalnej liczby i rodzajów wskaźników, poziomów kryteriów i wartości progowych, wreszcie zakresu wykorzystania danych źródłowych. Warto tu zwrócić uwagę, że w przypadku przyjęcia nieodpowiednich kryteriów i wskaźników istnieje ryzyko błędnej lub nieefektywnej delimitacji i klasyfikacji. Przykładowo przyjęcie cech wyłącznie strukturalnych może spowodować wyróżnienie regionu powierzchniowego (zwanego w literaturze pozornym), zamiast regionu węzłowego, który jest istotą oddziaływania miasta na otoczenie.

Odrębnym zagadnieniem jest zastosowanie przeprowadzonej delimitacji w praktyce. Delimitacja wykonana dla celów praktycznych powinna zawierać pewien margines swobody, aby umożliwić decydującym dopasowanie wyznaczonego obszaru do realnych możliwości wdrożenia. Z kolei K. Lier<sup>22</sup> wprost pisze, że należy odróżnić delimitację „naukową” od „praktycznej” i ta druga powinna zawierać nie tyle stan istniejący, co pożądaný stan docelowy, określony na podstawie wizji uwzględniającej aktualne i prognozowane uwarunkowania, związane zwłaszcza z rozbudową szlaków komunikacyjnych i rozwojem osadnictwa.

---

<sup>21</sup> P. Śleszyński, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny” 2013, t. 85, z. 2, s. 173–197.

<sup>22</sup> K. Lier, *Region metropolitalny Warszawy – próba delimitacji*, „Biuletyn KPZK PAN” 1965, z. 35, Warszawa.

Tabela 1. Problemy metodyczne związane z delimitacją stref oddziaływania miasta i sposoby ich rozwiązania

Problem	Sposoby rozwiązania	Efekt
Dobór optymalnej liczby i rodzajów wskaźników	Testowanie kilkudziesięciu wskaźników	Wybór 7 ostatecznych wskaźników
Przyjęcie bazy referencyjnej dla poszczególnych wskaźników – Polska, średnia wojewódzka, rdzeń itd.)	Testowanie różnych poziomów wskaźników	Wniosek, że nie jest możliwe dokonanie zadowalającej delimitacji w oparciu o średnie dla Polski
Ustalenie poziomów wartości progowych	Kilkadziesiąt delimitacji wariantowych (testowanie kombinacji różnych wartości wskaźników)	Przyjęcie najbardziej zadowalającego wariantu, cechującego się najlepszymi cechami topologicznymi wyróżnionej strefy zewnętrznej
Dostępność danych źródłowych	Oparcie się na źródłach statystycznych istniejących dla całego kraju	Dane dość wiarygodne, ale nie zawsze aktualne (w delimitacji nie jest to konieczne)

Źródło: opracowanie własne.

Istotnym problemem w delimitacjach, jak też generalnie każdych przestrzennych badaniach rozwoju społeczno-gospodarczego, jest uzyskanie danych odzwierciedlających rzeczywiste natężenie zjawisk i procesów. W Polsce dotyczy to w szczególności danych o rynku pracy, gdyż dostępna statystyka nie obejmuje zatrudnienia w podmiotach poniżej 10 pracujących. Stąd też istnieje potrzeba oszacowania tego zjawiska<sup>23</sup>. Z kolei szczególnie w strefach podmiejskich ujawnia się problem niedoszacowania liczby ludności z powodu niezameldowania się. Skala tego zjawiska sięga od kilku do nawet kilkudziesięciu procent zarejestrowanej populacji. Badania prowadzone na podstawie porównania adresów zameldowania

<sup>23</sup> P. Śleszyński, *Szacowanie liczby i rozmieszczenia pracujących w dużym mieście na przykładzie Warszawy*, „Przegląd Geograficzny” 2007, t. 79, z. 3–4, s. 533–566; R. Wiśniewski, *Metoda szacowania rzeczywistej liczby miejsc pracy i liczby pracujących*, „Polityka Społeczna” 2013, z. 7, s. 14–19.

i korespondencji wskazywały w strefie podmiejskiej Warszawy na różnice w poziomie 5–12% populacji<sup>24</sup>. Jest to, jak się wydaje, dolna granica niezgodności, a faktyczny poziom może być nawet dwukrotnie większy. Wskazują na to choćby dane o liczbie oddawanych mieszkań do użytku, których tempo przyrostu jest znacznie szybsze niż rejestrowanej ludności.

## Podsumowanie

Przegląd zagadnień koncepcyjno-teoretycznych i metodologicznych, a także nawet krótki opis przykładowych delimitacji pokazuje, że w dużej mierze są one tworzone na skutek silnego zapotrzebowania ze strony praktyki. Wynika to z niedopasowania istniejących podziałów administracyjno-terytorialnych do współczesnych wymogów zarządzania. Powstaje zatem pytanie, czy współczesny system administracyjny jest wydolny, sprawny i efektywny, na którą to odpowiedź uzyskuje się coraz więcej negatywnych argumentów. Za tym idzie kolejne pytanie: po co w ogóle tworzyć klasyfikacje i delimitacje obszarów funkcjonalnych i czy nie lepiej mieć „od razu” zadowalający podział terytorialny i statystyczny, który odpowiadałby możliwie dobrze rosnącym wymogom zarządzania?

## Bibliografia

- Beverstock J.V., Smith R.G., Taylor P.J., *A Roster of World Cities*, „Cities” 1999, Vol. 16, Issue 6.
- Berry B.J.L., *Functional Economic Areas and Consolidated Urban Regions of the US, Final Report of the Social Sciences Research Council Study of Metropolitan Area Classification*, New York 1967.
- Bogue D.J., *The structure of the metropolitan community: A study of dominance and subdominance*, Horace H. Rackham School of Graduate Studies, University of Michigan 1949.

---

<sup>24</sup> P. Śleszyński, *Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS*, „Studia Demograficzne” 2011, z. 2, s. 35–57.

- Czyż T., *Koncepcja aglomeracji miejskiej i obszaru metropolitalnego w polskiej geografii miast* [w:] *Agglomeracje miejskie w Polsce na przełomie XX i XXI wieku. Problemy rozwoju, przekształceń strukturalnych i funkcjonowania*, red. W. Maik, Bydgoszcz 2009.
- Dojazdy do pracy w Polsce*, red. K. Kruszką, Ośrodek Statystyki Miast, US w Poznaniu, Poznań 2011.
- Dziewoński K., *Teoria regionu ekonomicznego*, „Przegląd Geograficzny” 1967, t. 39, z. 1.
- Dziewoński K., Kosiński L., *Rozmieszczenie ludności w Polsce w XX w.*, „Przegląd Geograficzny” 1964, t. 36, z. 1.
- Florence P.S., *Economic efficiency in the metropolis* [w:] *The metropolis in modern life*, red. R.M. Fisher, Doubleday, Garden City 1955.
- Gocał T., Rakowski W., *Delimitacja regionów i subregionów migracyjnych w zakresie dojazdów do pracy*, „Monografie i Opracowania” 1991, t. 332, Warszawa
- Gontarski Z., *Obszary metropolitalne w Polsce*, „Biuletyn KPZK PAN” 1980, z. 109, Warszawa.
- Gontarski Z., *Delimitacja obszarów metropolitalnych w Polsce*, „Statystyka Terenowa” 1972, t. 8, Warszawa.
- Gras N.S.B., *The Development of Metropolitan Economy in Europe and America*, „American Historical Review” 1922, Vol. 27, s. 695–708.
- Iwanicka-Lyra E., *Delimitacja aglomeracji wielkomiejskich w Polsce*, „Prace Geograficzne IG PAN” 1969, t. 76, Warszawa.
- Korcelli P., *Agglomeracje miejskie w systemach osadniczych*, „Przegląd Geograficzny” 1976, t. 48, z. 4, s. 589–598.
- Korcelli P., *Regiony miejskie w systemie osadniczym Polski* [w:] *Studia nad migracjami i przemianami systemu osadniczego w Polsce*, red. K. Dziewoński, P. Korcelli, „Prace Geograficzne” 1981, t. 140, Warszawa.
- Korcelli P., *Obszary metropolitalne a funkcjonalne obszary miejskie* [w:] *Miasto. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Stanisława Liszewskiego*, red. S. Kaczmarek, Łódź 2011.
- Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węclawowicz G., Zaleski J., Zaucha J., *Ekspertycki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, „Studia KPZK PAN” 2010, t. 128, Warszawa.
- Korcelli-Olejniczak E., *Region metropolitalny – pojęcie, struktura przestrzenna, dynamika*, „Prace Geograficzne” 2012, t. 235, Warszawa.

- Leszczycki S., Eberhardt P., Heøman S., *Aglomeracje miejsko-przemysłowe w Polsce 1966–2000*, „Biuletyn KPZK PAN” 1971, z. 67, Warszawa.
- Lier K., *Region metropolitalny Warszawy – próba delimitacji*, „Biuletyn KPZK PAN” 1965, z. 35, Warszawa.
- Markowski T., Marszał T., *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006.
- Nowak E., *Metody klasyfikacji w badaniach geograficznych (analiza porównawcza)*, Poznań 2004.
- Nystuen J.D., Dacey M.F., *A graph theory interpretation of nodal regions*, „Papers and Proceedings of the Regional Science Association” 1961, Vol. 7.
- Parysek J.J., *Modele klasyfikacji w geografii*, „Geografia” 1981, t. 31, Poznań.
- Potrykowska A., *Funkcjonalne regiony miejskie w krajowym systemie osadniczym [w:] Współczesne przemiany regionalnych systemów osadniczych w Polsce*, red. P. Korcelli, A. Gawryszewski, „Prace Geograficzne” 1981, t. 152, Warszawa.
- Runge J., *Metody badań w geografii społeczno-ekonomicznej – elementy metodologii, wybrane narzędzia badawcze*, Katowice 2006.
- Smętkowski M., *Delimitacja obszarów metropolitalnych – nowe spojrzenie [w:] Rozwój, region, przestrzeń*, red. G. Gorzelak, A. Tucholska, Warszawa 2007.
- Swianiewicz P., Klimska K., *Społeczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść*, „Prace i Studia Geograficzne” 2005, t. 35.
- Śleszyński P., *Funkcje metropolitalne Warszawy – zarys problematyki, [w:] Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni*, red. I. Jażdżewska, XVI Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Łódź 2003.
- Śleszyński P., *Szacowanie liczby i rozmieszczenia pracujących w dużym mieście na przykładzie Warszawy*, „Przegląd Geograficzny” 2007, t. 79, z. 3–4.
- Śleszyński P., *Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS*, „Studia Demograficzne” 2011, z. 2.
- Śleszyński P., *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny” 2013, t. 85, z. 2.

- Śleszyński P., *Delimitation and typology of functional urban regions in Poland based on commuting*, „Geographia Polonica” 2014, Vol. 87, Issue 2.
- Śleszyński P., *Problemy delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2015, t. 29.
- Tarkowski M., *Dzienny system miejski jako metropolitalny obszar statystyczny – propozycja delimitacji* [w:] *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, red. T. Markowski, „Biuletyn KPZK PAN” 2005, z. 221.
- Wiśniewski R., *Metoda szacowania rzeczywistej liczby miejsc pracy i liczby pracujących*, „Polityka Społeczna” 2013, z. 7.
- Wójcik T., *Zarys teorii klasyfikacji. Zagadnienia formalne*, Warszawa 1965.
- Wysocki Z., *O problemie klasyfikacji i porządkowania w geografii*, „Przełąd Geograficzny” 1968, t. 40, z. 3.
- Zborowski A., *Podejście funkcjonalno-strukturalne w badaniach delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce (przykład Krakowa)* [w:] *Przemiany struktury przestrzennej miast w sferze funkcjonalnej i społecznej*, red. J. Słodczyk, Opole 2004.
- Zuzańska-Żyśko E., *Procesy metropolizacji. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016.





## Część 2

# Formy instytucjonalne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego



# Związek metropolitalny

Jakub H. Szlachetko, Katarzyna Borówka

## Wprowadzenie

Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> (dalej: Konstytucja), zapewnia decentralizację władzy publicznej. Zasada decentralizacji warunkuje udział w sprawowaniu administracji różnych podmiotów prawa, które charakteryzują się samorządnością, niezależnością od organów administracji rządowej oraz samodzielnością w wykonywaniu zadań publicznych<sup>2</sup>. Wśród podmiotów sprawujących administrację zdecentralizowaną szczególne znaczenie mają jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST). Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując „istotną część zadań publicznych”. Ustrojodawca wyposaża samorząd terytorialny w generalną klauzulę kompetencyjną, stanowiąc w art. 163 Konstytucji, że wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Tym samym jednostki samorządu terytorialnego należy uznać za najważniejsze, chociaż niewyłączne podmioty administracji zdecentralizowanej.

---

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>2</sup> T. Bigo wskazuje, że istotą zdecentralizowanego systemu administracji publicznej jest samodzielność wobec administracji scentralizowanej (rządowej). Zdaniem T. Bigo decentralizacja jest pojęciem szerszym i nadrzędnym, a samorząd terytorialny stanowi typ decentralizacji (zob. T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 140). J. Starościk również podkreśla, że najważniejszą cechą decentralizacji jest względna samodzielność prawna podmiotów (zob. J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 7).

Decentralizacja władzy publicznej ma zapewnić skuteczne i sprawne wykonywanie zadań publicznych<sup>3</sup>. Jednocześnie regulacja konstytucyjna nie przesądza o stopniu decentralizacji, pozostawiając ustawodawcy zwykłemu w tym zakresie znaczną elastyczność<sup>4</sup>. Zasada decentralizacji jest ściśle sprzężona z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą pomocniczości, która „umacnia uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Potrzeby zbiorowe społeczeństwa są na ogół efektywniej zaspokajane przez struktury administracji, które działają w jego najbliższym otoczeniu<sup>5</sup>. Z tego względu prawodawca nie ogranicza decentralizacji do przekazywania zadań publicznych jednostkom samorządu terytorialnego<sup>6</sup>. System podmiotów administracji zdecentralizowanej obejmuje również organizacje samorządu zawodowego i gospodarczego, publiczne zakłady administracyjne oraz podmioty spoza sektora publicznego wykonujące zadania publiczne na podstawie outsourcingu<sup>7</sup>.

Do czasu wejścia w życie ustawy o związkach metropolitalnych w prawodawstwie polskim brakowało uregulowania instytucjonalnej formy wykonywania zadań publicznych na obszarach o specyficznym charakterze, dużej koncentracji i dynamice zjawisk przestrzennych, urbanistycznych, demograficznych oraz gospodarczych. Przedstawione uwarunkowania pozwalały natomiast na funkcjonalne wyróżnienie tzw. obszarów metro-

---

<sup>3</sup> Zdaniem S. Fundowicza decentralizacja wspiera budowę społeczeństwa obywatelskiego, zob. S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 55–56.

<sup>4</sup> Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 29.

<sup>5</sup> Zob. Z. Husak [w:] *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 256.

<sup>6</sup> Por. S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej...*, s. 28; E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 49.

<sup>7</sup> Uwagi nt. konieczności uznania aktywności człowieka oraz innych podmiotów niż państwo w sferze wykonywania zadań publicznych zob. S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego [w:] Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2010, s. 154–166. S. Fundowicz zwraca uwagę, że „państwo jest pozbawione omnipotencji wobec zadań publicznych”. Należy zatem do sprawowania administracji włączyć inne podmioty, które będą odpowiadać za wykonywanie zadań publicznych. Zob. również S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej...*, s. 22.

politalnych, które nie odpowiadały granicom obowiązującego zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Jednocześnie istnienie określonych potrzeb ponadlokalnych determinowało wyróżnienie katalogu zadań o charakterze metropolitalnym, obejmujących przede wszystkim: politykę rozwoju, planowanie przestrzenne, koordynację procesów inwestycyjnych, a także organizację transportu publicznego.

Wyodrębnienie zadań o charakterze metropolitalnym jest uzasadnione prakseologicznie i odpowiada zasadzie pomocniczości, która stanowi konstytucyjną dyrektywę regulowania oraz rozdzielania zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne podmioty administracji publicznej. Wspomniana zasada koresponduje z treścią art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r.<sup>8</sup> (dalej: EKSL). Zgodnie z przywołaną regulacją: „sprawowanie odpowiedzialności publicznych powinno, ogólnie biorąc, przypadać w pierwszej kolejności władzom najbliższym obywatelom. Powierzenie odpowiedzialności innej władzy musi brać pod uwagę zakres i naturę obowiązku oraz wymagania skuteczności i ekonomii”<sup>9</sup>. Kryterium ingerowania administracji w sprawy podmiotów spoza jej systemu stanowi efektywność zaspokajania potrzeb ludzi wynikających z życia w poszczególnych społecznościach<sup>10</sup>. Zasada pomocniczości warunkuje podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeżeli w ten sposób realizowanie określonych potrzeb będzie bardziej wydajne niż działania organów wspólnot podstawowego szczebla samorządu terytorialnego<sup>11</sup>. Wyróżnienie kategorii zadań publicznych realizowanych na obszarach przekraczających granice terytorialne gmin i powiatów legitymuje zarazem ustanowienie odrębnego podmiotu sprawującego administrację na obszarach metropolitalnych. To z kolei stanowiło asumpt do podjęcia działań legislacyjnych, których efektem jest obowiązująca od dnia 1 stycznia 2016 r. ustawa o związkach metropolitalnych.

<sup>8</sup> Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

<sup>9</sup> Zob. wyrok TK z dnia 8 maja 2002 r., K 29/00, OTK-A 2002/3/30, Dz.U. z 2002 r. Nr 66, poz. 612.

<sup>10</sup> J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 16.

<sup>11</sup> Por. wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003/2/11.

Prawodawca, po niemalże 20 latach obowiązywania Konstytucji, wypełnił dyspozycję zasady pomocniczości, regulując podstawę prawną do tworzenia podmiotów pełniących funkcje metropolitalne. Zasada pomocniczości wymaga, żeby zadania publiczne były sytuowane jak najbliżej ich beneficjentów, stanowiąc jednocześnie ograniczenie dla rozwiązań radykalnych i wulgaryzujących zasadę decentralizacji władzy publicznej, w postaci „mechanizmu korygującego”. Należałoby zatem stwierdzić, że zadania publiczne powinny być wykonywane jak najbliżej obywateli, ale z uwzględnieniem zdolności ich wykonywania przez podmioty administracji zdecentralizowanej. Skoro jednostki samorządu lokalnego (gminy i powiaty), położone na obszarach metropolitalnych, nie mają wystarczających środków i możliwości do efektywnego zaspokajania określonych potrzeb, to za racjonalne należy uznać powierzenie ich realizacji związkom metropolitalnym.

Należy podkreślić, że związek metropolitalny nie stanowi szczebla „pośredniego” pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Związek metropolitalny jest zinstytucjonalizowaną formą współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w celu zapewnienia efektywnej realizacji zadań metropolitalnych. Podstawa prawna utworzenia związków metropolitalnych ma źródło w art. 172 ust. 1 Konstytucji, który deklaruje prawo jednostek samorządu terytorialnego do zrzeszania się. Utworzenie związków metropolitalnych jest uzasadnione istnieniem potrzeb i celów, które pozwalają na wyodrębnienie interesu wspólnego jednostek samorządu lokalnego. Dotychczas interes wspólny w wykonywaniu zadań metropolitalnych miał charakter faktyczny. Przepisy ustawy o związkach metropolitalnych nadały temu interesowi walor normatywny, regulując sposoby jego urzeczywistniania oraz środki ochrony.

Niewątpliwie związek metropolitalny stanowi formę współdziałania wzmacniającą zdolność do wykonywania zadań publicznych. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1 EKSL: „w wypełnianiu swoich uprawnień wspólnoty lokalne mają prawo do współpracy oraz do zrzeszania się, w ramach prawa, z innymi wspólnotami lokalnymi, by urzeczywistnić zadania interesu wspólnego”. W dalszej części niniejszego rozdziału zaprezentowano wykładnię przepisów ustawy o związkach metropolitalnych ze szczególnym uwzględnieniem zakresu działania, konstrukcji prawnej i obszaru działania związków metropolitalnych.

## 1. Zakres działania

W nauce prawa administracyjnego „zakres działania” jest definiowany jako „zwrot języka prawnego służący do charakterystyki pozycji prawnoustrojowej organu administracji publicznej, a mianowicie zbioru spraw bądź dziedzin administracji publicznej, którymi dany organ się zajmuje. Pozostałymi elementami wyznaczającymi pozycję prawnoustrojową organu administracji publicznej są kompetencje tego organu oraz zadania publiczne, do których wykonywania organ jest zobowiązany”<sup>12</sup>. Zakres działania organu wynika z wewnętrznie obowiązujących norm prawa administracyjnego ustrojowego. Co istotne, normy wyznaczające zakres działania mają wyłącznie charakter ramowy i nie stanowią źródła kompetencji organu<sup>13</sup>. Podjęcie konkretnych działań zmierzających do realizacji określonego zadania wymaga istnienia szczegółowej normy prawa materialnego. Regulacja zakresu działania organu służy przede wszystkim podziałowi i uporządkowaniu pracy w systemie administracji publicznej. Uwagi dotyczące zakresu działania organu są aktualne również wobec innych podmiotów sprawujących administrację, w tym związków metropolitalnych.

Zakres działania i zadania związku metropolitalnego stanowią przedmiot regulacji rozdziału 3 u.z.m. Przepis art. 12 ust. 1 u.z.m. określa katalog zadań związku, do których należą:

- kształtowanie ładu przestrzennego,
- rozwój obszaru związku,
- publiczny transport zbiorowy na obszarze związku,
- współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku,
- promocja obszaru metropolitalnego.

Biorąc pod uwagę stanowczy charakter normy prawnej wyrażonej w art. 12 ust. 1 u.z.m., należy przyjąć, że realizowanie wymienionych zadań jest obowiązkiem każdego związku metropolitalnego. Ustawodawca z góry przesądza, że wskazane zadania publiczne mają charakter

---

<sup>12</sup> M. Bogusz, *Zakres działania* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 315.

<sup>13</sup> *Ibidem*.



„metropolitalny”. Na tej podstawie można stwierdzić, że art. 12 ust. 1 pkt 1–5 u.z.m. formułuje „zadania własne” związku metropolitalnego. Oznacza to, że związek ma prawny obowiązek ich wykonywania, działając na podstawie i w granicach norm kompetencyjnych uregulowanych w przepisach prawa administracyjnego materialnego, znajdujących się zarówno w ustawie o związkach metropolitalnych, jak również w ustawach odrębnych<sup>14</sup>.

Dla związku metropolitalnego priorytetowe znaczenie mają zadania związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, infrastrukturą transportową, komunikacją publiczną oraz polityką rozwoju. Regulacja dotycząca zadań własnych związku metropolitalnego określa minimalny zakres jego działania. Katalog zadań wykonywanych przez związek metropolitalny nie ma jednak charakteru zamkniętego. Wykładnia art. 12 ust. 2 i 3 u.z.m. prowadzi do wniosku, że zakres działania związku może obejmować również inne zadania publiczne, powierzone związkowi przez organy jednostek samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej w drodze porozumienia administracyjnego. Związek metropolitalny może zawierać porozumienia z JST, na podstawie których realizuje bądź koordynuje realizację zadań publicznych należących do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa. Podobnie na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej związek może wykonywać zadania publiczne należące do zakresu działania administracji rządowej. Treść porozumienia powinna szczegółowo określać zasady współdziałania związku z JST lub administracją rządową, w tym: przedmiot, warunki finansowania i okres wykonywania zadań przez związek metropolitalny.

Ustawodawca nie precyzuje, które zadania organów JST i administracji rządowej mogą być powierzane związkom do wykonywania. Przepisy nie określają również, na czym miałyby polegać koordynacja wykonywania zadań JST przez związek metropolitalny. Tym samym regulacja ustawowa stwarza warunki do elastycznego kształtowania współdziałania

---

<sup>14</sup> Na przykład w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1440 z późn. zm. (dalej: u.d.p.); w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1867 z późn. zm. (dalej: u.p.t.z.).

związku z jednostkami samorządu terytorialnego i administracją rządową, co pozwala dostosować realizację zadań publicznych do specyfiki danego obszaru metropolitalnego, w tym przede wszystkim do uwarunkowań społecznych i politycznych. Przyjęte rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, albowiem umożliwia dywersyfikację katalogu zadań publicznych wykonywanych przez poszczególne związki metropolitalne. Zakres działania związków będzie wypadkową intensywności i dynamiki przebiegu procesów integracyjnych jednostek samorządu lokalnego (gmin i powiatów) znajdujących się na obszarach metropolitalnych, a także współpracy z administracją rządową. Należy mieć jednak na uwadze, że granicę (tj. maksymalny zakres działania związków metropolitalnych) wyznaczają zakresy działania, zadania publiczne i kompetencje organów współdziałających ze związkami metropolitalnymi. Jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej nie mogą powierzyć związkom metropolitalnym zadań, które nie należą do zakresu ich działania.

Związki metropolitalne stanowią dopuszczalną ustawową formę współdziałania JST, która umożliwia zmianę układu kompetencji w zakresie wykonywania zadań metropolitalnych<sup>15</sup>. Ustawodawca nie reguluje wprost sposobu rozwiązywania ewentualnych sporów kompetencyjnych pomiędzy związkiem metropolitalnym a JST, które utworzyły dany związek. W tej kwestii należy mieć jednak na uwadze, że regulacja konstytucyjna ustanawia generalną klauzulę kompetencyjną na rzecz samorządu terytorialnego, a wśród JST na rzecz gminy<sup>16</sup>.

### 1.1. Planowanie przestrzenne

Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie kształtowania ładu przestrzennego. W tym celu ustawodawca włączył związek do systemu podmiotów, które kreują politykę przestrzenną. Przepis art. 3 ust. 2a u.p.z.p. wprost stanowi, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze metropolitalnym należy do zadań związku metropolitalnego, jeżeli został utworzony. Przez „kształtowanie” i „prowadzenie” polityki przestrzennej należy rozumieć wyznaczanie celów

<sup>15</sup> Por. B. Jaworska-Dębska, *Podstawy prawne współdziałania samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002, s. 67.

<sup>16</sup> Zob. art. 163 i 164 ust. 3 Konstytucji.

i kierunków planowania przestrzennego, a także ich urzeczywistnianie w praktyce. Kształtowanie ładu przestrzennego na obszarze metropolitalnym stanowi zadanie własne związku, które powinno uwzględniać inwestycje celu publicznego o znaczeniu metropolitalnym, stanowiące konkretyzację celów określonych w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>17</sup>.

Narzędziem kształtowania polityki przestrzennej na całym obszarze metropolitalnym jest ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego<sup>18</sup>. Uchwalenie studium metropolitalnego stanowi wyłączną właściwość zgromadzenia związku. Studium metropolitalne ma charakter ramowy, gdyż zgodnie z art. 37o ust. 5 u.p.z.p. jego ustalenia powinny obejmować wyłącznie elementy niezbędne dla właściwego ukierunkowania polityki przestrzennej gmin wchodzących w skład związku, ze względu na spójność przestrzenną i społeczno-gospodarczą obszaru metropolitalnego<sup>19</sup>.

Prawodawca uregulował szczegółową treść oraz zasady i tryb sporządzania studium metropolitalnego w rozdziale 2a u.p.z.p. zatytułowanym *Planowanie przestrzenne na obszarze metropolitalnym*. Związek metropolitalny jest związany przy uchwalaniu studium zasadami ogólnymi planowania przestrzennego, w tym w szczególności ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju, jak również wymogami ochrony środowiska, uwarunkowaniami ekonomicznymi, demograficznymi oraz społecznymi. Ponadto regulacja studium metropolitalnego musi respektować zasady spójności systemu planowania przestrzennego. Przede wszystkim zgodnie z art. 37o ust. 1 u.p.z.p. studium powinno uwzględniać ustalenia

<sup>17</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.

<sup>18</sup> Dalej również jako: studium metropolitalne.

<sup>19</sup> Jak podają K. Borówka i J. Szlachetko: „Obowiązkową treść studium metropolitalnego ustanawia przepis art. 37o ust. 2 u.p.z.p., zgodnie z którym studium określa:

- zasady i obszary rozwoju systemów komunikacji, w tym dróg publicznych z podziałem na klasy i kategorie, infrastruktury technicznej oraz rozmieszczenie innych inwestycji celu publicznego o znaczeniu metropolitalnym;
- zasady i obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, ponadregionalnych i regionalnych korytarzy ekologicznych, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, mających znaczenie dla całości obszaru metropolitalnego, w szczególności w odniesieniu do sposobów realizacji infrastruktury technicznej;

planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Ustawodawca zapewnia realizację zasady spójności planistycznej również w innych przepisach ustawy, stanowiąc, że ustalenia studium metropolitalnego dotyczące zasad rozwoju i ochrony obszarów rozwoju systemu komunikacji oraz obszarów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, a także ustalenia maksymalnych powierzchni przeznaczonych pod zabudowę na obszarze metropolitalnym wiążą organ wykonawczy gminy przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminie.

Przepis art. 37o ust. 7 u.p.z.p. bezpośrednio determinuje charakter prawny studium metropolitalnego, stwierdzając, że studium nie jest aktem prawa miejscowego. Należy więc przyjąć, że studium metropolitalne ma charakter obligatoryjnego aktu normatywnego o mocy wewnątrznie obowiązującej, uchwalanego dla całego obszaru metropolitalnego<sup>20</sup>.

Studium metropolitalne umożliwia uwzględnienie potrzeb aglomeracji związanych z kształtowaniem ładu przestrzennego na obszarach metropolitalnych. Kompetencja związku metropolitalnego do uchwalenia własnego aktu polityki przestrzennej w żaden sposób nie narusza samodzielności

- 
- ustalenia wynikające z zasad rozwoju i ochrony obszarów rozwoju systemów komunikacji oraz infrastruktury technicznej oraz obszarów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, ponadregionalnych i regionalnych korytarzy ekologicznych, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
  - maksymalne powierzchnie przeznaczone pod zabudowę, z podziałem na rodzaje zabudowy oraz gminy. Ustawodawca zastrzega jednocześnie, że określając maksymalne powierzchnie przeznaczone pod zabudowę, z podziałem na rodzaje zabudowy oraz gminy, należy uwzględnić potrzeby i możliwości rozwojowe obszaru metropolitalnego, takie jak: analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne; prognozy demograficzne, w tym uwzględniające migracje w ramach obszaru metropolitalnego; możliwości finansowania przez gminy oraz związek metropolitalny wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych odpowiednio tych jednostek, a także bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”.

Zob. K. Borówka, J. Szlachetko, *Planowanie przestrzenne na obszarach metropolitalnych*, [w:] Serwis samorządowy LEX, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-artykul/planowanie-przestrzenne-na-obszarze-metropolitalnym> [dostęp: 16.05.2016].

<sup>20</sup> Więcej nt. charakteru prawnego studium metropolitalnego zob. K. Borówka, J. Szlachetko, *Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego. Analiza dogmatycznoprawna*, „Metropolitan. Przegląd Naukowy” 2016 [w druku].

planistycznej gmin. Ustawodawca wprowadza wymóg uwzględnienia ustaleń studium metropolitalnego w treści studium uwarunkowań i kierunków gminy, co jest zgodne z zasadą spójności planowania przestrzennego. Dodatkowo w odniesieniu do regulacji dotyczących studium metropolitalnego ustawodawca wprowadza w art. 37q u.p.z.p. zasadę, w myśl której ilekroć przepisy odrębne odnoszą się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania w gminie, należy przez to rozumieć również studium metropolitalne. Oznacza to w szczególności wymóg zgodności przepisów planu miejscowego z ustaleniami studium sporządzanego przez związek metropolitalny.

## 1.2. Polityka rozwoju

Do zakresu działania związku metropolitalnego należy wykonywanie zadań publicznych związanych z rozwojem obszaru związku. Ustalenie znaczenia pojęcia „rozwój obszaru związku” okazuje się problematyczne. Wykładnia przepisów przejściowych u.z.m. prowadzi do wniosku, że określone zadanie wiąże się z „polityką rozwoju”, o której mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. u.z.p.p.r. Zgodnie natomiast z wykładnią systemową należy również odwołać się do regulacji przewidzianej w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020<sup>21</sup>.

Związki metropolitalne zostały zakwalifikowane, obok Rady Ministrów oraz JST, do podmiotów prowadzących politykę rozwoju. Zgodnie z art. 2 u.z.p.p.r. przez politykę rozwoju należy rozumieć zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Z przytoczonej definicji legalnej wynika, że prowadzenie polityki rozwoju wiąże się ze zorganizowanym, instytucjonalnym i wieloaspektowym działaniem, którego celem jest poprawa stanu oraz funkcjonowania określonych sektorów gospodarki, środowiska naturalnego, życia społecznego lub kultury<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 217.

<sup>22</sup> J. Jaśkiewicz, *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, wyd. II, LEX el. 2014.

Narzędziami realizacji polityki rozwoju są strategie rozwoju, programy i dokumenty programowe<sup>23</sup>. Strategie rozwoju stanowią generalne i kompleksowe akty planowania polityki rozwoju, dotyczące programowania i planowania w perspektywie długookresowej<sup>24</sup>. Zgodnie z art. 9 pkt 3 u.z.p.p.r. do strategii rozwoju należą m.in. dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych.

Poszczególne związki metropolitalne opracowują i uchwalają, a następnie realizują strategie rozwoju odnoszące się do obszarów metropolitalnych. Uchwalenie strategii rozwoju należy do wyłącznej właściwości zgromadzenia związku, przy czym projekt tego dokumentu jest opracowywany przez zarząd związku, po przeprowadzeniu konsultacji z JST z obszaru związku metropolitalnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi. W celu zapewnienia spójności prowadzenia polityki rozwoju ustawodawca wymaga, aby strategia rozwoju związku była zgodna ze strategią rozwoju województwa, natomiast strategie rozwoju i programy rozwoju powiatów i gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego muszą być zgodne ze strategią rozwoju związku metropolitalnego<sup>25</sup>.

### 1.3. Organizacja transportu zbiorowego

Kolejnym zadaniem publicznym związku metropolitalnego jest organizacja publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku. Z perspektywy zmian w sektorze transportu publicznego na obszarach metropolitalnych niezwykle istotny jest przepis przejściowy art. 72 u.z.m. Szczegółowe zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób na obszarze metropolitalnym zostały natomiast określone w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Nowelizacja przewidziana w art. 72 u.z.m. wprowadziła do u.p.t.z. kategorię metropolitalnych przewozów pasażerskich, które – zgodnie z definicją określoną w art. 4 ust. 1 pkt 5a – mają polegać na przewozie osób w ramach publicznego transportu zbiorowego, wykonywanego w granicach związku metropolitalnego.

<sup>23</sup> Zob. art. 3 i 4 u.z.p.p.r.

<sup>24</sup> J. Jaśkiewicz, *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju...*

<sup>25</sup> Zob. art. 14 ba u.z.p.p.r.

Zadania organizatora przewidziane w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym wykonuje zarząd związku. W przypadku zamierzenia organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej do właściwości związku metropolitalnego należy opracowanie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w metropolitalnych przewozach pasażerskich. Jeśli natomiast związkowi powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego – na mocy porozumienia z gminami lub powiatami – plan jest opracowywany w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze. Opracowanie planu transportowego przez związek metropolitalny powoduje, że położone na obszarze metropolitalnym gminy, związki międzygminne, powiaty lub związki powiatów nie opracowują własnych planów transportowych.

Zarząd przedstawia zgromadzeniu do uchwalenia projekt planu po zasięgnięciu opinii marszałka właściwego województwa, a także uzgodnieniu linii komunikacyjnych z właściwymi starostami sąsiadujących powiatów, zarządem sąsiedniego związku powiatów lub związku powiatowo-gminnego. W projekcie planu transportowego należy uwzględnić plan transportowy opracowany przez marszałka województwa. Konsekwencją wejścia w życie planu transportowego związku metropolitalnego jest utrata mocy dotychczasowych planów transportowych JST (oraz ich związków), które są położone na obszarze metropolitalnym.

W ramach zadań związanych z organizacją publicznego transportu zbiorowego związek metropolitalny ustanawia zintegrowany system taryfowo-biletowy obowiązujący w jego granicach. Organizatorzy gminnych i powiatowych przewozów pasażerskich na terenie związku metropolitalnego uczestniczą w systemie obligatoryjnie. Związek metropolitalny zawiera z właściwą JST porozumienie w sprawie ustalenia zasad wzajemnego rozliczenia z tytułu uczestnictwa organizatorów w zintegrowanym systemie taryfowo-biletowym.

#### 1.4. Współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku

Do zadań związku metropolitalnego należy również współdziałanie w ustaleniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze metropolitalnym. Przypadki oraz formy współdziałania związku w tym zakresie zostały uregulowane w ustawie o drogach publicznych. Po pierwsze, minister właściwy do spraw transportu zasięga opinii zarządu związku metropolitalnego, wydając rozporządzenie w sprawie ustalenia przebiegu istniejących dróg krajowych w celu zapewnienia ciągłości dróg krajowych<sup>26</sup>. Po drugie, zarząd związku opiniuje ustalenie przebiegu istniejących dróg wojewódzkich, które następuje w drodze uchwały sejmiku wojewódzkiego<sup>27</sup>.

Dodatkowo przepisy u.d.p. umożliwiają związkom metropolitalnym zarządzanie drogami publicznymi. Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 5a tej ustawy zarząd związku metropolitalnego może pełnić funkcje zarządcy dróg krajowych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) oraz dróg wojewódzkich. Podstawą prawną powierzenia zarządowi związku tej funkcji jest porozumienie zawarte odpowiednio z zarządem województwa albo prezydentem miasta. Przepis art. 19 ust. 5b u.d.p. stanowi, że treść porozumienia powinna w szczególności określać zasady wzajemnego rozliczenia finansowego pomiędzy związkiem a dotychczasowym zarządcą. Ponadto zasadne wydaje się uwzględnienie w treści porozumienia: czasu jego obowiązywania (jeśli porozumienie zawarto na czas określony), wykazu dróg publicznych przekazanych związkowi do zarządzania, warunków sprawowania nadzoru nad sprawowaniem zarządu, wysokości środków na realizację zadań związanych z zarządzaniem drogami przeznaczonych na dany rok.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.d.p. pełnienie funkcji zarządcy drogi wiąże się z załatwianiem spraw z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 maja 2001 r. podkreślił, że funkcja zarządcy drogi wiąże się z podejmowaniem działań zapewniających wykorzystywanie drogi

<sup>26</sup> Zob. art. 5 ust. 3 u.d.p.

<sup>27</sup> Zob. art. 6 ust. 3 u.d.p.



zgodnie z przeznaczeniem oraz gwarantujących bezpieczeństwo jej użytkownikom<sup>28</sup>. Najważniejsze obowiązki zarządcy drogi zostały wymienione w art. 20 ustawy. Katalog zadań wykonywanych przez zarządcę ma charakter otwarty. Warto podkreślić, że pełnienie funkcji zarządcy drogi nie ogranicza się do właściwego utrzymania stanu dróg, ale wiąże się również z rozwojem sieci dróg publicznych. W tym celu zarządca opracowuje projekty planów rozwoju sieci drogowej, informując o nich na bieżąco organy właściwe do sporządzania planów miejscowych<sup>29</sup>.

### 1.5. Promocja obszaru metropolitalnego

Zadania dotyczące promocji obszaru metropolitalnego również należy zakwalifikować do zadań własnych związku. Działalność promocyjna ściśle wiąże się z rozwojem obszaru metropolitalnego. Celem promocji związku jest bowiem rozwój w każdej sferze jego działalności.

Ustawodawca nie przesądza o formach działalności promocyjnej związku. Przykładowo należałoby do nich zaliczyć: wydawanie własnej gazety<sup>30</sup>, prowadzenie działalności o charakterze informacyjno-doradczym (w tym serwisu internetowego oraz profilów na portalach społecznościowych, sporządzanie broszur i folderów), organizowanie imprez i wydarzeń publicznych<sup>31</sup>. Działania promocyjne na rzecz związku metropolitalnego mieszczą się w pojęciu marketingu terytorialnego, którego celem będzie w szczególności przyciągnięcie potencjalnych inwestorów przez propagowanie walorów ekonomicznych i gospodarczych danego obszaru metropolitalnego<sup>32</sup>. Promocja będzie zatem w szczególności polegała na kreowaniu wizerunku konkretnego związku przez rozpowszechnianie informacji za pośrednictwem środków masowej komunikacji.

---

<sup>28</sup> Sygn. II SA 1323/00, LEX nr 75527.

<sup>29</sup> P. Zaborniak [w:] *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, red. W. Maciejko, P. Zaborniak, Warszawa 2010, s. 326.

<sup>30</sup> Por. C. Kociński, *Zawarcie umowy pomiędzy gminami i powiatem w celu ich promocji*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, nr 5, s. 38.

<sup>31</sup> Por. M. Augustyniak, T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, LEX el. 2016.

<sup>32</sup> *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 166.

## 2. Konstrukcja prawna

Przepisy u.z.m. przesądzają o tym, że administrację na obszarze metropolitalnym będą sprawować utworzone specjalnie w tym celu wyodrębnione strukturalnie podmioty. Ustawodawca, wprowadzając do systemu administracji podmiot wykonujący zadania metropolitalne, musiał określić jego formę organizacyjnoprawną. Wśród rozwiązań regulacyjnych możliwe było przyjęcie wariantu:

- 1) korporacji prawa publicznego – w tym przypadku podmiot pełniący funkcje metropolitalne stanowiłby *de iure* kolejną jednostkę samorządu terytorialnego<sup>33</sup>;
- 2) fakultatywnego zrzeszenia korporacji prawa publicznego – obowiązujące przepisy prawa, a w szczególności samorządowe ustawy ustrojowe, przewidują możliwość tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego dobrowolnych zrzeszeń, np. związków międzygminnych, związków powiatowo-gminnych, związków powiatowych<sup>34</sup> (praktyka pokazuje jednak, że określone formy współdziałania nie są w stanie skutecznie pełnić funkcji podmiotu wykonującego zadania metropolitalne);
- 3) obligatoryjnego zrzeszenia korporacji prawa publicznego – jednostek samorządu lokalnego (tj. gmin i powiatów).

Spśród przedstawionych możliwości ustawodawca wybrał konstrukcję prawną obligatoryjnego zrzeszenia korporacji prawa publicznego. Zgodnie bowiem z art. 1 u.z.m. związek metropolitalny jest zrzeszeniem jednostek samorządu terytorialnego położonych na danym obszarze metropolitalnym. W skład związku metropolitalnego wchodzi gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego oraz powiaty, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropoli-

---

<sup>33</sup> Zgodnie z przepisami art. 164 ust. 1 i 2 Konstytucji gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. W obowiązującym stanie prawnym ustawodawca wyczerpał dyspozycję przepisów konstytucyjnych, ustanawiając trójstopniowy podział terytorialny państwa na szczeblu: gminy, powiatu i województwa.

<sup>34</sup> Zob. art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm. (dalej: u.s.g.), art. 65 ust. 1, art. 72a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm. (dalej: u.s.p.).

talnego. Związki metropolitalne są wyodrębnione organizacyjnie i nie stanowią szczebla pośredniego pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Uzasadnieniem działania związku jest istnienie szczególnych, bieżących i powtarzających się potrzeb ponadlokalnych, wyodrębnionych ze względu na uwarunkowania geograficzne, ekonomiczne i demograficzne obszarów metropolitalnych. Związek stanowi przejaw zdolności do samoorganizowania się wspólnot samorządowych w dążeniu do realizacji wspólnych celów. Istotną przyczyną współdziałania JST w ramach zinstytucjonalizowanego podmiotu jest w końcu brak wystarczającej ilości środków pieniężnych pozwalających na samodzielne, efektywne wykonywanie zadań metropolitalnych przez jednostki samorządu lokalnego<sup>35</sup>.

## 2.1. Podmiotowość prawna

Związek metropolitalny jest podmiotem odrębnym od JST, które wchodzi w skład tego związku, o czym przesądza art. 2 ust. 1 i 2 u.z.m., zgodnie z którym:

- związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
- związek ma osobowość prawną.

Wyodrębnienie organizacyjne związku metropolitalnego oznacza, że jest to podmiot, któremu przysługują określone prawa i obowiązki. Podmiotowość związku metropolitalnego ma charakter dualistyczny. Związek jest zarówno podmiotem prawa publicznego, jak również podmiotem prawa prywatnego.

W systemie prawa publicznego związki metropolitalne mają status podmiotów praw oraz obowiązków majątkowych i niemajątkowych, funkcjonalnie związanych z publicznym celem ich działania<sup>36</sup>. Związki należą do kategorii podmiotów administracji, ponieważ wykonując zadania metropolitalne, działają w interesie publicznym. Podmiotowość publicz-

---

<sup>35</sup> Por. uwagi nt. przyczyn współdziałania JST w ramach związków międzygminnych: R. Cybulska, B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX el. 2016.

<sup>36</sup> Por. A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 425–426.

noprawna związków jest determinowana zasadą legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa<sup>37</sup>.

Związek metropolitalny jest także podmiotem prawa prywatnego, ponieważ może być adresatem norm cywilnoprawnych. Z podmiotowością prywatnoprawną wiąże się zdolność do bycia stroną stosunku cywilnoprawnego, z którego wynikają określone uprawnienia i obowiązki<sup>38</sup>. Podmioty prawa cywilnego są względem siebie równorzędne, co wyłącza możliwość korzystania przez związek z władztwa administracyjnego w stosunkach prywatnoprawnych. Ponadto podstawową zasadą prawa cywilnego jest autonomia woli stron oznaczająca uprawnienie do swobodnego kształtowania treści stosunków prawnych<sup>39</sup>. Należy mieć jednak na uwadze, że każda działalność związku, również w sferze prawa cywilnego, powinna zmierzać do realizacji interesu publicznego. Ze względu na podmiotowość publicznoprawną związki metropolitalne korzystają z autonomii woli z pewnymi ograniczeniami wynikającymi z charakteru zadań, które realizują, oraz konieczności ochrony publicznych interesów majątkowych<sup>40</sup>.

Związek metropolitalny nabywa osobowość prawną w chwili utworzenia z mocy samego prawa<sup>41</sup>. W sferze działań publicznoprawnych osobowość prawną wyraża możliwość stosowania środków tzw. władztwa administracyjnego wobec podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie związkowi. W tym znaczeniu osobowość prawną jest niezbędna dla realizacji zadań publicznych w interesie lokalnej społeczności. Dzięki osobowości prawnej związek może być równorzędnym uczestnikiem obrotu

---

<sup>37</sup> J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 2, s. 209.

<sup>38</sup> Por. A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, s. 150.

<sup>39</sup> Zgodnie z art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm. (dalej: k.c.) strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

<sup>40</sup> Por. A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, s. 165.

<sup>41</sup> Inaczej jest w przypadku związków międzygminnych, które nabywają osobowość prawną z dniem ogłoszenia statutu (por. art. 67 ust. 2b u.s.g.). Zob. także art. 33 k.c., który stanowi, że osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną, oraz art. 37 § 1 k.c., zgodnie z którym jednostka organizacyjna uzyskuje osobowość prawną z chwilą jej wpisu do właściwego rejestru, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

cywilnoprawego. Osobowość prawna umożliwia związkowi występowanie w stosunkach cywilnoprawnych na równi z innymi podmiotami<sup>42</sup>. Związek może bowiem zaciągać we własnym imieniu zobowiązania, rozporządzać swoimi prawami, a także być stroną postępowania cywilnego<sup>43</sup>.

W nauce prawa administracyjnego prezentuje się stanowisko, zgodnie z którym niezasadne jest konstruowanie pojęcia osobowości „publicznoprawnej”<sup>44</sup> i przeciwstawianie jej osobowości „cywilnoprawnej”, ponieważ istota osobowości prawnej jest jednakowa w całym systemie prawa. Można natomiast wyodrębnić dwa różne podmioty prawa – osoby prawne prawa publicznego oraz osoby prawne prawa prywatnego. Podstawę wyróżnienia osób prawnych prawa publicznego stanowią kryteria: materialne (sprawowanie władztwa administracyjnego, obowiązek realizacji zadań publicznych oraz nadzór państwowy nad działalnością tego podmiotu) oraz formalne (procedura tworzenia uregulowana w przepisach ustawy)<sup>45</sup>. Osoby prawne prawa publicznego wyróżnia ich szczególnie obowiązek dotyczący realizacji zadań publicznych na rzecz dobra wspólnego<sup>46</sup>. W konstrukcji prawnej zadań metropolitalnych istotnym elementem jest obowiązek osiągnięcia bądź utrzymania określonego stanu rzeczy<sup>47</sup>. Należy podkreślić, że podmiotowość publicznoprawna związku metropolitalnego jest niezależna od osobowości prawnej<sup>48</sup>. Związek

---

<sup>42</sup> Zob. uwagi nt. państwa i podmiotów prawa publicznego w: P. Radziejewicz, *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6, s. 10–13. Autor, odnosząc się co prawda do samorządu terytorialnego, podkreśla, że osobowość prawna nie jest istotą konstrukcji prawnej samorządu terytorialnego. Te uwagi należy odpowiednio odnieść do związku metropolitalnego.

<sup>43</sup> Z cechą osobowości prawnej wiąże się uprawnienie do samodzielnego występowania w płaszczyźnie prawa cywilnego materialnego, a w konsekwencji również postępowania cywilnego. Zob. *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 616.

<sup>44</sup> J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, s. 210–211.

<sup>45</sup> Por. S. Fundowicz, *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2(31), s. 84–85.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 74 i 77.

<sup>47</sup> Por. A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, s. 443–444.

<sup>48</sup> Więcej nt. problematyki podmiotowości publicznoprawnej i osobowości prawnej zob.: A. Błaś, *Prawna podmiotowość powiatu* [w:] *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001; M. Chomka, *Osobowość prawna a osobowość publicznoprawna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2004, nr 62; J. Filipek, *Podmiotowość w prawie administracyjnym* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005; J. Frąckowiak, *Osobowość prawna gminy*

stanowi bowiem osobę prawną prawa publicznego, której indywidualny charakter nie wynika z autonomii cywilnoprawnej, lecz został wyrażony bezpośrednio w przepisach ustawy<sup>49</sup>.

W nauce prawa administracyjnego wskazuje się, że osobowość prawną stanowi „rękojmię” samodzielności działania podmiotu prawa publicznego<sup>50</sup>. Przepisy u.z.m. wprost przyznają związkowi metropolitalnemu atrybut samodzielności, co oznacza, że związek nie podlega hierarchicznie zarówno administracji rządowej, jak i JST, które wchodzi w skład związku. Samodzielność polega na działaniu we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Dla samodzielnego działania istotne znaczenie ma wyposażenie związku w zadania własne. W przepisie art. 12 u.z.m. określono katalog tzw. zadań metropolitalnych, które każdy związek wykonuje z mocy prawa. Związkowi metropolitalnemu przysługuje na tej podstawie samodzielność zadaniowo-kompetencyjna. Należy jednak podkreślić, że zadania przekazane w drodze porozumienia zawartego z JST bądź organem administracji rządowej również są wykonywane przez związek na zasadzie samodzielności.

Warunkiem *sine qua non* sprawowania przez związek administracji we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność jest samodzielność finansowa. Ustawodawca wyposaża związek we własny majątek, stanowiąc w art. 38 u.z.m., że mieniem związku metropolitalnego jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez związek metropolitalny. Nabycie mienia przez związek następuje:

- w drodze porozumienia z gminami lub powiatami, wchodzącymi w skład związku metropolitalnego;
- w wyniku przejęcia od Skarbu Państwa na podstawie porozumienia, z wyłączeniem mienia przeznaczonego na zaspokojenie roszczeń reprivatyzacyjnych oraz realizację programu powszechnego uwłaszczenia,
- w drodze innych czynności prawnych.

---

[w:] *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice*, red. H. Rot, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo 2003, nr 219; L. Rajca, *Konstrukcja osobowości prawnej samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 3.

<sup>49</sup> S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 5.

<sup>50</sup> Zob. A. Błaś, *Funkcje osobowości prawnej gminy i związku komunalnego* [w:] *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej*, red. A. Błaś, „Przeгляд Prawa i Administracji”, t. XXXV, Wrocław 1996, s. 36.

Majątek związku metropolitalnego może również pochodzić z darowizn, spadków i zapisów.

Źródła dochodów związków metropolitalnych oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów zostały określone w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>51</sup>. Dochody związku metropolitalnego sformułowano w art. 51a ustawy. Przykładowy katalog dochodów wymienia:

- udział w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego;
- składki od gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego;
- dochody uzyskiwane przez metropolitalne jednostki budżetowe oraz wpłaty od metropolitalnych zakładów budżetowych;
- dochody z majątku związku metropolitalnego;
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz związku metropolitalnego;
- odsetki od pożyczek udzielanych przez związek metropolitalny, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody związku metropolitalnego;
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych związku metropolitalnego, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- dotacje z budżetu państwa;
- dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- inne dochody należne związkowi metropolitalnemu na podstawie odrębnych przepisów.

Wyliczenie źródeł dochodów związku ma istotne znaczenie gwarancyjne dla możliwości samodzielnego wykonywania zadań publicznych, ponieważ zabezpiecza środki na realizację – nierzadko bardzo kosztownych – zadań metropolitalnych. Związkowi metropolitalnemu przysługuje także samodzielność organizacyjna<sup>52</sup>. Przepis art. 3 u.z.m. stanowi bowiem, że ustroj związku jest uregulowany w statucie, który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Pełnomocnik do spraw utwo-

<sup>51</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 198. Ustawodawca dodał rozdział 7a *Dochody związków metropolitalnych*.

<sup>52</sup> Zwana również samodzielnością ustrojową bądź statutową.

zenia związku metropolitalnego opracowuje projekt pierwszego statutu. Uchwalenie statutu jest natomiast wyłączną kompetencją zgromadzenia związku. Zarówno projekt statutu, jak i jego zmian muszą zostać uzgodnione z Prezesem Rady Ministrów, działającym na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Ustawodawca gwarantuje związkowi znaczną swobodę statutową. Jedyne obligatoryjne postanowienia statutowe, przewidziane w przepisach u.z.m., dotyczą określenia zasad dostępu korzystania z dokumentów związku<sup>53</sup> oraz zasad i trybu działania zarządu<sup>54</sup>.

Niezwykle istotnym, a zarazem kontrowersyjnym zagadnieniem jest zakres samodzielności prawotwórczej związku metropolitalnego, w tym możliwość stanowienia aktów prawa miejscowego. Podobne dylematy dotyczą stanowienia prawa powszechnie obowiązującego przez związki międzygminne. D. Dąbek na tak postawione pytanie odpowiada próbując, uznaje możliwość przenoszenia na związek międzygminny kompetencji prawodawczych za zgodną z prawem. Inni autorzy uważają natomiast, że nie jest to możliwe ze względu na art. 94 Konstytucji oraz brak wyraźnego upoważnienia ustawowego<sup>55</sup>.

Konsekwencją samodzielności jest odpowiedzialność prawna związku za efekty prowadzonej działalności. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na regulację art. 417 k.c., który przewiduje odpowiedzialność odszkodowawczą za działania związane ze sprawowaniem władzy publicznej. Przepis art. 417 § 1 k.c. stanowi, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Zgodnie natomiast z art. 417 § 2 k.c., jeżeli wykonywanie zadań

---

<sup>53</sup> Zob. art. 18 ust. 3 u.z.m.

<sup>54</sup> Zob. art. 32 ust. 3 u.z.m.

<sup>55</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 229. NSA w postanowieniu z 11 września 2012 r., II OSK 1903/12, LEX nr 1221360 wskazał, że związek miast i gmin nie jest jednostką samorządu terytorialnego, ani jej organem i nie ma kompetencji do stanowienia aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718 z późn. zm.), objętych kontrolą przez sądy administracyjne.



z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa. Związek metropolitalny stanowi „inną osobę prawną” w rozumieniu przywołanych przepisów, która wykonuje władzę publiczną z mocy prawa lub na podstawie porozumienia. Odpowiedzialność odszkodowawcza, uregulowana w art. 417 k.c., dotyczy wyłącznie skutków funkcjonowania związku metropolitalnego w sferze *imperium*, tj. działań lub zaniechań polegających na realizacji zadań władzy publicznej. Nie chodzi zatem o konsekwencje funkcjonowania związku w sferze *dominium*, tj. działań lub zaniechań w obrocie gospodarczym<sup>56</sup>. Związek metropolitalny odpowiada własnym majątkiem za realizację zadań publicznych oraz za działania wobec osób trzecich. Ustawodawca wprowadza jednocześnie zasadę, że związek nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania osób prawnych utworzonych przez związek, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej<sup>57</sup>.

Samodzielność w sprawowaniu administracji nie ma charakteru nieograniczonego, dlatego ustawodawca przewiduje możliwość wiążącego wpływania na działalność związku metropolitalnego. Przepis art. 16 u.z.m. określa organy nadzoru nad związkiem metropolitalnym, do których należą Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Ze względu na zasadę samodzielności należy przyjąć, że system organów sprawujących nadzór nad związkiem jest zamknięty. Kompetencje organów nadzoru są rozłączne. Prezesowi Rady Ministrów, jako naczelnemu organowi administracji rządowej, przysługują kompetencje nadzorcze o charakterze personalnym, które są bezpośrednio wymierzone w możliwość funkcjonowania organów związku w danym składzie osobowym. Organem nadzoru nad bieżącą działalnością związku jest natomiast wojewoda, który weryfikuje legalność aktów stanowionych przez organy związku metropolitalnego. Nadzór specjalistyczny nad działalnością w sprawach finansowych sprawuje natomiast regionalna izba obrachunkowa.

<sup>56</sup> Por. A. Olejniczak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. t. 3: Zobowiązania – część ogólna*, red. A. Kidyba, wyd. II, LEX el. 2014.

<sup>57</sup> Zob. art. 41 ust. 1 u.z.m.

Przepisy u.z.m. nie regulują szczegółowo problematyki nadzoru nad związkiem metropolitalnym, odsyłając do odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 7 u.s.w. W praktyce ustalenie podmiotowego i przedmiotowego zakresu odesłania ustawowego okazuje się problematyczne. „Odpowiednie stosowanie” może bowiem oznaczać:

- stosowanie bez żadnych zmian w dyspozycji przepisów o nadzorze nad samorządem województwa;
- stosowanie z uwzględnieniem odpowiednich zmian dyspozycji przepisów o nadzorze nad samorządem województwa;
- wyłączenie zastosowania niektórych przepisów o nadzorze nad samorządem województwa ze względu na bezprzedmiotowość<sup>58</sup>.

Z odesłania do rozdziału 7 u.s.w. wynika, że wyłącznym kryterium nadzoru nad związkiem jest zgodność z prawem. Organy nadzoru nie mogą zatem oceniać działalności związku pod względem rzetelności, celowości czy gospodarności. Źródłem kompetencji nadzorczej może być wyłącznie norma prawna rangi ustawowej. Należy bowiem przyjąć, na podstawie odesłania do u.s.w., że organy nadzoru mogą wkraczać w działalność związku metropolitalnego tylko w przypadkach określonych ustawami.

Do środków nadzoru nad działalnością związku metropolitalnego należą:

- zajęcie stanowiska (zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie) wpływającego na ważność rozstrzygnięcia organu związku<sup>59</sup>;
- rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu związku<sup>60</sup>;
- rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie wskazania, że uchwałę organu związku wydano z naruszeniem prawa<sup>61</sup>;
- rozwiązanie organów związku<sup>62</sup>;

---

<sup>58</sup> A. Matan, *Nadzór nad związkami międzygminnymi (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 72–73. Więcej nt. odpowiedniego stosowania przepisów prawa zob. m.in. J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3; R. Hauser, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXV, s. 151.

<sup>59</sup> Por. art. 80a u.s.w.

<sup>60</sup> Por. art. 82 ust. 1 u.s.w.

<sup>61</sup> Por. art. 82 ust. 5 u.s.w.

<sup>62</sup> Por. art. 84 u.s.w.

- zawieszenie organów związku i ustanowienie zarządu komisarycznego<sup>63</sup>.

Kompetencje nadzorcze są wymierzone zarówno w przedmiot działalności związku metropolitalnego, jak również w jego organy (zgromadzenie i zarząd związku), co odpowiada zasadzie zupełności i skuteczności nadzoru. Pojęcie „działalności” należy w tym przypadku rozumieć szeroko, co oznacza, że nadzorowi podlegają wszelkie działania związku, a nie tylko te, które zmierzają bezpośrednio do realizacji zadań publicznych<sup>64</sup>.

Prawodawca zabezpiecza źródło bieżącej wiedzy nt. działalności związku, przyznając organom nadzoru prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania związku metropolitalnego, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych<sup>65</sup>. Ponadto na przewodniczącym zarządu związku spoczywa obowiązek przedstawienia wojewodzie uchwał zgromadzenia oraz zarządu w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia. W tym samym terminie przewodniczący przedstawia regionalnej izbie obrachunkowej uchwały w sprawach finansowych<sup>66</sup>. Zakres przedmiotowy obowiązku informacyjnego obejmuje przedłożenie organom nadzoru: statutu, uchwały w sprawie budżetu, strategii rozwoju związku metropolitalnego, studium metropolitalnego i innych uchwał organów związku.

Uchwała organu związku metropolitalnego sprzeczna z prawem jest nieważna. Wojewoda lub regionalna izba obrachunkowa orzeka o nieważności uchwały w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Realizacja kompetencji nadzorczej jest zatem czasowo ograniczona. Rozstrzygnięcie nadzorcze może dotyczyć całej uchwały bądź jej odpowiedniej części – w zależności od zakresu wadliwości aktu organu związku. Skutkiem prawnym rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzające-

---

<sup>63</sup> Por. art. 85 u.s.w.

<sup>64</sup> Pomocna dla określenia zakresu znaczeniowego „działalności związku metropolitalnego” jest uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93 (OTK 1994, nr 2, poz. 46), w której Trybunał odniósł się do pojęcia działalności komunalnej gminy.

<sup>65</sup> Por. art. 80 u.s.w.

<sup>66</sup> Przepis art. 81 u.s.w. formułuje obowiązek przedłożenia wojewodzie i regionalnej izbie obrachunkowej uchwał organów samorządu województwa spoczywający na marszałku, którego odpowiednikiem organizacyjnym w strukturze związku metropolitalnego jest przewodniczący zarządu związku.

go nieważność uchwały jest wyeliminowanie tego aktu z obrotu prawnego z mocą wsteczną<sup>67</sup>. Wszczynając postępowanie nadzorcze bądź w jego toku, organ nadzoru może wstrzymać wykonanie uchwały, zwłaszcza jeśli akt mógłby wywołać nieodwracalne bądź trudne do odwrócenia skutki prawne. Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu związku metropolitalnego wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. W razie nieistotnego naruszenia prawa rozstrzygnięcie organu nadzoru ogranicza się do wskazania, że daną uchwałę wydano z naruszeniem prawa<sup>68</sup>. Nie stwierdza się nieważności uchwały organu związku po upływie jednego roku od dnia jej podjęcia, chyba że przewodniczący zarządu uchybi obowiązkowi przedłożenia uchwały w ustawowym terminie, albo jeżeli uchwała jest aktem prawa miejscowego<sup>69</sup>.

Kompetencje o charakterze kasacyjnym przysługują względem uchwał organów związku również sądom administracyjnym. Jeżeli bowiem z powodu upływu terminu nie stwierdzono nieważności uchwały, a istnieją przesłanki unieważnienia uchwały organu związku, to sąd orzeka o niezgodności uchwały z prawem. W takiej sytuacji uchwała traci moc prawną z dniem orzeczenia o jej niezgodności z prawem. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Zob. wyrok NSA ośrodek zamiejscowy w Lublinie z dnia 12 października 1990 r., sygn. SA/Lu 663/90, LEX Nr 10165.

<sup>68</sup> Przepis art. 82 u.s.w. wymienia dwie kategorie wad prawnych – istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa, które determinują odpowiednio stwierdzenie nieważności uchwały bądź ograniczenie się do wskazania, że dana uchwała została wydana z naruszeniem prawa. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia „drobne”, które nie dotyczą istoty merytorycznej rozstrzygnięcia. Będą to zatem takie naruszenia prawa jak błąd lub nieściśłość prawna (np. omyłka pisarska bądź rachunkowa), niemająca wpływu na treść materialną uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów określających podstawę prawną podejmowanych uchwał, wadliwą wykładnię przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 października 2015 r., sygn. I SA/GI 949/15, LEX nr 1926306).

<sup>69</sup> Por. art. 83 ust. 1 u.s.w.

<sup>70</sup> Por. art. 83 ust. 2 u.s.w.

W praktyce problematyczne może okazać się zastosowanie wobec organów związku środków nadzoru o charakterze personalnym. Ze względu na wymóg zupełności nadzoru stosowanie kompetencji personalnych wydaje się zasadne, jednak z uwzględnieniem różnic ustrojowych pomiędzy organami JST a organami związku metropolitalnego. Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących nadzoru nad organami samorządu województwa oznacza, że Prezesowi Rady Ministrów przysługuje kompetencja do rozwiązania zarządu związku oraz zawieszenia organów związku i ustanowienia zarządu komisarycznego. W odniesieniu do zgromadzenia związku zastosowanie znajdzie natomiast rozwiązanie organu stanowiącego przez Sejm<sup>71</sup>, przy czym ze względu na powiązania organizacyjne pomiędzy organem stanowiącym a wykonawczym związku rozwiązanie organu stanowiącego zgromadzenia powinno skutkować z mocy prawa rozwiązaniem zarządu.

Przesłanki realizacji kompetencji nadzorczych w sprawach personalnych dotyczą istotnych naruszeń prawa. Do przesłanek rozwiązania organów związku metropolitalnego należą bowiem powtarzające się naruszenia Konstytucji lub ustaw. Zawieszenie organów związku oraz ustanowienie zarządu komisarycznego będzie natomiast uzasadnione nierokującym szybką poprawą i przedłużającym się brakiem skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy związku metropolitalnego. Konsekwencją zawieszenia organów związku jest powołanie komisarza rządowego, który przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów związku z dniem powołania. Ze względu na bezprzedmiotowość odesłania w regulacji nadzoru nad związkami nie znajdują zastosowania przepisy dotyczące zarządzenia zastępczego wojewody w sprawach personalnych.

Odesłanie zawarte w art. 16 ust. 2 u.z.m. dotyczy wyłącznie rozdziału 7 u.s.w. Należy mieć jednak na uwadze, że środki nadzoru nad działalnością związków mogą wynikać również z ustaw odrębnych, a przede wszystkim z ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>72</sup> (dalej: u.r.i.o.) oraz z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 1 ust. 2 pkt 1a u.r.i.o. stanowi, że

<sup>71</sup> Por. art. 84 ust. 1 u.s.w.

<sup>72</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 561.

izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 ustawy oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych związków metropolitalnych. Z przywołanej regulacji wynika, że prawodawca wprost określa właściwość izb do sprawowania kontroli nad gospodarką finansową związków. Biorąc jednak pod uwagę treść art. 16 ust. 1 u.z.m., należy przyjąć, że regionalne izby obrachunkowe są również organami nadzoru nad samodzielnością finansową związków metropolitalnego. Zakres przedmiotowy nadzoru sprawowanego przez izby będzie obejmować uchwały w sprawach finansowych, tj. dotyczących:

- 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian;
- 2) budżetu i jego zmian;
- 3) podejmowania uchwał w sprawach majątkowych związku dotyczących:
  - zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała zgromadzenia jest wymagana również w przypadku gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą zgromadzenia,
  - emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
  - zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
  - ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym,
  - tworzenia spółek prawa handlowego lub spółdzielni i przystępowania do nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji,
  - tworzenia, przekształcania i likwidowania jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego oraz wyposażania ich w majątek.

Kompetencje nadzorcze nad związkami wynikają również z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na podstawie art. 37o ust. 8 u.p.z.p. do studium metropolitalnego stosuje się odpowiednio m.in.

przepisy art. 12 ust. 3 oraz art. 28 tej ustawy, które przewidują kompetencje nadzorcze wojewody do wydania zarządzenia zastępczego oraz stwierdzenia nieważności studium metropolitalnego. W razie bezczynności rady gminy w uchwaleniu studium bądź przystąpieniu do jego zmiany albo w przypadku nieokreślenia w studium obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego wojewoda wzywa zgromadzenie związku do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda sporządza studium metropolitalne albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie związku – w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego – oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Ponadto wojewodzie przysługuje kompetencja nadzorcza do oceny zgodności z prawem studium metropolitalnego. Wojewoda stwierdza nieważność studium w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium, istotnego naruszenia trybu sporządzania studium, a także w razie naruszenia właściwości organów przy sporządzaniu studium.

Ze względu na ustawowo gwarantowaną sądową ochronę samodzielności związek metropolitalny może wnieść skargę na rozstrzygnięcia organów nadzoru, w tym: stwierdzenie nieważności uchwały organu, rozwiązanie zarządu przez Prezesa Rady Ministrów, zawieszenie organów związku i ustanowienie zarządu komisarycznego, a także stanowisko organu, od którego zależy ważność rozstrzygnięcia organu związku oraz zarządzenie zastępcze wojewody. Podstawą wniesienia skargi jest niezgodność rozstrzygnięcia organu nadzoru z prawem. Skarga powinna zostać wniesiona w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Legitymacja skargowa przysługuje związkowi metropolitalnemu, którego interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała organu, który podjął uchwałę lub którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. W związku z sądową ochroną samodzielności związku rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne dopiero z upływem terminu przewidzianego na wniesienie skargi albo z dniem oddalenia skargi lub odrzucenia jej przez sąd administracyjny<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Por. art. 86 u.s.w.

## 2.2. Struktura władzy

Ze względów praktycznych związek metropolitalny wykonuje swoje zadania za pośrednictwem organów. Konstrukcja prawna władz związku metropolitalnego jest pod pewnymi względami zbliżona do konstrukcji organów związków JST uregulowanych w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych. Struktura władzy związku metropolitalnego ma również charakter dychotomiczny, ponieważ zgodnie z art. 17 u.z.m. obejmuje dwa typy organów:

- organ stanowiąco-kontrolny (zgromadzenie związku metropolitalnego);
- organ wykonawczo-zarządzający (zarząd związku metropolitalnego).

Regulacja u.z.m. nie przewiduje zasady samorządności realizowanej w formie wyborów do władz związku metropolitalnego. Mieszkańcy poszczególnych JST nie wybierają swoich przedstawicieli do organów związku, a składy personalne zgromadzenia i zarządu są ustawowo zeterminowane.

Działalność organów związku jest jawna, a wszelkie jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z przepisów rangi ustawowej. W art. 18 ust. 2 u.z.m. sprecyzowano, że jawność działania organów związku obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje zgromadzenia i posiedzenia jego komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów związku metropolitalnego i komisji zgromadzenia.

Zgromadzenie i zarząd związku metropolitalnego stanowią, pod względem konstrukcyjnym, ustrojowe odpowiedniki organów stanowiącego i wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego. Zadania organów związku zostały uregulowane na zasadzie rozłączności. Kadencja organów związku wynosi co do zasady 4 lata, przy czym jest ona uzależniona od kadencji organów JST ze względu na powiązania personalne pomiędzy składem organów związku a obsadą personalną organów jednostek uczestniczących w związku metropolitalnym.

### 2.2.1. Zgromadzenie związku metropolitalnego

Zgromadzenie związku metropolitalnego jest organem kolegialnym, w którego skład wchodzi reprezentanci jednostek samorządu lokalnego (gmin



i powiatów) zrzeszonych w strukturze związku metropolitalnego, zwani przez ustawodawcę delegatami. W skład zgromadzenia wchodzi po dwóch delegatów z każdej JST należącej do związku. Liczba członków zgromadzenia jest zatem uzależniona od tego, ile gmin i powiatów tworzy określony związek metropolitalny.

Ustawodawca określa, że delegatami gmin do zgromadzenia związku są wójt oraz przedstawiciel rady wybrany spośród radnych danej gminy. W przypadku powiatów funkcje delegatów pełni starosta oraz przedstawiciel rady wybrany spośród radnych danego powiatu. Każda JST uczestnicząca w związku metropolitalnym ma zatem swoich przedstawicieli w zgromadzeniu. Delegatami są z mocy prawa piastunowie organów wykonawczo-zarządzających jednostek samorządu lokalnego, a także wybrani przedstawiciele organów stanowiąco-kontrolnych. Przyjęte rozwiązania statuują zasadę równej reprezentacji wspólnot samorządowych w zgromadzeniu związku. Ustawodawca gwarantuje równowagę głosów poszczególnych JST w organie stanowiącym, bez możliwości rozszerzenia składu personalnego zgromadzenia. Na czele zgromadzenia stoi przewodniczący. Przepisy u.z.m. nie regulują zasad wyboru przewodniczącego, jak również nie określają jego szczegółowych kompetencji. W art. 25 u.z.m. znajduje się natomiast odesłanie, aby w zakresie nieuregulowanym w ustawie do zgromadzenia stosować odpowiednie przepisy dotyczące działalności i organizacji sejmiku województwa. W takim razie należy przyjąć, że wyboru przewodniczącego dokonuje zgromadzenie bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zgromadzenia. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy oraz prowadzenie obrad zgromadzenia<sup>74</sup>.

Na podstawie art. 19 oraz art. 22 u.z.m. można wyróżnić trzy zasadnicze funkcje zgromadzenia związku: stanowiącą, kontrolną, kreatywną.

Funkcja stanowiąca wiąże się z działalnością uchwałodawczą zgromadzenia związku. Na podstawie art. 22 u.z.m. zgromadzeniu przysługuje wyłączna kompetencja do uchwalenia najważniejszych aktów normatywnych dotyczących związku metropolitalnego, tj.:

- strategii rozwoju związku metropolitalnego;

---

<sup>74</sup> Por. art. 20 u.s.w.

- ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego;
- budżetu związku metropolitalnego;
- uchwał w sprawach majątkowych związku wymienionych w art. 22 pkt 8 ustawy.

Przepis art. 24 u.z.m reguluje szczegółowy tryb podejmowania uchwał przez zgromadzenie związku, wprowadzając wymóg uzyskania dla rozstrzygnięcia kwalifikowanej większości głosów. Ustawodawca określa jednocześnie sposób obliczania większości na potrzeby ustalenia, za jakim rozstrzygnięciem głosowała dana jednostka samorządu terytorialnego. Przepisy ustawy regulują również wyjątki od spełnienia wymogu uzyskania większości kwalifikowanej głosów w przypadku:

- głosowania w sprawach dotyczących przebiegu obrad, które podejmuje się zwykłą większością głosów<sup>75</sup>;
- podjęcia uchwały w sprawie udzielenia zarządowi absolutorium, które podejmuje się bezwzględną większością głosów ustawowego składu zgromadzenia<sup>76</sup>;
- wyboru przewodniczącego zarządu, który jest dokonywany bezwzględną większością głosów ustawowego składu zgromadzenia<sup>77</sup>;
- odwołania zarządu, które jest uchwalane większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu zgromadzenia<sup>78</sup>.

Zgromadzenie pełni także funkcję kontrolną wobec zarządu oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez związek metropolitalny. Kompetencje kontrolne są realizowane przez zgromadzenie bezpośrednio (np. przez rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz sprawozdań finansowych związku metropolitalnego czy podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi z tytułu wykonania budżetu) lub za pośrednictwem komisji rewizyjnej bądź innych komisji powoływanych przez zgromadzenie. Do zadań komisji rewizyjnej należy przede wszystkim opiniowanie wykonania budżetu związku i występowanie do zgromadzenia z wnioskiem o udzielenie lub

<sup>75</sup> Zob. art. 24 ust. 5 u.z.m.

<sup>76</sup> Zob. art. 29 ust. 1 u.z.m.

<sup>77</sup> Zob. art. 28 ust. 2 u.z.m.

<sup>78</sup> Zob. art. 30 ust. 2 u.z.m.

nieudzielenie absolutorium zarządowi. Ponadto komisja rewizyjna może wykonywać w zakresie kontroli inne zadania zlecone przez zgromadzenie.

Funkcja kreacyjna zgromadzenia wiąże się z dokonywaniem obsady personalnej stanowisk określonych w ustawie. Na podstawie art. 22 pkt 6 u.z.m. do wyłącznej właściwości zgromadzenia należy dokonanie wyboru i odwołania zarządu. Zgodnie natomiast z art. 36 ust. 1 u.z.m. na wniosek przewodniczącego zarządu zgromadzenie powołuje i odwołuje skarbnika związku. Należy również przyjąć, na podstawie odesłania do przepisów u.s.w., że zgromadzenie może powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do wykonywania określonych zadań. Szczegółowy przedmiot działania, zakres zadań, skład, organizacja wewnętrzna i tryb pracy komisji powinny zostać określone w statucie związku metropolitalnego.

### 2.2.2. Zarząd związku metropolitalnego

Zarząd związku metropolitalnego jest również organem kolegialnym, który zgodnie z art. 26 ust. 2 u.z.m. składa się z trzech członków, w tym przewodniczącego. Przepisy u.z.m. nie przewidują możliwości powiększenia składu zarządu. Tym samym regulacja ustawowa nie gwarantuje wszystkim jednostkom samorządu lokalnego reprezentacji w organie wykonawczym. Ustawodawca precyzyjnie określił zasady członkostwa w zarządzie związku. Po pierwsze, członkiem zarządu nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim. Po drugie, członkostwo w zarządzie jest niepołączalne z członkostwem w organie JST, funkcją wójta lub jego zastępcy oraz z funkcją wojewody lub wicewojewody.

Przepis art. 32 ust. 1 u.z.m. rozstrzyga, że zarządowi związku przysługuje generalna klauzula kompetencyjna. Oznacza to, że organ wykonawczy związku wykonuje zadania należące do związku metropolitalnego, które nie zostały zastrzeżone na rzecz zgromadzenia związku. Szczegółowe zasady i tryb działania zarządu stanowią przedmiot statutu związku metropolitalnego. Ustawodawca wymienia jednak najważniejsze zadania zarządu, do których należą:

- wykonywanie uchwał zgromadzenia;
- gospodarowanie mieniem związku metropolitalnego;
- wykonywanie budżetu związku metropolitalnego;

- kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego, w tym zatrudnianie i zwalnianie ich kierowników.

W realizacji wskazanych kompetencji zarząd związku metropolitalnego jest wspierany przez urząd metropolitalny, którego organizację i zasady funkcjonowania określa regulamin organizacyjny uchwalony przez zarząd. Zgodnie natomiast z art. 37 u.z.m., w zakresie nieuregulowanym w ustawie, do działalności i funkcjonowania zarządu oraz praw i obowiązków członków zarządu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zarządu województwa oraz członków zarządu województwa.

### 3. Obszar działania

Związek metropolitalny, jak każdy podmiot administracji zdecentralizowanej, działa na określonym wycinku terytorium państwa. Ów wycinek, określony w ustawie mianem „obszaru metropolitalnego”, wyznacza, działając na podstawie i w granicach art. 4 ust. 1 pkt 1 u.z.m., Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Niewątpliwie granicę obszaru metropolitalnego będą wyznaczały granice zewnętrzne gmin przynależących do związku metropolitalnego.

Za obszar metropolitalny w rozumieniu ustawy uznaje się, zgodnie z definicją legalną przyjętą w art. 5 powołanej ustawy: „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”. Szczegółowe rozważania w tym przedmiocie zostaną pominięte, gdyż w pełni aktualne są te podjęte w innej części niniejszej pracy.

Rozporządzenie Rady Ministrów, stanowiące akt wykonawczy do ustawy, jest wydawane na podstawie tzw. upoważnienia ustawowego. O konstrukcji upoważnienia ustawowego do wydawania rozporządzenia przesądził ustrojodawca. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji 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.

W tym kontekście przywołać należy szczególnie art. 4 ust. 2 u.z.m., który określa wytyczne dotyczące treści rozporządzenia delimitacyjnego obszarów metropolitalnych. Wydając rozporządzenie, Rada Ministrów powinna uwzględnić:

- koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa;
- powiązania funkcjonalne oraz zaawansowanie procesów urbanizacyjnych;
- jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe.

## Podsumowanie

Dnia 1 stycznia 2016 r. weszła w życie ustawa o związkach metropolitalnych, która stanowi podstawę prawną do utworzenia związków metropolitalnych. Na podstawie przepisów u.z.m. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia:

- ustala granice poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych przez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych;
- tworzy w poszczególnych obszarach metropolitalnych związki metropolitalne, ustalając jednocześnie ich nazwy.

Z przywołanej regulacji wynika, że istnienie związków metropolitalnych (przede wszystkim ich liczba, terytorialny zakres działania itd.) zależą wyłącznie od krajowej (rządowej) polityki metropolitalnej.

Uzasadnieniem tworzenia i działania związku metropolitalnego jest wyodrębnienie ponadlokalnego interesu wspólnego. Jednostki samorządu lokalnego uczestniczące w związku są świadome, że wspólne wykonywanie zadań publicznych zapewni lepsze, tj. sprawniejsze i skuteczniejsze, zaspokajanie potrzeb beneficjentów tych zadań<sup>79</sup>. Związek metropolitalny stanowi zarazem pewnego rodzaju kompromis interesów członków

---

<sup>79</sup> M. Ofiarska podkreśla, że właściwe współdziałanie to takie, w którym cel współdziałających podmiotów jest wspólny, tzn. to co jest celem dla jednego, jest jednocześnie celem dla drugiego. Zob. M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 3.

wspólnot samorządowych<sup>80</sup>. Działania podejmowane w ramach związku metropolitalnego urzeczywistniają zasadę współdziałania władz, dialogu społecznego oraz solidarności, które zostały wyrażone w preambule do Konstytucji. Z wykonywaniem zadań publicznych w ramach związku metropolitalnego wiążą się wymierne korzyści (na zasadzie wzajemności) w postaci efektywnego osiągnięcia zamierzonych celów przy zmniejszonych kosztach. Powiązania funkcjonalne pomiędzy poszczególnymi JST oraz wspólnota interesów mają większe znaczenie niż ograniczenia wynikające z podziałów terytorialnych i ustrojowych JST<sup>81</sup>. Współdziałanie sprzyja sprawnej realizacji zadań publicznych, podnosząc ich jakość oraz efektywność, cechując się trwałością oraz ciągłością podejmowanych działań<sup>82</sup>. Wspólnoty samorządowe skłania do współdziałania zróżnicowany charakter zadań publicznych, których realizacja nieraz przekracza możliwości poszczególnych jednostek samorządu lokalnego. Tymczasem wykonywanie zadań metropolitalnych przez podmiot wyposażony we własny majątek oraz źródła dochodów stanowi istotny mechanizm odciążania wspólnot samorządowych<sup>83</sup>. Współdziałaniu sprzyjają uwarunkowania geograficzne i naturalne, rozmieszczenie ludności, układ sieci komunikacyjnej, infrastruktura komunalna, a także stopień powiązań funkcjonalnych między jednostkami samorządu terytorialnego<sup>84</sup>. Ponadto współdziałanie na obszarach aglomeracji jest uzasadnione koniecznością poprawy funkcjonowania sfery usług publicznych, planowania przestrzennego i zarządzania w większej skali<sup>85</sup>. Powierzenie zadań metropolitalnych wyodrębnionemu podmiotowi umożliwia określenie jasnych zasad odpowiedzialności za prawidłowe zaspokajanie potrzeb ponadlokalnych na obszarach metropolitalnych.

W nauce prawa administracyjnego podkreśla się doniosłe znaczenie współdziałania podmiotów administracji publicznej w wykonywaniu zadań

<sup>80</sup> Na temat współdziałania w sprawowaniu administracji publicznej zob. także S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979.

<sup>81</sup> Zob. J. Danielewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Portugalii* [w:] Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (CLIII), KPZK PAN, 2013, s. 277.

<sup>82</sup> Zob. M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek...*, s. 15–16.

<sup>83</sup> *Ibidem*, s. 276.

<sup>84</sup> *Ibidem*, s. 278.

<sup>85</sup> *Ibidem*, s. 280.

publicznych<sup>86</sup>. Zaletą związków metropolitalnych jest elastyczność zarządzania obszarami metropolitalnymi bez ingerencji w ukształtowany już podział terytorialny państwa<sup>87</sup>. Związek umożliwia wykorzystanie wspólnego potencjału JST, które nie są samowystarczalne w wykonywaniu zadań metropolitalnych. Innymi słowy, związek stanowi nowoczesną formę zarządzania sprawami publicznymi o charakterze ponadlokalnym, opartą na świadomości wspólnych interesów i możliwości osiągnięcia wzajemnych korzyści. Jak dotychczas Rada Ministrów nie uczyniła użytku z kompetencji ustrojowo-organizacyjnych, o których mowa w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy. Tym samym związek metropolitalny póki co pozostaje wyłącznie potencjalną formą organizacyjnoprawną (instytucjonalną) zarządzania obszarami metropolitalnymi i wykonywania w ich granicach zadań publicznych.

## Bibliografia

- Augustyniak M., Moll T. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, LEX el. 2016.
- Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979.
- Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Błaś A., *Funkcje osobowości prawnej gminy i związku komunalnego* [w:] *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej*, red. A. Błaś, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. XXXV, Wrocław 1996.
- Błaś A., *Prawna podmiotowość powiatu* [w:] *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001.
- Boć J. [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 16.
- Bogusz M., *Zakres działania* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 315.

<sup>86</sup> W nauce prawa administracyjnego wyróżniono nawet pojęcie administracji kooperującej, tj. współdziałającej (zob. M. Kulesza, *Czas na współpracę*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 13).

<sup>87</sup> Na temat zarządzania obszarami metropolitalnymi zob. m.in. P. Swianiewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość Polska*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 1–2.

- Borówka K., Szlachetko J., *Planowanie przestrzenne na obszarach metropolitalnych* [w:] Serwis Samorządowy LEX, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/planowanie-przestrzenne-na-obszarze-metropolitalnym> [dostęp: 16.05.2016].
- Borówka K., Szlachetko J., *Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego. Analiza dogmatycznoprawna*, „Metropolitan. Przegląd Naukowy” 2016 [w druku].
- Chomka M., *Osobowość prawna a osobowość publicznoprawna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2004, nr 62.
- Cybulska R., Dolnicki B., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX el. 2016.
- Danielewicz J., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Portugalii* [w:] Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (CLIII), Warszawa 2013.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003.
- Doliwa A., *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Filipek J., *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 2.
- Filipek J., *Podmiotowość w prawie administracyjnym* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005.
- Frąckowiak J., *Osobowość prawna gminy* [w:] *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice*, red. H. Rot, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2003, nr 219.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat Wrocław 2010.
- Fundowicz S., *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3.
- Fundowicz S., *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2(31).



- Hauser R., *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXV.
- Husak Z. [w:] *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009.
- Jaśkiewicz J., *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, wyd. II, LEX el. 2014.
- Jaworska-Dębska B., *Podstawy prawne współdziałania samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002.
- Kociński C., *Zawarcie umowy pomiędzy gminami i powiatem w celu ich promocji*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, nr 5.
- Kulesza M., *Czas na współpracę*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 13.
- Matan A., *Nadzór nad związkami międzygminnymi (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Nowacki J., „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, 1964, z. 3.
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Olejniczak A. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. t. 3: Zobowiązania – część ogólna*, red. A. Kidyba, wyd. II, Warszawa 2014.
- Radziejewicz P., *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6.
- Rajca L., *Konstrukcja osobowości prawnej samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 3.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Swianiewicz P., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość Polska*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 1–2.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.
- Zaborniak P. [w:] *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, red. W. Maciejko, Warszawa 2010.

## Akty prawne

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 roku, Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.
- Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1440 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 561.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2015 r., poz. 1774.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 486.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 778.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 383.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1867 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 217.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz.U. z 2015 r., poz. 1890.

## Orzecznictwo

- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2002 r., K 29/00, OTK-A 2002/3/30, Dz.U. z 2002 r. Nr 66, poz. 612.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003/2/11.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego ośrodek zamiejscowy w Lublinie z dnia 12 października 1990 r., sygn. SA/Lu 663/90, ONSA 1990/4/6, LEX Nr 10165.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2001 roku, sygn. II SA 1323/00, LEX nr 75527.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 września 2012 r., II OSK 1903/12.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 października 2015 r., sygn. I SA/Gl 949/15, LEX nr 1926306.

# Związek jednostek samorządu terytorialnego

*Karol Ważny*

## Wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej przyznaje ogółowi mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego z mocy prawa status wspólnoty samorządowej (art. 16 ust. 1). Samorząd jest przy tym podstawowym przejawem realizacji zasady pomocniczości i wywodzonej z niej zasady decentralizacji władzy publicznej, które stanowią fundamentalne postulaty dotyczące konstrukcji ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak wynika ze źródłosłowu tego pojęcia i utrwalonych poglądów Trybunału Konstytucyjnego, istotą samorządu jest samodzielność i niezależność w zarządzaniu określoną sferą życia społecznego<sup>1</sup>. W związku z tym samorządowi terytorialnemu przyznano udział w sprawowaniu władzy publicznej poprzez przekazanie mu istotnej części zadań publicznych do realizacji. Są one wykonywane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Co więcej, samorządowi terytorialnemu przysługuje domniemanie zadań i kompetencji, co oznacza, że wykonuje on zadania publiczne niezastrzeżone dla innych władz publicznych (art. 163)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. m.in. wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK 1998/3/31; orzeczenie TK z dnia 23 października 1996 r., K/1/96, OTK 1996/5/38 oraz wyrok z dnia 15 grudnia 1997 r., K 13/97, OTK 1997/5–6/69.

<sup>2</sup> Do innych konstytucyjnych atrybutów samodzielności samorządu w sprawowaniu władzy publicznej na obszarze swojego działania zalicza się także takie cechy ustrojowe, jak: samodzielna podmiotowość prawna (art. 165 ust. 1 zd. 1), dysponowanie własnymi prawami majątkowymi (art. 165 ust. 1 zd. 2) oraz udział w dochodach publicznych przypadający im odpowiednio do zadań (art. 167 ust. 1), samodzielność w kształtowaniu ustroju wewnętrznego (art. 169 ust. 4) oraz możliwość

Efektywne i holistyczne zaspokajanie potrzeb wspólnoty mieszkańców stanowi istotną trudność organizacyjną i finansową dla wielu jednostek samorządu terytorialnego. Problem ten dotyczy właściwie wszystkich szczebli samorządu, ale w największym stopniu obciąża niewielkie gminy, dysponujące skromnymi zasobami majątkowymi. Teoretycznie w najlepszej sytuacji są więc jednostki, w których funkcjonuje rozbudowana struktura jednostek organizacyjnych, a organizacjom pozarządowym zlecano jest szeroki wachlarz zadań publicznych do wykonania. Zjawiska te świadczą bowiem o sile ekonomicznej oraz specjalizacji w wykonywaniu zadań powierzonych wspólnocie samorządowej. Nie jest to niestety stan powszechny i może dotyczyć jedynie gmin o znacznej liczbie ludności i wysokim stopniu przychodów. Jednak nawet te duże i silne samorządy borykają się z kłopotami finansowymi i organizacyjnymi, wobec czego starają się znaleźć liczne sposoby na zmniejszenie obciążeń majątkowych oraz racjonalizację przy wykonywaniu zadań publicznych.

Jedną z instytucji prawnych, z jakich mogą skorzystać jednostki samorządu terytorialnego w celu obniżenia kosztów i usprawnienia realizacji powierzonych im zadań, jest współdziałanie z innymi podmiotami aparatu administracyjnego. Na możliwość osiągnięcia pozytywnych efektów stosowania tego instrumentu zwraca się uwagę w literaturze z zakresu nauki administracji, wskazując właśnie na przyczyny natury ekonomicznej i prakseologicznej<sup>3</sup>. Jako argumenty o charakterze sprawnościowym wymienia się także włączanie organów terenowych do działań o większym zasięgu i skali czy potrzebę wzajemnej kontroli przez organy administracyjne. W innych układach organizacyjnych współdziałanie może również służyć demokratyzacji procesu decyzyjnego, przełamywaniu

---

stanowienia powszechnie obowiązujących przepisów prawa (art. 94), w tym w zakresie ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych (art. 168), ograniczenie nadzoru państwowego do kryterium zgodności z prawem (art. 171 ust. 1) oraz sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2). Zob. J. Sługocki, *Prawo samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 1999, s. 165. Zbliżone ujęcie prezentuje B. Dolnicki, grupując opisane cechy ustrojowe w następujące zagadnienia: 1) samodzielność w kształtowaniu ustroju wewnętrznego, 2) samodzielność finansowa polegająca na realizowaniu gospodarki finansowej, 3) samodzielność podatkowa, 4) samodzielność majątkowa, 5) samodzielność publicznoprawna, tj. samodzielne wykonywanie zadań publicznych, B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 57.

<sup>3</sup> Zob. m.in. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 128 i nast.

podziałów resortowych oraz łagodzeniu ostrości pionowych i poziomych podziałów kompetencyjnych, jak również włączaniu organów samorządowych do działań podejmowanych przez administrację rządową<sup>4</sup>.

Przechodząc do prawnych aspektów współdziałania, należy w pierwszej kolejności odnieść się do definicji tego pojęcia. Za S. Biernatem można zatem stwierdzić, że współdziałanie występuje w sytuacji, gdy przynajmniej dwa podmioty o równorzędnej pozycji prawnej podejmują się w sposób dobrowolny<sup>5</sup> i celowy określonego przedsięwzięcia<sup>6</sup>. B. Jaworska-Dębska uznaje z kolei, że wystarczającym czynnikiem konstytuującym współdziałanie jest zbieżność zadań określonych podmiotów. Taka wspólna płaszczyzna umożliwiła bowiem podejmowanie konkretnych działań nakierowanych na realizację tych zadań<sup>7</sup>.

W literaturze wyróżnia się kilka sposobów klasyfikacji form tej konstrukcji. Współdziałanie może odbywać się w sferze faktycznej i sferze prawnej<sup>8</sup>, w sferze zewnętrznej i wewnętrznej czy też w sferze prawa prywatnego oraz publicznego<sup>9</sup>. Delimitacja ostatniej grupy form współdziałania przebiega wzdłuż linii podziału dziedzin prawa administracyjnego. Inne konstrukcje prawne ukształtowały się bowiem w prawie materialnym<sup>10</sup> oraz procesowym (art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>11</sup> oraz art. 209 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>12</sup>), które pełni wobec niego

<sup>4</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 141.

<sup>5</sup> Choć prawo może niekiedy przewidywać obowiązek współdziałania. Por. E. Olejniczak-Szałowska, *Współdziałanie państwowych jednostek organizacyjnych jako instytucja prawna*, „Organizacja – Metody – Technika” 1987, nr 1, s. 15.

<sup>6</sup> S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1979, s. 38.

<sup>7</sup> B. Jaworska-Dębska, *Współdziałanie w dziedzinie kultury fizycznej i turystyki*, „Problemy Rad Narodowych” 1988, nr 70, s. 145.

<sup>8</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 18.

<sup>9</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002, s. 159.

<sup>10</sup> W doktrynie podkreśla się duże rozproszenie form współdziałania w tej sferze oraz wskazuje na konieczność niejednolitego interpretowania takich kategorii, jak zgoda, uzgodnienie, porozumienie, opinia, wyrażenie stanowiska. S. Biernat, *Działania...*, s. 83–85.

<sup>11</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.

<sup>12</sup> T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm.

rolę subsydiarną, a inne w prawie ustrojowym. Z punktu widzenia współdziałania w samorządzie terytorialnym podstawowe znaczenie mają zwłaszcza formy wyznaczone przez prawo administracyjne ustrojowe. Opierając się więc na treści samorządowych ustaw ustrojowych, L. Wengler wyróżniła następujące rodzaje współdziałania<sup>13</sup>:

- 1) porozumienia międzygminne zawierane przez gminy w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych (art. 74 u.s.g.);
- 2) porozumienia komunalne jako szczególna kategoria porozumień międzygminnych, których stronami są gminy i miasta na prawach powiatu (art. 74 u.s.g.);
- 3) porozumienia, których przedmiot obejmuje powierzenie prowadzenia lub przekazanie zadań publicznych, zawierane przez:
  - a) gminy z powiatami (art. 10 u.s.g., art. 4 ust. 5 i 5 ust. 2–4 u.s.p.),
  - b) gminy z województwami (art. 10 u.s.g., art. 8 ust. 2–4. u.s.w.),
  - c) powiaty z powiatami – porozumienie powiatów (art. 73 u.s.p.),
  - d) powiaty z województwami (art. 5. ust. 2–4 u.s.p., art. 8 ust. 2–4 u.s.w.),
  - e) województwa z województwami (art. 8 ust. 2–4 u.s.w.);
- 4) związki międzygminne, tworzone w celu wspólnej realizacji zadań publicznych (art. 64–73a u.s.g.);
- 5) związki powiatów, tworzone w celu wspólnej realizacji zadań publicznych (art. 65–72 u.s.p.);
- 6) stowarzyszenia gmin, powiatów i województw, tworzone w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów (art. 84 u.s.g., art. 75 u.s.p., art. 8b u.s.w.).

Autorka wskazuje przy tym, że „katalog form współdziałania międzykomunalnego nie jest co do zasady ograniczony”<sup>14</sup>. Stąd też, biorąc pod uwagę również inne przepisy ustrojowe, można uzupełnić tę listę o kolejne przykładowe rodzaje:

- 7) porozumienia, których przedmiot obejmuje powierzenie prowadzenia, w imieniu wojewody, niektórych spraw z zakresu jego właściwo-

<sup>13</sup> L. Wengler, Współdziałanie administracji [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 511–513.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 513.

- ści, zawierane z jednostkami samorządu terytorialnego (art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>15</sup>);
- 8) udzielanie sobie wzajemnej pomocy, w tym finansowej, przez jednostki samorządu terytorialnego, związki międzygminne, związki powiatów oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego (art. 10 ust. 2 u.s.g., art. 7a u.s.p., art. 8a u.s.w.)<sup>16</sup>;
  - 9) udział w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej<sup>17</sup>);
  - 10) udział w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych i regionalnych oraz instytucji regionalnych<sup>18</sup> (art. 172 ust. 2 Konstytucji i ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych<sup>19</sup> oraz art. 76 ust. 2 u.s.w.);
  - 11) współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (art. 172 ust. 2 Konstytucji, art. 7 ust. 1 pkt 20 i 18 ust. 1 pkt 12a u.s.g., art. 12 pkt 9a u.s.p., art. 12 ust. 2 i 76 ust. 1 u.s.w.).

Biorąc pod uwagę zmiany legislacyjne, jakie nastąpiły w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw<sup>20</sup>, należy listę tę uzupełnić o związki powiatowo-gminne, których konstrukcja prawna uregulowana została w ustawie o samorządzie powiatowym na zasadach – zasadniczo – analogicznych do związków powiatowych (art. 72a ust. 2).

## 1. Konstrukcja prawna

W literaturze przedmiotu wyrażona została opinia, że związek jednostek samorządu terytorialnego jest najbardziej zaawansowaną<sup>21</sup> i normatywnie rozwiniętą formą współdziałania jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>15</sup> T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 525 z późn. zm.

<sup>16</sup> Por. Z. Leoński, *Samorząd...*, s. 159–160.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 218, poz. 1390 z późn. zm.

<sup>18</sup> Por. Z. Leoński, *Samorząd...*, s. 163.

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.

<sup>20</sup> Dz.U. poz. 1045.

<sup>21</sup> M. Ofiarska, *Formy...*, s. 441.



Stanowi ona równocześnie wyraz prawa zrzeszania się wspólnot samorządowych<sup>22</sup>, zagwarantowanego w art. 172 ustawy zasadniczej oraz art. 10 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. J. Zimmermann wskazuje jednak, że nie jest to forma dosłownie realizująca postulat współpracy międzykomunalnej, ponieważ mieszkańcy wspólnoty samorządowej nie mają bezpośredniego wpływu na decyzję o powstaniu, zadaniach i kształcie związku. Wobec tego autor określa tę formę współdziałania jako jednostkę samorządową „drugiego stopnia”<sup>23</sup>. Podkreśla się ponadto, że związek nie mieści się w podstawowym podziale terytorialnym państwa, „nie jest jednostką samorządu terytorialnego i nie tworzy szczebla pośredniego samorządu między gminą a powiatem”<sup>24</sup>.

Tradycje funkcjonowania podmiotów tej kategorii sięgają dwudziestolecia międzywojennego, kiedy to obowiązywała odrębna regulacja poświęcona związkom samorządowym w postaci rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o związkach międzykomunalnych<sup>25</sup>. Należy podkreślić, że podstawą dla jego wydania były normy zawarte w art. 65 ust. 3 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.<sup>26</sup>, które *expressis verbis* wskazywały na dopuszczalność łączenia się jednostek samorządowych w związki oraz odsyłały do aktu ustawowego w zakresie szczegółowej regulacji. Obowiązujące w niezmienionej formie aż do kwietnia 1950 r.<sup>27</sup> rozporządzenie umożliwiało tworzenie związków międzykomunalnych gminom miejskim i wiejskim oraz powiatowym i wojewódzkim związkom komunalnym. Tak powstałe struktury terytorialne powołane były do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej i w tym celu wyposażone zostały w osobowość prawną. Związki mogły uzyskać rów-

<sup>22</sup> Obok stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 261.

<sup>23</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 222.

<sup>24</sup> B. Szmulik, *Związek komunalny* [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miąskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, Warszawa 2010, s. 981.

<sup>25</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych, Dz.U. Nr 39, poz. 386.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.

<sup>27</sup> Uchwała Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1950 r. o uregulowaniu sprawy związków międzykomunalnych; § 1. o następującej treści: „Rozwiązuje się związki międzykomunalne, istniejące w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. R. P. Nr 14, poz. 130)”.

niez status korporacji prawa publicznego, która gwarantowała im wstąpienie w uprawnienia i obowiązki każdego z uczestniczących w związkach członków, w tym prawo do pobierania opłat za używanie urządzeń i zakładów dobra publicznego należących do związku<sup>28</sup>. Przyznanie kategorii korporacji prawa publicznego następowało w drodze rozporządzenia Rady Ministrów wydawanego na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych przedstawiony w porozumieniu z Ministrem Skarbu. Choć rozporządzenie o związkach międzykomunalnych dość szczegółowo normowało zagadnienia organizacji wewnętrznej, gospodarki finansowej i nadzoru nad tą kategorią podmiotów, wymagane było również przyjęcie statutu związku, który miał precyzować kwestie ustrojowe. Warto jednak w tym miejscu nadmienić, że w celu ułatwienia realizacji tej kompetencji opracowany i wydany w postaci załącznika do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych<sup>29</sup> został wzorcowy dokument statutowy, z którego mogły skorzystać samorządy tworzące nowy związek międzygminny<sup>30</sup>.

Obecnie normatywną podstawą działania związków jednostek samorządu terytorialnego są przepisy ustawy o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym, w których problematyce tej poświęcone zostały odrębne części redakcyjne (odpowiednio rozdział 7 w obu aktach prawnych). Współdziałania w formie związków aktualnie nie przewiduje natomiast ustawa o samorządzie województwa. Wprawdzie w swoim pierwotnym brzmieniu ustawa ta przyznawała sejmikowi województwa kompetencję do podejmowania uchwał w sprawie tworzenia związków, to jednak wątek ten nie został rozwinięty w dalszych postanowieniach ustawy, stąd też w literaturze sformułowany został wniosek o niedo-

---

<sup>28</sup> Por. K.W. Kumaniecki [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939, s. 94–95.

<sup>29</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 lipca 1929 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa, Przemysłu i Handlu, Komunikacji, Robót Publicznych oraz Pracy i Opieki Społecznej w sprawie wykonania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych, Dz.U. Nr 60, poz. 469.

<sup>30</sup> Więcej na temat związków międzykomunalnych zob. m.in.: T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 67–70 i 112–114.

puszczalności tworzenia związków z udziałem województw<sup>31</sup>. Wątpliwości w tym zakresie usunięte zostały z dniem 30 maja 2001 r., kiedy to w wyniku interwencji legislacyjnej weszła w życie nowelizacja art. 18 pkt 18 u.s.w., pozbawiająca sejmik województwa wspomnianej kompetencji. W konsekwencji *de lege lata* związki jednostek samorządu terytorialnego mogą być tworzone wyłącznie przez wspólnoty gminne oraz powiatowe. Do stosowanej w doktrynie kategorii pojęciowej „związek JST” zalicza się więc normatywnie określone terminy „związek międzygminny” i „związek powiatowy” (związek międzypowiatowy<sup>32</sup>), a od 1 stycznia 2016 r. również „związek powiatowo-gminny”. Nie może być natomiast uznawany za związek jednostek samorządu terytorialnego związek metropolitalny, którego funkcjonowanie przewiduje ustawa o związkach metropolitalnych. Jego utworzenie stanowi bowiem efekt decyzji Rady Ministrów, a nie samodzielnych oświadczeń woli zrzeszonych w nim gmin i powiatów.

Uczestnikami związków międzygminnych mogą być wyłącznie gminy<sup>33</sup>, w tym również miasta na prawach powiatu, na co zwraca uwagę art. 74 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>34</sup>. Także w drugiej grupie związków mogą być zrzeszone wyłącznie samorządy jednego szczebla, czyli powiaty. Do nich zalicza się jednak również powiaty grodzkie, na co wyraźnie zwraca się uwagę w literaturze<sup>35</sup>. Z analizy wypowiedzi doktryny wyrażonych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z dnia 25 czerwca 2015 r. można było wysunąć wniosek, że w poprzednio obowiązującym stanie prawnym nie istniała możliwość tworzenia związków, które miały-

<sup>31</sup> M. Ofiarska, *Formy...*, s. 442. W literaturze wyrażane było także stanowisko odmienne. Por. L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9, s. 72.

<sup>32</sup> Z. Cieślak [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003, s. 222.

<sup>33</sup> Por. postanowienie SA w Poznaniu z dnia 2 września 1992 r., I ACr 296/92, *Wokanda* 1993/4/25.

<sup>34</sup> C. Martysz wyraził w tym kontekście stanowisko, iż przepis uprawniający miasta na prawach powiatu do uczestniczenia w związku międzygminnym „wydaje się być zbędny, bowiem miasto to – jako szczególna postać gminy – może podejmować takie formy współdziałania na podstawie przepisów art. 64–73a u.s.g.”. C. Martysz, *Komentarz do art. 74 ustawy o samorządzie powiatowym* [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

by charakter mieszany, tj. zrzeszających zarówno gminy, jak i powiaty<sup>36</sup>. Po niedawnej interwencji ustawodawcy sytuacja ta uległa zmianie. W najnowszej grupie związków komunalnych, tj. związkach powiatowo-gminnych, wprowadzono możliwość zrzeszenia się zarówno jednostek samorządu szczebla gminnego, jak i powiatowego.

W doktrynie podkreśla się, że ustawodawca nie precyzuje liczby jednostek samorządu terytorialnego, jaka jest konieczna do utworzenia związku. Nie wprowadza się również minimalnych ani maksymalnych ram ilości. Stąd też przyjmuje się, że dla powstania takiego zrzeszenia wystarczające są oświadczenia złożone przez dwie gminy albo dwa powiaty<sup>37</sup>, a od stycznia 2016 r. dwie dowolne jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego lub powiatowego. Warto przy tym zauważyć, że nowe przepisy przewidują możliwość przekształcenia związku międzygminnego oraz związku powiatów w związek powiatowo-gminny. Taka sytuacja może mieć miejsce w przypadku, gdy do istniejącego związku komunalnego gmin lub powiatów przystępuje odpowiednio powiatowa lub gminna jednostka samorządu terytorialnego.

Należy zauważyć, że ustawa o samorządzie gminnym do reformy samorządowej wprowadzonej w 1999 r. posługiwała się naprzemiennie wyrażeniami „związek międzygminny” oraz „związek komunalny”. To ostatnie sformułowanie stosowane jest także w aktualnej literaturze z zakresu prawa administracyjnego jako zbiorcze określenie dla obu rodzajów związków i synonim dla pojęcia „związek jednostek samorządu terytorialnego”<sup>38</sup>. Można się z nim także spotkać we wciąż obowiązujących aktach prawnych (np. art. 5 ust. 1 ustawy o specjalnych strefach

---

<sup>36</sup> A. Marekvia [w:] R. Adamus, T. Jasiński, E. Kurowska, A. Marekvia, *Związki międzygminne*, Warszawa 2012, s. 17.

<sup>37</sup> Por. B. Szmulik, *Związki komunalne* [w:] *Słownik samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, s. 249–250 oraz W. Grzelczak [w:] Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990, s. 62.

<sup>38</sup> Zob. m.in. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 222–224; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 186–189; Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *Formy i metody reglamentacji długu publicznego związków komunalnych w Polsce* [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Warszawa 2011, *passim*; Z. Plawecki, *Komentarz do art. 64 ustawy*

ekonomicznych<sup>39</sup> oraz art. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>40</sup>). Występuje ono również w powszechnym użyciu praktycznym – jako element konstrukcyjny nazw bardzo wielu związków jednostek samorządu terytorialnego. W literaturze wyrażono stanowisko, że określenia „związek międzygminny” oraz „związek komunalny” nie mogą być traktowane synonimicznie, ponieważ pierwsze oznacza wyłącznie współ działanie podejmowane przez gminy, a drugie wskazuje, że chodzi także o inne jednostki samorządu terytorialnego<sup>41</sup>. Pojęcie „związek komunalny” ma więc szerszy zakres znaczeniowy niż związek międzygminny, związek powiatów czy związek powiatowo-gminny. Niemniej jednak w zwrocie „związek komunalny” zawierają się wszystkie pozostałe terminy. Taki sam wniosek wypływa z lektury uzasadnienia do ustawy z 1998 r. wdrażającej reformę ustrojową państwa<sup>42</sup>.

Podstawową cechą ustrojową związku jednostek samorządu terytorialnego jest jego wyodrębnienie od tworzących go uczestników pod względem organizacyjnym i finansowym<sup>43</sup>. Samodzielna podmiotowość prawna związku wiąże się więc z przyznaniem mu przez ustawodawcę osobowości prawnej (art. 65 ust. 2 u.s.g., art. 66 ust. 2 u.s.p.)<sup>44</sup>, z której wynika zdolność do czynności prawnych umożliwiająca występowanie w obrocie cywilnoprawnym, a w konsekwencji również zdolność sądowa i procesowa<sup>45</sup>.

---

*o samorządzie gminnym* [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, pkt 7. L. Kieres posługuje się także innym bliskoznacznym zwrotem „związek samorządowy”, L. Kieres, *Analiza...*, s. 72.

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 282 z późn. zm.

<sup>40</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 573 z późn. zm.

<sup>41</sup> A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa...*, s. 370. Por. w tym zakresie pogląd B. Szmulika, który *de lege lata* za związki komunalne w wąskim rozumieniu wciąż uznaje związki gmin, a w ujęciu szerokim także związki powiatów. B. Szmulik, *Związek komunalny*, s. 980.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. Nr 162, poz. 1126 z późn. zm.

<sup>43</sup> M. Ofiarska, *Formy...*, s. 441.

<sup>44</sup> Zob. w tym zakresie: A. Błaś, *Funkcje osobowości prawnej gminy i związku komunalnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 1871, Przegląd Prawa i Administracji, t. 35; *Związki komunalne w Polsce i państwach Europy Zachodniej. Materiały konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, s. 31–37.

<sup>45</sup> K. Bandarzewski [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, LEX el. 2014, s. 431.

## 2. Zakres działania

Drugi kluczowy element ustrojowy związku komunalnego to cel jego funkcjonowania, jakim jest wspólne wykonywanie zadań publicznych przez jego członków. W ustawie o samorządzie powiatowym wyraźnie wskazuje się przy tym, że celem utworzenia związku (powiatów i powiatowo-gminnego) może być wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Choć sformułowania tego nie ujęto *expressis verbis* w ustawie gminnej, nie przesądza to o braku możliwości przejścia takiej kompetencji władczej przez związki, w których zrzeszone są wyłącznie gminy. Istotą funkcjonowania związku jest bowiem skuteczna realizacja powierzonych mu zadań publicznych. Wymaga to możliwości stosowania szerokiego instrumentarium prawnego, w tym również władczych form działania<sup>46</sup>.

Ponadto w wyniku nowelizacji ustaw o samorządzie gminnym oraz powiatowym wprowadzonej ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. możliwym celem utworzenia związku międzygminnego, związku powiatów oraz związku powiatowo-gminnego stała się wspólna obsługa zrzeszonych jednostek samorządu terytorialnego, która może polegać w szczególności na obsłudze administracyjnej, finansowej i organizacyjnej. Rozwiązanie to przewidziane zostało w dodanych do ustaw gminnej i powiatowej odpowiednio art. 10a u.s.g. i 6a u.s.p.

Należy zwrócić uwagę na pogląd wyrażony w piśmiennictwie, zgodnie z którym „wspólność” realizacji zadań nie polega na ich łącznym i wzajemnym wykonywaniu, lecz odnosi się do wspólnego przekazania swoich zadań związkowi gmin lub powiatów<sup>47</sup>. Wobec tego związek posiada także samodzielną podmiotowość publicznoprawną<sup>48</sup>, która oznacza, że wykonuje on zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 65 ust. 1 u.s.g., art. 66 ust. 1 u.s.p.)<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 431.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 437.

<sup>48</sup> L. Kieres, *Związek komunalny – zagadnienia stosowania prawa*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 6, s. 7. Por także wyrok NSA z dnia 27 września 1994 r., ONSA 1994/161.

<sup>49</sup> K. Bandarzewski [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 431.

W literaturze podkreśla się, że zakres zadań nałożonych na związek komunalny może pochodzić wyłącznie ze sfery zadań należących odpowiednio do samorządu szczebla gminnego (związki międzygminne, związki powiatowo-gminne) lub powiatowego (związki powiatów, związki powiatowo-gminne). Przede wszystkim chodzi o zadania własne tych samorządów<sup>50</sup>, jednakże większość autorów akceptuje także wykonywanie przez związki zadań zleconych z zakresu administracji rządowej<sup>51</sup>, choć z pewnością za niedopuszczalne uznaje się przenoszenie zadań powierzonych uprzednio wspólnotom samorządowym w drodze porozumienia<sup>52</sup>. Zasada „jednorodności” zadań związku powinna mieć zastosowanie także w przypadku, gdy uczestnikami związku międzygminnego są gminy oraz miasta na prawach powiatu i analogicznie w związku powiatów – powiaty oraz miasta na prawach powiatu. W zależności od tego, czy mamy wówczas do czynienia ze związkiem międzygminnym czy powiatów – właściwy powiat grodzki powinien mieć możliwość przekazania wyłącznie tych zadań z „puli gminnej” lub „powiatowej”, tak by nie zaburzać jednolitości rodzajowej zadań powierzonych związkowi<sup>53</sup>. Zasada ta z oczywistych względów nie znajdzie zastosowania w związkach powiatowo-gminnych, które mogą wykonywać zadania przypisane normatywnie do obu kategorii jednostek samorządu terytorialnego.

Oprócz tego ustawodawca dopuścił możliwość wykonywania przez związki międzygminne – na podstawie indywidualnego przekazania –

<sup>50</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 196.

<sup>51</sup> L. Kieres, *Ustrój i zadania celowych związków gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 3, s. 8; B. Szmulik, *Związki komunalne* [w:] *Słownik samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Lublin 1997, s. 250; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 223, B. Jaworska-Dębska [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje i zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 426. Por. także stanowisko przeciwnie: K. Podgórski, [w:] K. Podgórski, Cz. Marzysz, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z 5.6.1998 r.*, Katowice–Zielona Góra 1998.

<sup>52</sup> Por. R. Klyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999, s. 94 oraz Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 1871, Przegląd Prawa i Administracji, t. 35, Wrocław 1996, s. 55.

<sup>53</sup> Por. J. Dominowska [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 610; A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 436; K. Bandarzewski [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 623.

zadań z zakresu administracji rządowej oraz z zakresu właściwości samorządu powiatowego i województwa na takich samych zasadach jak samorząd gminny (art. 64 ust. 5 w zw. z art. 8 ust. 2–5 u.s.g.). Przejęcie przez związek gmin tej kategorii zadań nie następuje jednak w drodze subdelegowanego przekazania przez zainteresowane gminy, lecz wymaga zawarcia przez to zrzeszenie JST odrębnego porozumienia z odpowiednimi organami administracji rządowej lub samorządowej. Możliwość przyjęcia zadań – na analogicznych zasadach – przez związek powiatów, wymaga natomiast dodatkowej podstawy ustawowej, gdyż nie przewiduje jej ustawa o samorządzie powiatowym<sup>54</sup>.

W związku z problematyką zadań związków komunalnych należy również odnieść się do kwestii praw i obowiązków przenoszonych na nie przez uczestniczące jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca zasadniczo pozostawia to zagadnienie do unormowania w statucie związku międzygminnego lub związku powiatów, a zatem do swobodnej decyzji uczestników zrzeszenia. Przy formułowaniu zakresu kompetencji przysługujących organom związku jednostek samorządu terytorialnego muszą być jednak respektowane przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Statut tego zrzeszenia JST – przyjmowany w formie uchwał rad zainteresowanych gmin – jest bowiem aktem prawa miejscowego, który powinien być zgodny z aktami wyższego rzędu. Stąd też pojawia się pytanie o ograniczenia w wyznaczaniu kompetencji organom związku, jakie wynikają z aktualnego stanu prawnego. Z całą pewnością chodzi o zagadnienia, które zostały przypisane organom jednostek samorządu terytorialnego na zasadzie wyłączności (np. określone w art. 18 ust. 2 u.s.g. i art. 12 u.s.p.). Trudno sobie bowiem wyobrazić przykładową sytuację, w której kompetencję rady gminy w zakresie wyboru jej przewodniczącego przekazano zgromadzeniu związku międzygminnego czy powiatowo-gminnego. W literaturze z zakresu prawa administracyjnego panuje powszechny pogląd, że gminy i powiaty, będące członkami zrzeszenia, mogą na nie przenosić kompetencję do podejmowania czynności faktycznych oraz czynności prawnych o niewładczym charakterze.

---

<sup>54</sup> B. Szmulik, *Związek komunalny...*, s. 984. B. Jaworska-Dębska wyróżnia natomiast cztery przesłanki, jakie muszą zaistnieć w celu legalnego przekazania powiatowi zadań z zakresu administracji rządowej w drodze porozumienia. B. Jaworska-Dębska [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 431.



Przekazanie określonych zadań i kompetencji związkowi JST oznacza, że wspólnota samorządowa nie powinna ich wykonywać w takim zakresie, w jakim są realizowane przez związek<sup>55</sup>. Wyrażono także stanowisko, iż związki mają możliwość tworzenia jednostek organizacyjnych i zawierania umów z innymi podmiotami na podstawie art. 9 ust. 1 u.s.g.<sup>56</sup> (odpowiednio art. 6 ust. 1 u.s.p.). Spór w doktrynie występuje natomiast co do dopuszczalności przekazywania kompetencji dotyczących władczych czynności prawnych. Należy zaznaczyć, że w art. 65 ust. 1 u.s.p. uznano wydawanie przez związki powiatów decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej za jeden z celów istnienia tego zrzeszenia (a na podstawie art. 72a u.s.p. również związków powiatowo-gminnych). Ponadto obie ustawy samorządowe wyraźnie nakazują odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących upoważniania przez organ wykonawczy gminy (powiatu) innych podmiotów do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych. Stąd też wypływa wniosek, że władcza forma działania, jaką jest stosowanie prawa, może być przedmiotem transferu kompetencji na wszystkie trzy rodzaje związków komunalnych<sup>57</sup>. Ustawodawca nie udziela jednak jednoznacznej odpowiedzi na pytanie bardziej ogólne, o generalną dopuszczalność subdelegacji na związki jednostek samorządu terytorialnego kompetencji do wykonywania czynności władczych, a rozważając tę problematykę *in concreto* w szczególności kompetencji do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego (aktów prawa miejscowego).

Problematyczne – z punktu widzenia dopuszczalności delegowanego prawotwórstwa związków komunalnych – okazują się zwłaszcza konstytucyjne standardy demokratycznego państwa prawnego, które zakładają ustawowe pochodzenie każdej kompetencji władczej. Teoretycznie mogłoby się więc wydawać, że wydawanie aktów prawa miejscowego przez organy związków JST – w oparciu o przekazanie dokonane przez gminy lub powiaty – jest *de lege lata* niemożliwe. Przeszkodą dla odwrotnej tezy

<sup>55</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, s. 445.

<sup>56</sup> B. Szmulik, *Związek komunalny...*, s. 981.

<sup>57</sup> Zob. w tym zakresie: J. Borkowski, *Związki komunalne w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 1871, Przegląd Prawa i Administracji, t. 35, *Związki komunalne w Polsce i państwach Europy Zachodniej. Materiały konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, s. 37–47.

jest również zakaz przenoszenia kompetencji objętych wyłączną właściwością rady gminy i powiatu, co do którego istnieje utrwalony pogląd w literaturze i orzecznictwie. Trzeba ponadto podkreślić, że w dotychczasowym dorobku doktryny odmawiano legalności subdelegacji kompetencji legislacyjnych w odniesieniu do wójta<sup>58</sup>, zarządu gminy<sup>59</sup> lub organów jednostek pomocniczych gminy<sup>60</sup>.

Jednakże należy zauważyć, że choć tezę o braku dopuszczalności legislacji delegowanej rozciągano na wszystkie kategorie podmiotów<sup>61</sup>, zasadniczo nie wskazywano wprost na związki jednostek samorządu terytorialnego lub ich organy jako na podmioty, które także zawierają się w tej grupie<sup>62</sup>.

Jak natomiast zauważa D. Dąbek: „zakaz subdelegacji kompetencji prawotwórczych do stanowienia prawa miejscowego nie oznacza (...) niedopuszczalności stanowienia prawa miejscowego przez związek komunalny lub też w innych przypadkach przenoszenia kompetencji prawotwórczych w drodze porozumienia. Uzasadnienia dla takich działań szukać jednakże należy w istocie samego aktu porozumienia administracyjnego”<sup>63</sup>. Za dopuszczalnością wykonywania kompetencji prawotwórczych w ramach współdziałania opartego na porozumieniu administracyjnym opowiedziała się także T. Rabska, wskazując przy tym, że zawarcie tego rodzaju umowy publicznoprawnej stanowi jedynie szczególny sposób wykonywania kompetencji, a nie cesji kompetencji<sup>64</sup>. Odmienne stanowisko w kwestii subdelegacji w obszarze legislacji administracyjnej prezentuje natomiast M. Bogusz. Autor wprawdzie zakłada ogólną możliwość

<sup>58</sup> A. Szewc, *Komentarz do art. 18...*, pkt 3; wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 stycznia 1991 r., III SA 978/90, LEX nr 25963.

<sup>59</sup> Wyrok NSA w Łodzi z 26 września 1995 r., SA/Łd 920/95, LEX nr 28830; wyrok NSA w Gdańsku z 21 stycznia 1994 r., SA/Gd 252/94, LEX 79677.

<sup>60</sup> P. Chmielnicki, *Komentarz do art. 18 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, LEX el. 2014, s. 7.

<sup>61</sup> Cz. Martysz, *Komentarz do art. 18 ustawy o samorządzie powiatowym* [w:] *Ustawa...*, red. B. Dolnicki, pkt 3.

<sup>62</sup> Wyjątek stanowi Z. Leoński, który wyraził pogląd o braku uprawnień prawotwórczych związku – Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 59.

<sup>63</sup> D. Dąbek, *Prawo...*, s. 92.

<sup>64</sup> T. Rabska, *Prawny mechanizm kierowania gospodarką*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1990, s. 140.

przekazywania kompetencji, wskazując m.in. na ich przenoszenie na rzecz związków komunalnych przez organy samorządu terytorialnego. Za niedopuszczalną uznaje jednak subdelegację kompetencji o charakterze prawotwórczym<sup>65</sup>.

Jak zaznacza D. Dąbek, przekazywanie innym jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji legislacyjnych w ramach porozumienia administracyjnego, a tym bardziej związkom komunalnym, stanowi działanie, które w praktyce występuje dość często, nie budząc przy tym większych kontrowersji wśród teoretyków prawa<sup>66</sup>. Pojawia się więc pytanie o charakter prawny takiego instrumentu, skoro – co do zasady – subdelegacja kompetencji prawotwórczych oceniana jest jako nielegalna. W ocenie autorki ta zmiana właściwości następuje poprzez specyficzną formę publicznoprawną, której nie można utożsamiać ze „zwykłą” subdelegacją<sup>67</sup>. Wynika ona z istoty współdziałania organów administracji publicznej, które wiąże się ze wzajemnym przekazywaniem zadań publicznych do realizacji. Celem samego porozumienia (oraz związku) komunalnego jest przeniesienie lub powierzenie zadań publicznych, do wykonania których ustawowo powołany został inny podmiot. Możliwość stanowienia prawa co prawda nie należy do kategorii tych zadań. Nie może więc być przedmiotem samoistnego przeniesienia. Jednakże jest to szczególna postać kompetencji, która służy, a w niektórych przypadkach jest wręcz niezbędna do prawidłowego wykonania zadania publicznego przez podmiot przejmujący<sup>68</sup>. Oczywiście wydaje się więc, że w ślad za subdelegacją określonych zadań publicznych musi podążyć także przeniesienie kompetencji mających przyczynić się do ich realizacji. Należą do nich również kompetencje o charakterze władczym. Zarówno ustawa o samorządzie gminnym (art. 64 ust. 5), ustawa o samorządzie powiatowym (art. 65 ust. 4), jak i Kodeks postępowania administracyjnego (art. 5 § 2 pkt 6) wprost przewidują zresztą możliwość wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej przez związki jednostek samorządu terytorialnego. Jak zaznacza D. Dąbek – skoro przedmiot porozumienia (oraz zakres działania związku komunalnego) może

<sup>65</sup> M. Bogusz, *Kompetencja organu administracji publicznej...*, s. 126.

<sup>66</sup> D. Dąbek, *Prawo...*, s. 181.

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 181, 187.

<sup>68</sup> *Ibidem*, s. 182, 186.

obejmować wszystkie rodzaje zadań publicznych przekazanych gminie (powiatowi) – delegacji zadań musi towarzyszyć również przeniesienie wszelkich kompetencji do ich wykonania, w tym do wydawania aktów generalno-abstrakcyjnych<sup>69</sup>. Stanowisko to potwierdza również J. Boć, który wskazuje, że związek komunalny jest „w pewnym stopniu beneficjariuszem sytuacji członków – gmin jako wspólnot samorządowych”<sup>70</sup>. W podobnym tonie wypowiadały się również regionalne izby obrachunkowe w Kielcach<sup>71</sup> oraz Łodzi<sup>72</sup>. Co więcej, sam ustawodawca w art. 64 ust. 3 u.s.g. oraz art. 65 ust. 3 u.s.p. przewiduje, że prawa i obowiązki jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w związku przechodzą na ten związek z dniem ogłoszenia jego statutu.

W zakresie realizacji powierzonych im zadań związki komunalne podlegają nadzorowi na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 99 u.s.g. do nadzoru nad związkami międzygminnymi stosuje się odpowiednio przepisy o nadzorze nad gminami. Przepis art. 90 u.s.p. wskazuje natomiast, że normy zawarte w rozdziale poświęconym nadzorowi nad samorządem powiatowym mają również zastosowanie do związków (i porozumień), o których mowa w tej ustawie. Wyjątek stanowią jednak przepisy o właściwości organów nadzoru. Nad związkami gmin nadzór sprawują zasadniczo te same podmioty, które nadzorują gminy, czyli Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa<sup>73</sup>. Jeżeli członkami takiego związku są samorządy znajdujące się na obszarze różnych województw, organy nadzorcze działają w zakresie swojej właściwości miejscowej i za pośrednictwem organów nadzorczych właściwych ze względu na siedzibę władz związku. Statut związku może jednak przekazać w takich

<sup>69</sup> *Ibidem*, 182–183.

<sup>70</sup> J. Boć, *Prawo...*, s. 203.

<sup>71</sup> „Związek komunalny ma tyle praw i obowiązków, ile miały gminy w związku z wykonywaniem przekazanych mu zadań”, uchwała RIO w Kielcach z dnia 19 czerwca 1995 r., 147/95, OSS 1995, nr 4, poz. 156.

<sup>72</sup> „Gminy, które zgodnie z obowiązującą procedurą przystąpią do związku gmin, cedują *ex lege* swoje prawa i obowiązki na związek w zakresie zadań przekazanych związkowi, z dniem ogłoszenia statutu związku”, uchwała RIO w Łodzi z dnia 14 czerwca 1995 r., XIII/86/95, OSS 1995, nr 4, poz. 157.

<sup>73</sup> Zob. M. Kasiński, *Związki międzygminne a działalność nadzorcza regionalnych izb obrachunkowych*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5, s. 27–34 oraz R.P. Krawczyk, *Kontrola związków komunalnych wykonywana przez regionalne izby obrachunkowe*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 6, s. 35–45.

przypadkach uprawnienia nadzorcze Prezesowi Rady Ministrów. Inaczej wygląda sprawa ze związkiem powiatów i związkiem powiatowo-gminnym, wobec którego wyraźnie wyznaczona została kognicja wojewody właściwego dla siedziby związku, jako organu sprawującego nadzór nad jego działalnością.

### 3. Tryb utworzenia i rozwiązania

Ustawodawca intencjonalnie posługuje się sformułowaniem „zainteresowane gminy (powiaty)” wskazującym na fakultatywność tworzenia i udziału w związkach komunalnych. Wynika to bowiem ze wspomnianej normy konstytucyjnej przewidującej uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego do zrzeszania się. Jednocześnie jednak zastrzega się, że utworzenie związku zrzeszającego gminy może mieć charakter obligatoryjny, o ile zostanie to przewidziane w drodze ustawy, która określa zadania takiego związku i tryb zatwierdzenia jego statutu<sup>74</sup>. Takie rozwiązanie powinno być jednak traktowane w kategorii wyjątku<sup>75</sup>. W obecnym stanie prawnym obowiązek taki nie występuje. Do 2002 r. w formie obligatoryjnego związku komunalnego funkcjonowało natomiast miasto stołeczne Warszawa<sup>76</sup>.

Utworzenie związku jednostek samorządu terytorialnego wymaga podjęcia kilku działań przez gminy lub powiaty zainteresowane tą formą współdziałania. Zanim zostaną podjęte jakiegokolwiek czynności prawne z pewnością mogą odbyć się nieformalne rozmowy i negocjacje z udziałem przedstawicieli poszczególnych samorządów co do samego faktu zawiazania związku oraz jego ustroju<sup>77</sup>. Inicjatorem podjęcia współdziałania przez jednostki samorządu terytorialnego nie zawsze muszą być ich

<sup>74</sup> L. Kieres wyraził w tym kontekście pogląd, że „ustawa nie tworzy związku; jest natomiast źródłem obowiązków dla wskazanych gmin, które zostały zobligowane do podjęcia działań przewidzianych przez ustawę, w celu utworzenia związku międzygminnego”. L. Kieres, *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10, s. 5.

<sup>75</sup> Z. Leoński, *Zarys...*, s. 196.

<sup>76</sup> Por. art. 1 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. Nr 48, poz. 195 z późn. zm.

<sup>77</sup> A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa...*, s. 372; B. Szmulik, *Związek komunalny...*, s. 984 oraz B. Jaworska-Dębska [w:] M. Stahl, *Prawo...*, s. 425.

organy. Z. Leoński nie wyklucza w tym zakresie nieformalnego działania ze strony zainteresowanych obywateli<sup>78</sup>.

Ustawodawca wymaga, by w razie powzięcia zamiaru przystąpienia do związku międzygminnego odpowiednie gminy poinformowały o tym fakcie właściwego miejscowo wojewodę<sup>79</sup>. Wprawdzie przepis art. 66 u.s.g. posługuje się terminem „przystąpienie”, jednakże *a minori ad maius* wydaje się, że obowiązek ten rozciąga się również na zamiar utworzenia związku przez gminę<sup>80</sup>. W doktrynie wskazuje się w tym kontekście, że „obowiązek ten ma jednak jedynie charakter porządkowy i jego niedopełnienie nie pociąga za sobą żadnych ujemnych skutków prawnych dla gminy. Niepoinformowanie wojewody o zamiarze przystąpienia do związku nie może być traktowane jako istotne naruszenie prawa, zwłaszcza że wojewoda nie ma możliwości sprzeciwienia się decyzji gminy, a uchwała o utworzeniu związku czy o przystąpieniu do już istniejącego związku i tak podlega nadzorowi w trybie określonym w rozdziale 10 u.s.g.”<sup>81</sup>. Warto ponadto zauważyć, że ustawodawca, nowelizując ustawę o samorządzie gminnym, nie zdecydował się na rozciągnięcie obowiązku informacyjnego na przypadki powzięcia przez gminy zamiaru przystąpienia do związku powiatowo-gminnego. Z wykładni literalnej (art. 66 u.s.g. posługuje się pojęciem „związek”, a nie „związek międzygminny”) oraz celowościowej wynika jednak, że treść tej normy prawnej należałoby interpretować rozszerzająco, obejmując nią także „nową” kategorię związków komunalnych.

Pierwszą czynnością prawną nakierowaną na powstanie związku jednostek samorządu terytorialnego powinno być podjęcie przez właściwe rady gmin (rady powiatów) uchwał o utworzeniu związku lub, jak wskazuje A. Marekwia, „uchwały o woli utworzenia związku”<sup>82</sup>. Akty te powinny mieć oczywiście zbieżną treść, przynajmniej w sensie materialnym

<sup>78</sup> Z. Leoński, *Zarys...*, s. 196.

<sup>79</sup> Zob. w tym zakresie: P. Kuzior, *Utworzenie związku międzygminnego a działalność nadzorcza wojewody*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 97–106.

<sup>80</sup> Por. B. Jaworska-Dębska [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 426.

<sup>81</sup> P. Kuzior, *Utworzenie związku międzygminnego a działalność nadzorcza wojewody*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 97.

<sup>82</sup> A. Marekwia [w:] R. Adamus, T. Jasiński, E. Kurowska, A. Marekwia, *Związki międzygminne*, Warszawa 2012, s. 25.

rozumianym jako podjęcie decyzji o utworzeniu związku<sup>83</sup>. Równocześnie z pierwszą uchwałą rad gmin może zostać również przyjęty statut związku (po nowelizacji ustaw gminnej i powiatowej z czerwca 2015 r. jednoznacznie wskazano, że przyjęcia statutu związku wymaga również przystąpienie do już istniejącego zrzeszenia). Nie ma więc przeciwwskazań (choć nie ma takiej konieczności<sup>84</sup>), by obie kwestie zostały ujęte w jednej uchwale rady gminy. Może to być również następny krok, dokonywany w formie odrębnej uchwały rady po utworzeniu związku. B. Szmulik<sup>85</sup> wskazał, że w okresie pomiędzy podjęciem obu uchwał nie powstaje jednak żadna struktura organizacyjna i nie istnieje jeszcze związek komunalny, choć A. Agopszowicz<sup>86</sup> wyraził w tym zakresie odmienne stanowisko. Warto podkreślić, że uchwała rady gminy (powiatu) zatwierdzająca treść statutu wymaga bezwzględnej większości głosów ustawowego składu tej rady.

Zmiana przepisów obowiązująca od stycznia 2016 r. wprowadziła również dodatkowy wymóg w postaci uzgodnienia projektu statutu związku JST z wojewodą. W przypadku związków powiatów i powiatowo-gminnych należy przyjąć, że chodzi o organ sprawujący nadzór nad danym związkiem, a zatem wojewodę właściwego dla jego siedziby (art. 76 ust. 3 u.s.p.). Tak samo traktować należy związki międzygminne, których obszar nie wykracza poza granice jednego województwa. Problematyczne mogą być natomiast przypadki, w których związek obejmuje gminy położone w co najmniej dwóch województwach. Jak się wydaje, *per analogiam* należy wówczas stosować przepis art. 99 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym organy nadzorcze działają w zakresie swojej właściwości miejscowej i za pośrednictwem organów nadzorczych właściwych ze względu na siedzibę władz związku (...), chyba że statut związku (...) przekazuje uprawnienia nadzorcze Prezesowi Rady Ministrów. Zajęcie przez wojewodę stanowiska w sprawie uzgodnienia treści projektu statutu związku JST następuje w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

---

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> B. Szmulik, *Związek komunalny...*, s. 982.

<sup>86</sup> A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa...*, s. 373–374.

Ustawodawca określił dość szczegółowo wymogi co do treści statutu związku komunalnego. W obu ustawach ustrojowych znalazły się następujące elementy obligatoryjne:

- nazwa i siedziba związku,
- członkowie (uczestnicy) i czas trwania związku,
- zadania związku,
- organy związku, ich struktura, zakres i tryb działania,
- zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku,
- zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku<sup>87</sup>,
- zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych,
- zasady i tryb<sup>88</sup> likwidacji związku.

Należy zaznaczyć, że przedstawione powyżej wyliczenie elementów statutu nie ma enumeratywnego charakteru. Obie ustawy ustrojowe przewidują bowiem możliwość ujęcia w tym akcie także innych zasad określających współdziałanie. W doktrynie słusznie podkreśla się, że skuteczne zatwierdzenie statutu związku przez zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego musi polegać na przyjęciu przez ich rady uchwał, które w części wyznaczającej treść statutu będą miały identyczne brzmienie<sup>89</sup>.

Do końca 2015 r. w ustawie powiatowej dodatkowo przewidziany był obligatoryjny element treści statutu w postaci trybu wprowadzania jego zmian. W obowiązującej do tego momentu regulacji poświęconej związkom międzygminnym wskazana była z kolei procedura zmiany statutu, poprzez odwołanie do trybu właściwego „dla jego ustanowienia”. Od stycznia 2016 r. kwestia nowelizacji statutów związków komunalnych została uregulowana w odrębnych przepisach (art. 67a u.s.g. i 67a u.s.p.)

---

<sup>87</sup> W zakresie prowadzenia gospodarki finansowej przez związki JST przepisy art. 73a u.s.g. oraz 72 u.s.p. odsyłają odpowiednio do unormowań o gospodarce finansowej gminy i powiatu. Ponadto wskazano, że plan finansowy związku uchwalany jest przez jego zgromadzenie. Zob. także: A. Agopszowicz, P. Wagner, *Mienie związków i porozumień komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6, s. 42–47 oraz J. Kastelik, *Gospodarka finansowa związku komunalnego*, „Administracja” 2007, nr 2, s. 126–160.

<sup>88</sup> Wymóg określenia trybu likwidacji związku przewidziany został w ustawie nowelizującej z czerwca 2015 r.

<sup>89</sup> B. Jaworska-Dębska [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 425.



dodanych bezpośrednio po art. 67 u.s.g. i 67 u.s.p. Obecnie zmiana aktu organizacyjnego związku wymaga uchwały zgromadzenia związku, a nie organów stanowiących uczestniczących w nim gmin lub powiatów. Rady poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego mają natomiast możliwość wniesienia (w terminie 30 dni) sprzeciwu wobec uchwały zmieniającej statut, co z kolei wstrzymuje jej wykonanie.

Zarówno pierwszy statut związku JST, jak i uchwały nowelizujące jego treść wymagają obecnie (od stycznia 2016 r.) ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W przypadku związków międzygminnych ponownie pojawia się więc pytanie, który wojewoda powinien zostać uznany za właściwego w sprawie ogłoszenia statutu związku. Wydaje się, że także w tym przypadku należy zastosować art. 99 ust. 2 u.s.g. wyznaczający sposób określenia organu nadzorującego działalność związku. Z drugiej strony trudno sobie wyobrazić sytuację, w której ogłoszenie statutu związku obejmującego gminy z kilku województw miałyby zostać dokonane w Dzienniku Ustaw z uwagi na przekazanie – w statucie tego związku – uprawnień nadzorczych Prezesowi Rady Ministrów. Z pewnością wątek ten należy więc uznać za wymagający interwencji ustawodawcy.

Moment ogłoszenia pierwszego statutu związku w wojewódzkim dzienniku urzędowym ma również istotne znaczenie dla rozpoczęcia działalności przez nowo powstałe zrzeszenie. Zgodnie z ust. 2b dodanym do art. 67 u.s.g. oraz ust. 4, który wprowadzony został do art. 67 u.s.p., związek nabywa bowiem osobowość prawną z dniem ogłoszenia statutu.

Po przyjęciu aktu statutowego przez wszystkich uczestników związku konieczne jest uzyskanie wpisu do rejestru związków prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. W nowym stanie prawnym wniosek o dokonanie wpisu do rejestru zgłasza do ministra wojewoda. Dla poszczególnych kategorii związków komunalnych prowadzone są odrębne rejestry (związków międzygminnych, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych). Szczegółowe zasady dotyczące ich prowadzenia oraz dokonywania zgłoszeń i wpisów do poszczególnych rejestrów określają akty wykonawcze w postaci trzech odrębnych rozporządzeń wydanych przez ministra właściwego do spraw administ-

racji publicznej<sup>90</sup>. Warto zaznaczyć, że wpisy do wszystkich rejestrów są jawne.

W doktrynie podkreśla się, że wpis do rejestru związków powiatów „jest czynnością materialno-techniczną o proveniencji ustrojowej”<sup>91</sup>. Pogląd ten rozciągając należy również na pozostałe grupy związków komunalnych. W stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2015 r., kiedy wniosek o dokonanie wpisu związku do rejestru ministra właściwego do spraw administracji publicznej zgłaszany był przez samorządy tworzące związek, istniała możliwość negatywnego rozpatrzenia wniosku o dokonanie rejestracji. Nieobowiązujący już art. 68 ust. 3 u.s.p. wskazywał, że odmowa wpisu następowała w drodze decyzji administracyjnej, na którą przysługiwała skarga do sądu administracyjnego.

Na problematykę zakończenia działalności przez związek komunalny składają się zagadnienia jego likwidacji oraz wykreślenia z rejestru związku prowadzonego przez ministra do spraw administracji publicznej. Ponadto może dojść do zakończenia więzi członkostwa pomiędzy związkiem a określoną jednostką samorządu terytorialnego. Zarówno kwestia wystąpienia z grona uczestników związku, jak i ewentualnych innych przyczyn pozbawienia wspólnoty samorządowej statusu członka w związku powinna stanowić przedmiot regulacji statutowej. Tak samo wygląda sprawa likwidacji związku. Po zakończeniu likwidacji związek przekazuje wojewodzie informację o zakończeniu likwidacji oraz wnioski o wykreślenie związku z rejestru. Tryb postępowań w sprawie wykreślenia związków JST z odpowiednich rejestrów został natomiast unormowany w cytowanych wyżej rozporządzeniach regulujących ich prowadzenie. Informacja o wykreśleniu związku z rejestru podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

---

<sup>90</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian, Dz.U. poz. 2334; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków powiatowo-gminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian, Dz.U. poz. 2282; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków powiatów oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian, Dz.U. poz. 2327.

<sup>91</sup> *Powiat: z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 503.

## 4. Struktura władzy

Statut związku komunalnego ma obejmować swoją materią postanowienia dotyczące organów związku, ich struktury oraz zakresu i trybu działania. Rozwiązania przyjęte w tym względzie przez jednostki samorządu terytorialnego zrzeszone w związku nie mogą być jednak zupełnie dowolne. Ustawy samorządowe określają bowiem podstawowy szkielet struktury organizacyjnej obowiązującej w związku.

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest więc zgromadzenie związku. Skład osobowy tego organu różni się jednak w zależności od tego, czy mamy do czynienia ze związkiem gmin, powiatów czy powiatowo-gminnym. W pierwszym przypadku do zgromadzenia wchodzi wójtowie zrzeszonych gmin, a na ich wniosek rada określonej gminy może powierzyć tę funkcję zastępcy wójta lub radnego. Zasadniczo każdej gminie przysługuje prawo do jednego głosu<sup>92</sup>. Od zasady tej można jednak odstąpić w drodze uregulowań statutowych, przyznając określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu. Może to wynikać na przykład ze zróżnicowanego statusu lub wielkości uczestniczących gmin. Takich dodatkowych przedstawicieli wyznacza wówczas rada zainteresowanej gminy. W sprawach nieuregulowanych ustawą o samorządzie gminnym dotyczących zgromadzenia związku międzygminnego stosuje się odpowiednio przepisy o radzie gminy. Stąd też uzasadniony wydaje się wniosek, że norma ta w sposób istotny ogranicza swobodę gmin w zakresie kształtowania ustroju zrzeszeń tej kategorii. Uregulowania ustawowe muszą być bowiem respektowane przez treść statutu związku. W zgromadzeniu związku powiatowego kwestia przedstawicielstwa zrzeszonych samorządów została unormowana w sposób odmienny. Reprezentacja każdego powiatu składa się z dwóch osób wskazanych przez ich organy stanowiące. Jest to norma bezwzględnie obowiązująca, co wydaje się uzasadnione proporcjonalnie mniejszymi – w stosunku do gmin – dysproporcjami w zakresie siły ekonomicznej i liczby ludności powiatów. Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego w zgromadzeniu związku

---

<sup>92</sup> E. Kurowska zwróciła uwagę, że konstrukcja przepisu art. 70 ust. 1 wskazuje na brak dopuszczalności pominięcia gminy-uczestnika związku jako członka zgromadzenia. E. Kurowska [w:] R. Adamus, T. Jasiński, E. Kurowska, A. Marekvia, *Związki...*, s. 80.

powiatowo-gminnego jest natomiast ustalana w jego statucie. Ustawa o samorządzie powiatowym nie narzuca w tym zakresie żadnych obostrzeń.

Uchwały zgromadzenia związku podejmowane są we wszystkich trzech rodzajach związków komunalnych bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków tego organu. Od normy tej nie przewiduje się możliwości odstępstwa w drodze rozwiązań statutowych. W terminie 7 dni od dnia podjęcia uchwały przez zgromadzenie każdy członek tego gremium może natomiast wnieść sprzeciw, co skutkuje wstrzymaniem jej wykonania i koniecznością ponownego rozpatrzenia sprawy<sup>93</sup>. W związkach powiatów sprzeciw ten powinien zostać dodatkowo uzasadniony. Po kolejnym głosowaniu nad „oprotestowaną” kwestią nie występuje już możliwość ponownego zgłoszenia sprzeciwu. Opisana instytucja sprzeciwu nie może natomiast zostać zastosowana w obligatoryjnych związkach, o których mowa w art. 64 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Nie jest także możliwe wniesienie sprzeciwu zbiorowego przez kilku członków związku<sup>94</sup>.

Wykonawczym organem związku jednostek samorządu terytorialnego jest zarząd powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród członków zgromadzenia. Statut może jednak wprowadzać w tym zakresie wyjątek, dopuszczając do składu zarządu także osoby spoza członków organu wykonawczego związku. Ich liczba nie może jednak przekroczyć 1/3 składu całego zarządu. Kwestia liczebności organu wykonawczego oraz jego zadania i kompetencje, a także rozstrzygnięcie w zakresie utworzenia ewentualnego aparatu wspomagającego ten organ należą jednak do materii statutowej<sup>95</sup>. Na marginesie warto zaznaczyć, że w przeszłości w ustawie o samorządzie gminnym znajdowały się dodatkowe klauzule odsyłające do przepisów o wójcie i burmistrzu oraz zarządzie gminy w zakresie dotyczącym zarządu związku i jego przewodniczącego. W 2002 r. odpowiednie stosowanie tych zagadnień zostało jednak uchylone.

<sup>93</sup> Z. Leoński traktuje instytucję sprzeciwu jako swoistą formę kontroli czy wyrażania stanowiska jednostki samorządu terytorialnego uczestniczącej w związku komunalnym. Z. Leoński, *Zarys...*, s. 197.

<sup>94</sup> B. Szmulik, *Związki komunalne...*, s. 250.

<sup>95</sup> Z. Leoński, *Zarys...*, s. 197.

W literaturze wyrażono pogląd, że nie jest dopuszczalne tworzenie innych organów niż te, które *expressis verbis* wymieniły ustawy o samorządzie gminnym oraz powiatowym. Nie jest również możliwe nadawanie organom stanowiącym i wykonawczym innych nazw niż ustawowe<sup>96</sup>.

## Podsumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość zrzeszania się w ramach związków komunalnych. Ustawa o samorządzie gminnym oraz o samorządzie powiatowym przewiduje trzy grupy takich związków:

- 1) związki międzygminne tworzone przez jednostki samorządu najniższego szczebla;
- 2) związki powiatów, w których uczestniczą jednostki szczebla powiatowego;
- 3) regulowane od 1 stycznia 2016 r. związki powiatowo-gminne, zrzeszające zarówno samorządy gminne, jak i powiatowe.

*De lege lata* nie istnieje natomiast możliwość tworzenia ani przystąpienia do związków komunalnych przez samorządy województw.

Celem funkcjonowania tego rodzaju zrzeszeń jest wspólne wykonywanie zadań publicznych. Możliwe jest również utworzenie związku jednostek samorządu terytorialnego w celu wspólnej obsługi, w tym administracyjnej, finansowej i organizacyjnej. Uzasadnieniem dla popularności tej formy współdziałania samorządów jest przede wszystkim optymalizacja kosztów oraz lepsza organizacja i efektywność w realizacji zadań własnych samorządu terytorialnego. Nie ma jednak przeciwwskazań prawnych dla wykonywania przez związki komunalne zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Podstawowe zasady dotyczące zawiązywania i rejestracji związków komunalnych w rejestrach prowadzonych przez ministra właściwego ds. administracji publicznej uregulowane zostały w ustawach o samorządzie gminnym oraz powiatowym, a także w wydanych na ich podstawie aktach wykonawczych. Przepisy obu ustaw określają również elementy treści statutów związków i strukturę ich organów – stanowiącego zgroma-

---

<sup>96</sup> S. Piątek, *Ustawowe podstawy związków komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 69.

dzenia oraz wykonawczego zarządu. Do zgromadzenia związku stosuje się ponadto odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy.

Szczegółowe unormowania dotyczące działania poszczególnych związków komunalnych – zgodnie z ideą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego – zawarte są natomiast w statutach tych zrzeszeń, uchwalanych przez rady uczestniczących w nich gmin lub powiatów.

## Bibliografia

- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997.
- Agopszowicz A., Wagner P., *Mienie związków i porozumień komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6.
- Bandarzewski K. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, LEX el. 2014
- Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1979.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Błaś A., *Funkcje osobowości prawnej gminy i związku komunalnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 1871, Przegląd Prawa i Administracji, t. 35, *Związki komunalne w Polsce i państwach Europy Zachodniej. Materiały konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*.
- Borkowski J., *Związki komunalne w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 1871, Przegląd Prawa i Administracji, t. 35, *Związki komunalne w Polsce i państwach Europy Zachodniej. Materiały konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*.
- Chmielnicki P., *Komentarz do art. 18 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, LEX el. 2014.
- Cieślak Z. [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006.

- Dominowska J. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Grzelczak W. [w:] Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006.
- Jaworska-Dębska B., *Współdziałanie w dziedzinie kultury fizycznej i turystyki*, „Problemy Rad Narodowych” 1988, nr 70.
- Kasiński M., *Związki międzygminne a działalność nadzorcza regionalnych izb obrachunkowych*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5.
- Kastelik J., *Gospodarka finansowa związku komunalnego*, „Administracja” 2007, nr 2.
- Kieres L., *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9.
- Kieres L., *Ustrój i zadania celowych związków gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 3.
- Kieres L., *Związek komunalny – zagadnienia stosowania prawa*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 6
- Kieres L., *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10.
- Klyszcz R., *Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999.
- Krawczyk R.P., *Kontrola związków komunalnych wykonywana przez regionalne izby obrachunkowe*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 6.
- Kumaniecki K.W. [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939.
- Kuzior P., *Utworzenie związku międzygminnego a działalność nadzorcza wojewody*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2.
- Leoński Z., *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 1871, Przegląd Prawa i Administracji XXXV, Wrocław 1996.
- Leoński Z., *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4.

- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2002.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Marekwia A. [w:] R. Adamus, T. Jasiński, E. Kurowska, A. Marekwia, *Związki międzygminne*, Warszawa 2012.
- Martysz C., *Komentarz do art. 74 ustawy o samorządzie powiatowym* [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007.
- Martysz Cz., *Komentarz do art. 18 ustawy o samorządzie powiatowym* [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007.
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Ofiarski Z., Ofiarska M., *Formy i metody reglamentacji długu publicznego związków komunalnych w Polsce* [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Warszawa 2011.
- Olejniczak-Szałowska E., *Współdziałanie państwowych jednostek organizacyjnych jako instytucja prawna*, „Organizacja – Metody – Technika” 1987, nr 1.
- Piątek S., *Ustawowe podstawy związków komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Pławecki Z., *Komentarz do art. 64 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Podgórski K. [w:] K. Podgórski, Cz. Marzys, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z 5.6.1998 r.*, Katowice–Zielona Góra 1998.
- Powiat: z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001.
- Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje i zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016
- Rabska T., *Prawny mechanizm kierowania gospodarką*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1990.
- Sługocki J., *Prawo samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 1999.
- Szmulik B., *Związek komunalny* [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik, Warszawa 2010.



- Szmulik B., *Związki komunalne* [w:] *Słownik samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Lublin 1997.
- Wengler L., *Współdziałanie administracji* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.

## Akty prawne

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. sprost.
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. Nr 48, poz. 195 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 282 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 573 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. Nr 162, poz. 1126 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz.U. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.
- Ustawa z dnia z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej, Dz.U. Nr 218, poz. 1390 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian, Dz.U. poz. 2334.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków powiatowo-gminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian, Dz.U. poz. 2282.

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków powiatów oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian, Dz.U. poz. 2327.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 lipca 1929 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa, Przemysłu i Handlu, Komunikacji, Robót Publicznych oraz Pracy i Opieki Społecznej w sprawie wykonania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych, Dz.U. Nr 60, poz. 469.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych, Dz.U. Nr 39, poz. 386.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1950 r. o uregulowaniu sprawy związków międzykomunalnych, Dz.U. R. P. Nr 14, poz. 130.

## Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1996 r., K/1/96, OTK 1996/5/38.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 1997 r., K 13/97, OTK 1997/5–6/69.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK 1998/3/31.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 1994 r., ONSA 1994/161.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 21 stycznia 1994 r., SA/Gd 252/94, LEX 79677.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 26 września 1995 r., SA/Łd 920/95, LEX nr 28830.
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 2 września 1992 r., I ACr 296/92, Wokanda 1993/4/25.
- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 19 czerwca 1995 r., 147/95, OSS 1995, nr 4, poz. 156.
- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 14 czerwca 1995 r., XIII/86/95, OSS 1995, nr 4, poz. 157.



# Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego

*Rafał Gajewski*

## Wprowadzenie

Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego to forma organizacyjno-prawna zarządzania obszarami metropolitalnymi tworzona z oddolnej inicjatywy organów wykonawczych i stanowiących JST. Możliwość tworzenia stowarzyszeń JST wynika z art. 172 Konstytucji, który daje jednostkom samorządu terytorialnego prawo do zrzeszania się<sup>1</sup>.

Na poziomie ustawowym ramowe przepisy dające podstawę do funkcjonowania stowarzyszeń JST znajdują się w art. 84 u.s.g, art. 75 u.s.p. oraz art. 8a u.s.w. Są one bardzo podobne w swojej treści. Wyjątkiem jest art. 84 ust. 1 u.s.g., który doprecyzowuje cel działania stowarzyszeń JST z udziałem gmin i stanowi, że „w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami”. Podobne uszczegółowienie nie znalazło się natomiast w przepisach u.s.p. i u.s.w. Każda z ustaw samorządowych wskazuje natomiast, że do stowarzyszeń gmin stosuje się odpowiednio przepisy Prawa o stowarzyszeniach, z tym że dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej trzech założycieli (art. 84 ust. 1 u.s.g., art. 75 ust. 1 u.s.p., art. 8b ust. 2 u.s.w.). Zasady funkcjonowania każdego ze stowarzyszeń JST każdorazowo określa jego statut, regulując organizację, zadania oraz tryb pracy organizacji.

Analizując historię współpracy samorządów na obszarach metropolitalnych, można powiedzieć, że stowarzyszenia jednostek samorządu teryto-

---

<sup>1</sup> Zgodnie z ust. 1 i 3 tego przepisu jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się, a zasady, na jakich mogą one korzystać z tego prawa, określa ustawa.

rialnego są nową formą organizacyjno-prawną zarządzania obszarami metropolitalnymi, której charakter cały czas ewoluuje. Zdecydowana większość z nich powstała w drugiej dekadzie XXI wieku, a czynnikiem sprzyjającym integracji samorządów była perspektywa ubiegania się o środki z budżetu Unii Europejskiej w ramach realizacji mechanizmu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych na lata 2014–2020.

Spśród około 170 działających w kraju stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego<sup>2</sup> można wyróżnić dziewięć organizacji o charakterze metropolitalnym oraz sześć o charakterze aglomeracyjnym (tab. 1). Osiem z nich działa na obszarach metropolitalnych, które zostały zidentyfikowane w obowiązującej koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Co ciekawe, członkiem żadnego z nich nie jest Miasto Stołeczne Warszawa.

Z racji przedmiotu niniejszej monografii w dalszej części szczegółowo zostaną przeanalizowane wybrane aspekty działalności stowarzyszeń JST o charakterze metropolitalnym i aglomeracyjnym<sup>3</sup>.

Tabela 1. Stowarzyszenia JST o charakterze metropolitalnym (aglomeracyjnym)

Lp.	Nazwa organizacji	Siedziba	Data powstania	Status związku ZIT	Liczba członków
1.	Związek Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego	Rybnik	2002	tak	20
2.	Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych „Aglomeracja Rzeszowska”	Rzeszów	2008	nie	12

<sup>2</sup> Dane na podstawie badań własnych. W pierwszym etapie złożono do urzędów wojewódzkich wnioski o udostępnienie informacji publicznej w sprawie udostępnienia wykazu stowarzyszeń znajdujących się pod nadzorem wojewodów, a następnie analizy ich statutów i faktycznie prowadzonych działań (na podstawie informacji zawartych w Biuletynach Informacji Publicznej oraz stronach internetowych stowarzyszeń).

<sup>3</sup> Wśród innych rodzajów stowarzyszeń JST można wyróżnić jeszcze: stowarzyszenia ogólnopolskie (np. Związek Miast Polskich), stowarzyszenia regionalne (np. Śląski Związek Gmin i Powiatów), stowarzyszenia branżowe (Stowarzyszenie Drogi S6), a także stowarzyszenia lokalne. Stowarzyszenia JST działające na terenie kraju są również członkami stowarzyszeń międzynarodowych, takich jak np. Eurocities czy Eurometrex. Więcej informacji: *Współpraca JST w Polsce. Stan i potrzeby*, red. A. Porawski, Poznań 2013, s. 42–48.

Lp.	Nazwa organizacji	Siedziba	Data powstania	Status związku ZIT	Liczba członków
3.	Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego	Szczecin	2008	tak	14
4.	Stowarzyszenie „Aglomeracja Zielonogórska”	Nowy Kisielin	2011	nie	24
5.	Stowarzyszenie Metropolia Poznań	Poznań	2011	tak	23
6.	Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot (wcześniej Gdański Obszar Metropolitalny)	Gdańsk	2011	tak	57
7.	Stowarzyszenie Aglomeracja Opolska	Opole	2013	tak	20
8.	Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Aglomeracji Wrocławskiej	Wrocław	2013	nie	19
9.	Stowarzyszenie Olsztyński Obszar Aglomeracyjny	Olsztyn	2013	nie	8
10.	Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego	Gliwice	2013	tak	81
11.	Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny	Łódź	2014	tak	31
12.	Stowarzyszenie Metropolia Krakowska	Kraków	2014	tak	15
13.	Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego	Białystok	2014	tak	10
14.	Stowarzyszenie Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego	Rzeszów	2014	tak	13
15.	Stowarzyszenie Aglomeracja Kalisko-Ostrowska z siedzibą w Kaliszu	Kalisz	2015	tak	23
16.	Stowarzyszenie Metropolia Bydgoszcz	Bydgoszcz	2016	nie	21

Źródło: opracowanie własne.

## 1. Zakres działania

### 1.1. Zakres działania stowarzyszeń w kontekście art. 84 ust. 1 u.s.g.

Ustawy samorządowe nie definiują w żaden sposób zakresu działania stowarzyszeń JST, a jedynym przepisem, który precyzuje cel działania w ramach tych form współpracy międzysamorządowej, jest wskazany wcześniej art. 84 ust. 1. u.s.g.

Jednym z podnoszonych w literaturze przedmiotu problemów w kontekście zakresu działania stowarzyszeń JST jest rozstrzygnięcie, czy organizacje te są uprawnione do realizacji zadań publicznych<sup>4</sup>. A. Porawski, podkreślając wyjątkowy status stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, opowiada się za stanowiskiem, w myśl którego nie mogą one powstawać w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Doprecyzowuje jednak, że „chodzi o niemożność takiego transferu zadań, który łączyłby się z przeniesieniem praw i obowiązków na stowarzyszenie, a zatem, który wyłączałby właściwość jednostki samorządu terytorialnego”. W dalszej części swojego wywodu dodaje, że „jednostka samorządowa może powierzyć stowarzyszeniu realizację swojego zadania (...) Powierzając zadanie nie wyzbywa się jednak możliwości jego samodzielnej realizacji i ponosi odpowiedzialność z tytułu realizacji tego zadania. (...) Na stowarzyszenie nie mogą być przeniesione kompetencje leżące w sferze imperium jednostki samorządowej, a zatem kompetencje o charakterze władczym”<sup>5</sup>.

Treść przepisu art. 84 ust. 1 u.s.g. w inny sposób kształtuje jednak sytuację stowarzyszeń JST zrzeszających gminy. Z. Pławecki stwierdza słusznie, co pokrywa się z większością głosów w literaturze przedmiotu, że „stowarzyszenia mogą być tworzone przez gminy tylko wówczas, gdy ich celem będzie wspieranie idei samorządu lub obrona interesów stowarzyszonych gmin. Stowarzyszenia gmin nie mogą powstawać w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, gdyż dla wspólnej realiza-

<sup>4</sup> Więcej na ten temat zob. np. M. Banat, *Cele współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w formie stowarzyszeń*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2012, nr 6, s. 93–106.

<sup>5</sup> *Współpraca JST w Polsce...*, s. 43.

cji tychże celów służą formy współdziałania gmin określone w art. 64 i 74 ustawy, czyli związki i porozumienia. Określając swoje cele, stowarzyszenie musi więc działać w granicach wyznaczonych hipotezą art. 84 ust. 1 ustawy<sup>6</sup>. Podobnie interpretuje treść tego przepisu P. Chmielnicki i sytuuje go w kontekście praktyki działalności stowarzyszeń JST, uznając, że art. 84 ust. 1 u.s.g. „stanowi jedynie pewne kryterium ustalania części celów stowarzyszeń gmin, bynajmniej niewyłączne, i w tym ujęciu zasadność regulacji zawartej w tym artykule jest problematyczna”<sup>7</sup>. A. Porawski stwierdza natomiast, że nieuzasadnione zawężenie celów, dla których mogą być zakładane stowarzyszenia gmin, stanowi „podstawową ułomność obecnie obowiązujących regulacji prawnych w zakresie stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego”<sup>8</sup>.

## 1.2. Cele i sposoby realizacji celów stowarzyszeń JST

Statuty stowarzyszeń JST określają cele działalności tych organizacji na różnych poziomach ogólności. Niektóre statuty w pierwszej kolejności definiują je bardzo ramowo, by później przejść do bardziej szczegółowych regulacji, inne z kolei od razu w sposób precyzyjny wskazują na obszary działania stowarzyszeń JST.

Do pierwszej kategorii organizacji można zaliczyć np. Stowarzyszenie Aglomeracja Zielonogórska, Aglomeracja Opolska czy też Aglomeracja Poznań. Jak stanowi § 3 ust. 4 statutu pierwszej ze wskazanych wyżej organizacji stowarzyszenie reprezentuje interesy zrzeszonych członków i może reprezentować interesy innych osób i podmiotów, na ich wnioski. Statut Stowarzyszenia Aglomeracja Opolska wskazuje natomiast w § 1 ust. 2, że stowarzyszenie jest zinstytucjonalizowaną płaszczyzną współpracy gmin i powiatów (podobny przepis znajduje się w § 1 statutu Stowarzyszenia Metropolia Krakowska). Z kolei zgodnie z § 9 ust. 1 statutu Stowarzyszenia Aglomeracja Poznań jego celem jest wspieranie idei

<sup>6</sup> Z. Pławecki, G. Jyż, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 84*, LEX el. 2012. Podobnie M. Chmaj, M. Bidziński, *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2007, s. 178.

<sup>7</sup> K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 84 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, LEX el. 2014.

<sup>8</sup> *Współpraca JST w Polsce...*, s. 44.



samorządu terytorialnego oraz obrona wspólnych interesów członków stowarzyszenia, a w szczególności wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego Aglomeracji oraz współpracy gmin i powiatów w tym zakresie. Jako cele działania stowarzyszeń JST wskazuje się również współpracę i wzajemne wspieranie się członków stowarzyszenia we wszelkich działaniach na rzecz rozwoju (§ 6 statutu stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot), inspirowanie działań umożliwiających efektywne i skuteczne zarządzanie Łódzkim Obszarem Funkcjonalnym czy też reprezentowanie interesów członków stowarzyszenia we wszystkich wspólnych sprawach (§ 10 statutu Stowarzyszenia Łódzki Obszar Metropolitalny). Wskazane powyżej sformułowania odnoszą się bezpośrednio do treści art. 84 ust. 1 u.s.g.

Niektóre z organizacji definiują sferę działania stowarzyszeń bardziej precyzyjnie. Jako przykład można wskazać Stowarzyszenie Szczeciński Obszar Metropolitalny, gdzie zgodnie z § 3 ust. 1 statutu dla realizacji swoich celów stowarzyszenie wykonuje takie zadania, jak np. inicjowanie na terenie jednostek samorządu terytorialnego członków stowarzyszenia wspólnych przedsięwzięć w zakresie 10 obszarów, takich jak: planowanie przestrzenne, komunikacja i transport czy promocja gospodarcza i turystyczna. Podobnie statut Związku Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego określa w § 5 pkt 1 kilkanaście zadań związku, takich jak: kształtowanie zintegrowanego systemu transportu, prowadzenie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz wspieranie działań innowacyjnych, transferu technologii.

Przepis odmienny od innych regulacji znalazł się natomiast w statucie Stowarzyszenia Rzeszowski Obszar Funkcjonalny. Zgodnie z § 7 pkt 10 statutu tej organizacji celem stowarzyszenia jest między innymi wykonywanie i wspomaganie członków stowarzyszenia w realizacji zadań własnych i zleconych odpowiadających niemal w zupełności katalogowi zadań z art. 4 ust. ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>9</sup>.

W kontekście obowiązującej ustawy metropolitalnej warto natomiast zwrócić uwagę na przepisy statutów Stowarzyszenia Aglomeracja Poznań

<sup>9</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1817.

oraz Stowarzyszenia Szczeciński Obszar Metropolitalny, które jako cele swojej działalności definiują utworzenie na tych obszarach dodatkowych form organizacyjno-prawnych zarządzania metropolią. Zgodnie z § 10 pierwszego z nich „celem stowarzyszenia jest również prowadzenie działań na rzecz powołania związku zrzeszającego jednostki samorządu terytorialnego tworzące Aglomerację. Natomiast § 2 ust. 2 statutu drugiej ze wskazanych organizacji do celów stowarzyszenia zalicza podejmowanie i wspieranie wszelkich działań zmierzających do utworzenia Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego.

Każda z organizacji mających status Związku Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych jest zobligowana do uregulowania w swoim statucie procedur związanych z pełnieniem tej funkcji. Należy podkreślić, że łączna alokacja Regionalnych Programów Operacyjnych na Strategię Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych wojewódzkich wynosi ok. 3 mld EUR. Oznacza to, że znaczna część stowarzyszeń JST o charakterze metropolitalnym i aglomeracyjnym uzyskała dostęp do puli środków nieporównywalnie wyższej od tych, którymi wcześniej one dysponowały, opierając się na finansowaniu ze źródeł własnych i realizacji projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych. W związku z tym, w kontekście analizy zakresu działań stowarzyszeń JST, za zasadne należy uznać przedstawienie celów i priorytetów wynikających ze Strategii ZIT. Pozwoli to na zobrazowanie, jakie obszary uzyskały wsparcie w ramach mechanizmu ZIT, a tym samym, za realizację jakich zadań są odpowiedzialne stowarzyszenia JST.

Działania związane z wdrażaniem mechanizmu ZIT w większości przypadków nie wyczerpują zadań, którymi zajmują się analizowane stowarzyszenia JST. Ich przedstawienie, chociaż nie obejmuje zakresu działania wszystkich organizacji o charakterze metropolitalnym i aglomeracyjnym, daje jednak porównywalny obraz zakresu działania większości z tych organizacji. Analiza celów i priorytetów działania poszczególnych organizacji o statusie Związków ZIT pozwala stwierdzić, że najważniejsze obszary działania stowarzyszeń JST o charakterze metropolitalnym i aglomeracyjnym to obecnie działania na rzecz poprawy konkurencyjności gospodarki i tworzenia miejsc pracy, ochrona środowiska, a także działania w zakresie wspierania rozwoju społecznego.

Tabela 2. Cele i priorytety organizacji o charakterze metropolitalnym i aglomeracyjnym wynikające ze statutu Związku Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych

Lp.	Nazwa organizacji	Cele/priorytety wynikające ze Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych
1.	Związek Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego	<p>Priorytet strategiczny 1.1. Gospodarka i miejsca pracy</p> <p>Priorytet strategiczny 1.2. Aktywność społeczna i zapobieganie wkluczeniom</p> <p>Priorytet strategiczny 2.1. Ochrona powietrza i efektywność energetyczna</p> <p>Priorytet strategiczny 2.2. Ochrona zasobów przyrody</p>
2.	Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego	<p>Cel strategiczny 1: Przestrzenna i funkcjonalna integracja Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (SOM) – zintegrowana przestrzeń</p> <p>Cel strategiczny 2: Dynamizowanie rozwoju gospodarczego SOM – innowacyjna i konkurencyjna gospodarka</p> <p>Podnoszenie standardu życia mieszkańców SOM – wysoka jakość i dostępność usług</p>
3.	Stowarzyszenie Metropolia Poznań	<p>Cel strategiczny 1: Kształtowanie środowiska, krajobrazu i urbanistyki, zgodnie z zasadami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju</p> <p>Cel strategiczny 2: Rozwój infrastruktury transportowej z preferencją dla niskoemisyjnej i zintegrowanej komunikacji publicznej</p> <p>Cel strategiczny 3: Wspieranie rozwoju gospodarczego i wzrostu konkurencyjności rynku pracy</p> <p>Cel strategiczny 4: Tworzenie przyjaznych mieszkańcom usług społecznych</p>
4.	Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot	<p>Cel strategiczny I: Rozwój konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki</p> <p>Cel strategiczny II: Budowa aktywnego i otwartego społeczeństwa</p> <p>Cel strategiczny III: Kreowanie zintegrowanej przestrzeni</p> <p>Cel strategiczny IV: Wzrost efektywności energetycznej i wdrożenie strategii niskoemisyjnej oraz efektywniejsze zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych</p>

Lp.	Nazwa organizacji	Cele/priorytety wynikające ze Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych
5.	Stowarzyszenie Aglomeracja Opolska	Priorytet 1. Nowe inwestycje i wzrost aktywności ekonomicznej mieszkańców Aglomeracji Opolskiej (AO). Priorytet 2. Gospodarka niskoemisyjna Priorytet 3. Wysoka jakość edukacji Priorytet 4. Dziedzictwo kulturowe i kultura w AO
6.	Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego	Priorytet 1.1. Gospodarka i miejsca pracy Priorytet 1.2. Aktywność społeczna i zapobieganie wykluczeniom Priorytet 2.1. Ochrona powietrza i efektywność energetyczna Priorytet 2.2. Ochrona zasobów przyrody
7.	Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny	Cel strategiczny 1. Wzmocnienie funkcji metropolitalnych i spójności obszaru metropolitalnego Cel strategiczny 2. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach Cel strategiczny 3. Budowa zintegrowanego i zrównoważonego systemu transportu metropolitalnego Cel strategiczny 4. Rozwój gospodarki zasobooszczędnej i niskoemisyjnej oraz ochrona środowiska przyrodniczego Cel strategiczny 5. Rozwój nowoczesnego kapitału ludzkiego oraz silnego informacyjnego społeczeństwa obywatelskiego
8.	Stowarzyszenie Metropolia Krakowska	Cel 1: Wysoka konkurencyjność gospodarcza Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego (KrOF) Cel 2: Wysoka jakość życia na terenie KrOF – KrOF spójny społecznie i przestrzennie Cel 3: Zintegrowane zarządzanie KrOF
9.	Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego	Cel 1. Atrakcyjność inwestycyjna Cel 2. Kompetencje do pracy Cel 3. Dostępność do kultury Cel 4. Aktywna integracja społeczna Cel 5. Gospodarka niskoemisyjna i ochrona środowiska Cel 6. Dostępność komunikacyjna Cel 7. Integracja strategicznego zarządzania rozwojem BOF

Lp.	Nazwa organizacji	Cele/priorytety wynikające ze Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych
10.	Stowarzyszenie Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego	<p>Cel rozwojowy ZIT 1. Wzrost konkurencyjności gospodarki dzięki tworzeniu warunków dla rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw</p> <p>Cel rozwojowy ZIT 2. Podnoszenie jakości życia w ROF poprzez zwiększenie dostępu do nowoczesnych usług publicznych oraz rewitalizację przestrzeni publicznej</p> <p>Cel rozwojowy ZIT 3. Poprawa stanu środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywności energetycznej regionu</p>
11.	Stowarzyszenie Aglomeracja Kalisko-Ostrowska z siedzibą w Kaliszu	<p>Priorytet 1. Wspieranie przedsiębiorczości, zatrudnienia oraz aktywności zawodowej</p> <p>Priorytet 2. Promocja strategii niskoemisyjnych</p> <p>Priorytet 3. Wykształcone społeczeństwo</p> <p>Priorytet 4. Nowoczesna infrastruktura służąca rozwojowi</p>

Źródło: opracowanie własne.

## 2. Konstrukcja prawna

### 2.1. Podmiotowość prawna

Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego jest fakultatywnym zrzeszeniem korporacji prawa publicznego, ma osobowość prawną i legitymację do działania w sferze prawa prywatnego. Ustawy samorządowe wskazują w art. 84 ust. 3, art. 75 ust. 2 u.s.p. oraz art. 8b ust. 2, że do stowarzyszeń gmin stosuje się odpowiednio przepisy Prawa o stowarzyszeniach, z tym że dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej trzech założycieli.

Zgodnie z odpowiednio stosowanym art. 2 ust.1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach<sup>10</sup> (dalej: u.p.s.), stowarzyszenie JST jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Stowarzyszenie JST uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność po wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego, a nadzór nad jego działalnością należy do wojewody właściwego ze względu na

<sup>10</sup> T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1393 z późn. zm.

siedzibę stowarzyszenia (odpowiednio art. 17 ust. 1 oraz art. 8 ust. 5 pkt 1 u.p.s.).

Podstawą działalności każdego ze stowarzyszeń JST jest statut, który określa w szczególności (art. 10 u.p.s.):

- nazwę stowarzyszenia, odróżniającą je od innych stowarzyszeń, organizacji i instytucji;
- teren działania i siedzibę stowarzyszenia;
- cele i sposoby ich realizacji;
- sposób nabywania i utraty członkostwa, przyczyny utraty członkostwa oraz prawa i obowiązki członków;
- władze stowarzyszenia, tryb dokonywania ich wyboru, uzupełniania składu oraz ich kompetencje;
- możliwość otrzymywania przez członków zarządu wynagrodzenia za czynności wykonywane w związku z pełnioną funkcją;
- sposób reprezentowania stowarzyszenia, w szczególności sposób zaciągania zobowiązań majątkowych, a także warunki ważności uchwał władz stowarzyszenia;
- sposób uzyskiwania środków finansowych oraz ustanawiania składek członkowskich;
- zasady dokonywania zmian statutu;
- sposób rozwiązania się stowarzyszenia.

## 2.2. Struktura władzy

Władzę w stowarzyszeniach jednostek samorządu terytorialnego sprawują obligatoryjnie trzy kolegialne organy: walne zebranie członków, będące najwyższą władzą stowarzyszenia, zarząd oraz organ kontroli wewnętrznej. Wynika to ze stosowanych odpowiednio przepisów art. 11 ust. 1 i ust. 3 u.p.s. Ponadto art. 11 ust. 1 *in fine* stanowi, że w sprawach, w których statut nie określa właściwości władz stowarzyszenia, podejmowanie uchwał należy do walnego zebrania członków. Zgodnie z przepisami u.p.s. statut organizacji określa natomiast m.in. władze stowarzyszenia, tryb dokonywania ich wyboru, uzupełniania składu oraz ich kompetencje, a także sposób reprezentowania stowarzyszenia, w szczególności sposób zaciągania zobowiązań majątkowych, a także warunki ważności uchwał władz stowarzyszenia (art. 10 ust. 1 pkt 5 i 6 u.p.s.).

### 2.2.1. Walne zebranie członków

Z racji podobieństwa przepisów statutowych zakres kompetencji walnego zebrania członków, zwanego również w statutach stowarzyszeń radą metropolii<sup>11</sup>, radą stowarzyszenia<sup>12</sup>, Zjazdem przedstawicieli członków stowarzyszenia<sup>13</sup> lub zgromadzeniem ogólnym<sup>14</sup>, można przedstawić na przykładzie wybranej organizacji. Statut Stowarzyszenia Aglomeracja Poznań do zadań tego organu zalicza:

- kształtowanie działalności programowej stowarzyszenia;
- uchwalanie regulaminu obrad Rady Metropolii (pełniącej funkcję walnego zebrania członków), ordynacji wyborczej i dokonywanie w nich zmian;
- zmiana statutu;
- wybór i odwoływanie zarządu;
- wybór i odwoływanie Komisji Rewizyjnej;
- uchwalanie budżetu Stowarzyszenia;
- uchwalanie wysokości i terminów płatności składek członkowskich;
- przyjmowanie sprawozdań z działalności Zarządu i rocznego sprawozdania finansowego, zaopiniowanego przez Komisję Rewizyjną;
- ustalanie zasad zwrotu kosztów podróży dla członków Zarządu i Komisji Rewizyjnej;
- wyrażanie zgody na nabywanie i zbywanie nieruchomości, zaciąganie pożyczek;
- podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia członków Stowarzyszenia;
- rozpatrywanie odwołań w sprawie pozbawienia członkostwa w Stowarzyszeniu;
- przyjmowanie dokumentów strategicznych, w tym Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych;
- likwidacja Stowarzyszenia.

Do kompetencji najwyższych władz stowarzyszeń mających status Związków ZIT należy podejmowanie decyzji związanych z wdrażaniem tego mechanizmu. Na przykładzie statutu Stowarzyszenia Szczeciński Obszar

---

<sup>11</sup> § 17 pkt 1 statutu Stowarzyszenia Aglomeracja Poznań.

<sup>12</sup> § 17 ust. 1 pkt 1 statutu Stowarzyszenia Łódzki Obszar Funkcjonalny.

<sup>13</sup> § 14 pkt 1 statutu Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Aglomeracji Wrocławskiej.

<sup>14</sup> § 13 pkt 1 statutu Związku Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego.

Metropolitalny można do nich zaliczyć m.in. zatwierdzanie Strategii ZIT oraz jej monitoring i aktualizację, a w szczególności:

- zatwierdzanie przedkładanych przez zarząd projektów do realizacji w zakresie ZIT;
- zatwierdzanie przedkładanych przez zarząd rocznych raportów monitoringowych nt. wdrażania Strategii ZIT;
- zatwierdzanie sprawozdań z wykonania projektów;
- zatwierdzanie innych dokumentów koniecznych do realizacji strategii i projektów w ramach ZIT<sup>15</sup>.

Przepisy dotyczące wdrażania mechanizmu ZIT były obligatoryjnie dodawane do statutów stowarzyszeń JST po zawarciu porozumień potwierdzających uzyskanie przez nie statusu Związku ZIT.

W praktyce działania stowarzyszeń JST szczególne znaczenie ma sposób podejmowania decyzji przez walne zebranie członków. Z przepisów większości analizowanych statutów wynika, że każdy członek organizacji dysponuje przy podejmowaniu decyzji jednym głosem. Statuty niektórych stowarzyszeń JST regulują jednak tę kwestię inaczej, uzależniając liczbę głosów danego samorządu od liczby jego mieszkańców albo wysokości składki wnoszonej do budżetu organizacji<sup>16</sup>.

Statuty stowarzyszeń regulują również sposób zwoływania zebrań członków, trybu ich prowadzenia oraz sposobu podejmowania decyzji na forum zebrania.

---

<sup>15</sup> § 13 ust. 22 lit. a–d statutu Stowarzyszenia Szczeciński Obszar Metropolitalny.

<sup>16</sup> Patrz. np. statut Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego, gdzie w § 12 ust. 3 wskazano, że liczba głosów członka w walnym zebraniu zależy od liczebności społeczności lokalnej, którą reprezentuje i wynosi: 1 głos dla gminy liczącej do 15 000 mieszkańców; 2 głosy dla gminy liczącej od 15 001 mieszkańców do 30 000 mieszkańców; 3 głosy dla gminy liczącej od 30 001 do 100 000 mieszkańców; 4 głosy dla gminy liczącej powyżej 100 000 mieszkańców; 2 głosy dla każdego powiatu ziemskiego. Z kolei zgodnie z § 23 statutu Stowarzyszenia Metropolia Poznań liczba głosów w Radzie Metropolii w danym roku, przypadająca na każdego członka, jest proporcjonalna do wnoszonej przez jednostkę samorządu terytorialnego składki członkowskiej w danym roku, przy czym miastu Poznań przypada nie więcej niż 40% głosów.



### 2.2.2. Zarząd

Organem wykonawczym stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego jest zarząd. W stowarzyszeniach JST o charakterze aglomeracyjnym i metropolitalnym zarząd może liczyć od 3 (Stowarzyszenie Białostocki Obszar Funkcjonalny) do nawet 17 członków (Stowarzyszenie Aglomeracja Zielonogórska). W stowarzyszeniu JST o największej liczbie członków, jakim jest Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego, liczący 81 członków, w skład zarządu wchodzi 15 członków.

Statuty stowarzyszeń JST w różny sposób normują zasady wyłaniania członków zarządu. W niektórych przypadkach statut przesądza o tym, przedstawiciel władz jakiego miasta będzie pełnił funkcję prezesa zarządu. Takie regulacje znajdują się w statutach stowarzyszeń: Metropolia Krakowska, Białostocki Obszar Funkcjonalny, Łódzki Obszar Funkcjonalny, Metropolia Poznań, a także Aglomeracja Kalisko-Ostrowska, gdzie funkcję prezesów zarządu pełnią każdorazowo prezydenci Krakowa, Białegostoku, Łodzi, Poznania oraz Kalisza. W niektórych przypadkach w statutach stowarzyszeń określa się również dodatkowe zasady wyłaniania członków zarządu. Statut Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego wskazuje na przykład, że w skład zarządu wchodzi po trzech przedstawicieli każdego z podregionów Subregionu Centralnego, a także co najmniej jeden przedstawiciel powiatów ziemskich. Z kolei statut Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego wskazuje, że w skład zarządu, obok prezydenta i wiceprezydenta Miasta Łodzi, pełniących funkcje prezesa oraz wiceprezesa zarządu wchodzi również czterech członków zarządu, z których każdy jest przedstawicielem jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład innego powiatu (brzezińskiego, łódzkiego wschodniego, pabianickiego i zgierskiego). Wskazane powyżej zasady mają na celu z jednej strony zapewnienie sprawiedliwego podziału głosów podczas podejmowania decyzji przez członków zarządu, z drugiej natomiast – zapewnienie sprawności działania organizacji.

Zakres kompetencji zarządu, podobnie jak w przypadku najwyższej władzy stowarzyszenia, można określić poprzez odwołanie się do przepisów statutu wybranego stowarzyszenia JST. Zgodnie z treścią § 26 ust. 2 statu-

tu OMG-G-S zarząd jest powołany do kierowania działalnością stowarzyszenia i jego reprezentacji, a do jego kompetencji należy w szczególności:

- reprezentowanie stowarzyszenia na zewnątrz i działanie w jego imieniu;
- realizacja zadań wynikających z pełnienia przez stowarzyszenie funkcji IP dla RPO WP 2014–20 jako Związek ZIT;
- prowadzenie spraw związanych z pozyskiwaniem środków zewnętrznych na realizację działań stowarzyszenia;
- powołanie biura stowarzyszenia, w tym zatrudnianie dyrektora i nadzór nad jego działalnością;
- przygotowywanie materiałów dla walnego zebrania członków;
- kierowanie bieżącymi pracami stowarzyszenia;
- zwoływanie walnego zebrania członków;
- realizowanie uchwał walnego zebrania członków;
- przyjmowanie i wykluczanie członków stowarzyszenia;
- składanie sprawozdań walnemu zebraniu członków z działalności zarządu<sup>17</sup>.

Do innych kompetencji zarządu można zaliczyć np.: wykonywanie budżetu, sporządzanie planów pracy i budżetu<sup>18</sup>, ustalanie wysokości oraz sposobu i terminu wpłacania składki członkowskiej<sup>19</sup>, czy też delegowanie przedstawicieli stowarzyszenia do innych organizacji i instytucji<sup>20</sup>.

Niektóre stowarzyszenia JST w sposób bardziej szczegółowy regulują kompetencje zarządu w zakresie podejmowania decyzji związanych z wdrażaniem w organizacji mechanizmu ZIT. Jako przykład można wskazać statut Stowarzyszenia Rzeszowski Obszar Funkcjonalny, którego statut zalicza do kompetencji zarządu takie zadania, jak m.in. przedkładanie zebraniu delegatów projektu Strategii ZIT ROF oraz jej zmian; przedkładanie zebraniu delegatów projektu porozumienia z IZ RPO w sprawie realizacji ZIT dla ROF projektu propozycji kryteriów wyboru operacji finansowanych w ramach ZIT ROF, czy sprawozdania rocznego z realizacji ZIT ROF<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> § 27 statutu Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot.

<sup>18</sup> § 6 ust. 8 statutu Stowarzyszenia Aglomeracja Opolska.

<sup>19</sup> § 21 ust. 1 pkt 13 statutu Stowarzyszenia Białostocki Obszar Funkcjonalny.

<sup>20</sup> § 22 pkt 7 ust. 10 statutu Stowarzyszenia Aglomeracja Kalisko-Ostrowska.

<sup>21</sup> § 19 statutu Stowarzyszenia Rzeszowski Obszar Funkcjonalny.

### 2.2.3. Organ kontroli wewnętrznej

Trzecim z obligatoryjnych organów władz stowarzyszeń JST jest organ kontroli wewnętrznej, który w każdym z analizowanych przypadków przybiera nazwę „komisji rewizyjnej”. Podobnie jak w przypadku walnego zebrania członków oraz zarządu u.p.s. nie normuje kompetencji organu kontroli wewnętrznej i pozostawia tę kwestię do regulacji statutowej.

Do najważniejszych zadań komisji rewizyjnej można zaliczyć kontrolę zgodności działań organów stowarzyszenia ze statutem stowarzyszenia i uchwałami rady stowarzyszenia oraz powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, jak również opiniowanie wykonania budżetu stowarzyszenia przez zarząd stowarzyszenia<sup>22</sup>. Komisja rewizyjna jest też organem, który przedkłada walnemu zebraniu członków wnioski w przedmiocie absolutorium dla zarządu<sup>23</sup>, a także może występować z wnioskiem o zwołanie nadzwyczajnego walnego zebrania członków, opiniować sprawozdania zarządu składanego walnemu zebraniu członków oraz sprawować nadzór nad wyborem biegłych rewidentów do zbadania sprawozdania finansowego, gdy wymagają tego przepisy prawa<sup>24</sup>.

W skład tego organu wchodzi w zależności od regulacji statutowej od trzech do siedmiu członków wybieranych przez walne zebranie członków stowarzyszenia. Przepisy statutów stowarzyszeń JST regulują również takie kwestie, jak: większość głosów, jaką zapadają decyzje komisji rewizyjnej, tryb zwoływania jej posiedzeń, a także tryb wyboru i odwołania członków komisji.

### 2.2.4. Inne organy

Prawo o stowarzyszeniach nie ogranicza możliwości powoływania dodatkowych organów władzy stowarzyszeń. Nie jest to jednak częsta praktyka, a wśród statutów analizowanych organizacji dodatkowy organ – przewodniczącego związku – wprowadzono tylko do statutu Związku Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> § 43 pkt 1 i 2 statutu Stowarzyszenia Łódzki Obszar Funkcjonalny.

<sup>23</sup> § 24 ust. 1 statutu Stowarzyszenia Białostocki Obszar Funkcjonalny.

<sup>24</sup> § 31 pkt 6–8 statutu Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot.

<sup>25</sup> Zgodnie z par. 20 ust. 1 i 2 statutu tej organizacji przewodniczący związku pełni funkcję przewodniczącego zarządu i jednocześnie przewodniczącego związku RIT

Ze względu na przedmiot oraz zasięg podejmowanej działalności niektóre organizacje powołują natomiast kolegialne organy, które mają na celu usprawnić ich działalność, a także stanowić fora dyskusyjne umożliwiające wypracowanie konkretnych rozwiązań na tle problemów i zagadnień podnoszonych przez członków stowarzyszeń JST. Mogą to być z jednej strony komisje i grupy robocze (§ 23 statutu Związku Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego), z drugiej natomiast komisje doraźne (§ 12 ust. 2. statutu Stowarzyszenia Metropolia Krakowska)<sup>26</sup> albo też stała struktura, taka jak Komitet Doradczy Stowarzyszenia (§ 27 ust. 3 statutu Stowarzyszenia Łódzki Obszar Funkcjonalny).

### 3. Obszar działania

Czynnikami, które decydują o zasięgu działania stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, są powiązania funkcjonalne występujące pomiędzy członkami tych organizacji oraz przedmiot ich działalności. Mogą one zresztać zarówno sąsiadujące ze sobą gminy, powiaty i województwa, jak również samorządy rozproszone po różnych częściach kraju.

---

(Regionalnych Inwestycji Terytorialnych). Przewodniczący związku kieruje działalnością związku i reprezentuje go na zewnątrz (składając oświadczenia woli wspólnie z innym członkiem zarządu lub dyrektorem biura związku).

<sup>26</sup> Według par. 23 statutu Związku Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego zarząd może powoływać komisje i grupy robocze, które mogą wnioskować rozpatrzenie określonych spraw oraz podjęcie uchwał i stanowisk przez zarząd. Komisje i grupy robocze są powoływane bądź dla rozpatrywania określonych spraw o charakterze branżowym (komisje stałe), bądź też dla zbadania określonej sprawy (komisje nadzwyczajne). Mogą one zwracać się do członków zarządu o udzielenie informacji lub przedstawienie dokumentów dotyczących spraw będących przedmiotem zainteresowania komisji. Zgodnie z przepisami par. 52–54 statutu Stowarzyszenia Łódzki Obszar Metropolitalny – Komitet Doradczy Stowarzyszenia, jest ciałem opiniującym i doradczym. Powołuje go Rada Stowarzyszenia w składzie do 10 osób wskazanych przez Zarząd Stowarzyszenia spośród: przedstawicieli środowisk naukowych; przedstawicieli organizacji pozarządowych wskazanych przez Radę Organizacji Pozarządowych Województwa Łódzkiego; przedstawicieli przedsiębiorców wskazanych przez Konfederację Lewiatan. Komitet wybiera ze swego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczącego. Do zadań Komitetu należy opiniowanie projektów dokumentów przedłożonych przez Zarząd Stowarzyszenia. Z kolei zgodnie z § 12 ust. 2. statutu stowarzyszenia Metropolia Krakowska „Walne Zebranie może powoływać komisje doraźne”. Przepis ten nie zostaje jednak rozwinięty w dalszych przepisach.

Stowarzyszenia JST działające w skali metropolitalnej oraz aglomeracyjnej, będące przedmiotem niniejszego opracowania, różnią się zarówno w zakresie ilości członków, jak i sposobów wyznaczenia w statucie zasięgu ich działalności. Najmniejszą liczbę samorządów (8) zrzesza Stowarzyszenie Olsztyński Obszar Aglomeracyjny, największą natomiast (81) Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego.

Statut każdej z organizacji wskazuje, że działa ona na terenie Rzeczypospolitej, ale swoje cele realizuje w szczególności na danej części terytorium kraju. Przepisy statutów analizowanych organizacji różnią się w zakresie sposobu zdefiniowania obszaru ich działania, na co wpływ ma również przyjęcie określonych metod delimitacji obszarów metropolitalnych.

Niektóre organizacje bardzo precyzyjnie, bo poprzez wyliczenie samorządów członkowskich, określają obszar swojej działalności. Do tej grupy należy należą m.in. Stowarzyszenie Białostocki Obszar Funkcjonalny, Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego oraz Stowarzyszenie Aglomeracja Kalisko-Ostrowska. Z kolei zgodnie z § 5 ust. 1 statutu Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Aglomeracji Wrocławskiej „Agglomeracja Wrocławska obejmuje Miasto Wrocław, obszar dziewięciu powiatów oraz gmin spoza tych powiatów, które przystąpią do Stowarzyszenia jako członkowie założyciele”.

Kolejną grupę stanowią te organizacje, które w swoich statutach definiują „rdzeń” obszaru metropolitalnego, ale jednocześnie pozostawiają możliwość przystąpienia do stowarzyszenia samorządom spoza niego. Jako przykład może posłużyć statut Stowarzyszenia Aglomeracja Zielonogórska, gdzie zgodnie z § 3 ust. 1, „stowarzyszenie prowadzi swoją działalność na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności na terenie podregionu Zielonogórskiego zgodnie z nomenklaturą jednostek terytorialnych do celów statystycznych – NTS”. Ponadto, zgodnie z § 10 statutu tej organizacji, członkami zwykłymi stowarzyszenia mogą być gminy oraz stowarzyszenia gmin i związki międzygminne leżące na terenie podregionu zielonogórskiego oraz powiatów ościennych. Podobny, choć nie identyczny mechanizm, przewiduje § 2 statutu Stowarzyszenia Metropolia Poznań, zgodnie z którym „Stowarzyszenie Metropolia Poznań jest stowarzyszeniem gmin i powiatów Aglomeracji Poznańskiej, przez które

należy rozumieć: Miasto Poznań, Powiat Poznański, gminy Powiatu Poznańskiego, Śrem, Szamotuły i Skoki, oraz gminy i powiaty wykazujące silne związki z Aglomeracją Poznańską”.

Jak pokazuje przykład Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot, obszar działania organizacji może zostać uregulowany również w oparciu o powiązania funkcjonalne pomiędzy samorządami, bez odwoływania się do granic wynikających z podziału terytorialnego kraju. W § 2 ust. 1 statutu OMG-G-S wskazano, że „w skład Stowarzyszenia wchodzi gminy i powiaty tworzące jednorodny przestrzennie i funkcjonalnie układ osadniczy, nazywany dalej Obszarem Metropolitalnym”. Jest to koncepcja odmienna od tych, które zostały przyjęte przez pozostałe stowarzyszenia o charakterze metropolitalnym i aglomeracyjnym.

## Podsumowanie

Jak piszą J. Herbst, J. Wygnański i K. Starzyk, wraz z przenoszeniem na samorządy odpowiedzialności za kolejne obszary zarządzania publicznego coraz większym wyzwaniem staje się koordynacja związanych z nimi działań i planów w ramach obszarów funkcjonalnych wykraczających poza ich granice administracyjne<sup>27</sup>. Współpraca samorządów w ramach stowarzyszeń JST daje szansę na stopniowe rozwiązywanie przez samorządy problemów, którym nie jest w stanie sprostać pojedyncze miasto, gmina czy powiat. Skuteczna koordynacja działań ma szczególne znaczenie na obszarach metropolitalnych, gdzie sposób realizacji zadań publicznych z zakresu transportu zbiorowego, planowania przestrzennego czy edukacji powinien uwzględniać szerszą perspektywę i powiązania funkcjonalne pomiędzy samorządami.

Wydaje się, że właściwym kierunkiem rozwoju stowarzyszeń JST, szczególnie tych o charakterze aglomeracyjnym i metropolitalnym, powinno być stworzenie z nich instytucji – platform synchronizacji i uwspólniania

---

<sup>27</sup> J. Herbst, J. Wygnański i K. Starzyk [w:] *Badanie współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej w Polsce. Synteza raportu końcowego z badania dla Związku Miast Polskich. Najważniejsze ustalenia, wnioski, rekomendacje*, red. J. Herbst, J.J. Wygnański, Warszawa 2015, s. 3.

działań rozmaitych partnerów lokalnych, będących w stanie przyjąć realną współodpowiedzialność za całość tych działań – ich wspólne planowanie (zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym), koordynację, realizację i ocenę<sup>28</sup>.

Z kolei w kontekście możliwości utworzenia związków metropolitalnych na tych obszarach, gdzie działają obecnie stowarzyszenia JST, jako potencjalne istotne wyzwanie należy wskazać odpowiednie rozdzielanie kompetencji pomiędzy obydwoma formami współdziałania JST. Istnieje bowiem ryzyko, również ze względów politycznych, dublowania zadań i braku koordynacji inicjatyw podejmowanych przez stowarzyszenia JST oraz związki metropolitalne.

## Bibliografia

- Banat M., *Cele współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w formie stowarzyszeń*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 6.
- Bandarzewski K., *Komentarz do art. 84 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, LEX el. 2014.
- Chmaj M., Bidziński M., *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2007.
- Herbst J., Wygnański J., Starzyk K. [w:] *Badanie współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej w Polsce. Synteza raportu końcowego z badania dla Związku Miast Polskich. Najważniejsze ustalenia, wnioski, rekomendacje*, red. J. Herbst, J.J. Wygnański, Warszawa 2015.
- Pławecki Z., Jyż G., Szewc A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 84*, LEX el. 2012.
- Współpraca JST w Polsce. Stan i potrzeby*, red. A. Porawski, Poznań 2013.

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446)

---

<sup>28</sup> *Ibidem*.

---

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 814)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 486)

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1817).





# Spółka komunalna

*Bartłomiej Gliniecki*

## Wprowadzenie

Możliwą do wykorzystania i posiadającą spory potencjał oraz elastyczność formą prawną (podmiotem) mogącą wykonywać zadania z zakresu zarządzania obszarami metropolitalnymi jest spółka handlowa<sup>1</sup>. Istnieje w sumie siedem typów spółek handlowych różniących się konstrukcją prawną oraz optymalnym sposobem wykorzystania do realizacji określonych zadań gospodarczych. Spółki handlowe (jako pojęcie zbiorcze), w których wspólnikami bądź akcjonariuszami są – bezpośrednio lub pośrednio – jednostki samorządu terytorialnego, powszechnie określane są mianem spółek komunalnych. Nazwa ta – w przeciwieństwie do pojęcia spółki handlowej – ma za zadanie nieakcentowania komercyjnego zastosowania tego typu podmiotu, predestynując ją w ten sposób do wykonywania zadań publicznych, nieukierunkowanych w pierwszym rzędzie na osiągnięcie zysku. Właśnie ów merkantylny charakter, łączony z ekonomicznym wyznacznikiem celu działalności spółek handlowych, stanowić może przeszkodę w uznaniu konstrukcji prawnej spółek jako użytecznego i optymalnego z uwagi na efektywność zarządzania fundamentu organizacyjnego, w oparciu o który można realizować nie tylko cele stricte gospodarcze (biznesowe), ale także wykonywać zadania publiczne, w tym związane z funkcjonowaniem obszarów metropolitalnych.

Spółki handlowe – choć na gruncie prawa administracyjnego (w tym samorządowego) są z zasady tworem obcym, bo wywodzącym się z gałęzi prawa cywilnego, toteż bardziej łączone są z obrotem gospodarczym – na przestrzeni ćwierćwiecza dostatecznie ukorzeniły się w przestrzeni

---

<sup>1</sup> W ustawach samorządowych pojawia się także pojęcie spółki prawa handlowego.

publicznej, będąc wykorzystywane do wykonywania zadań o charakterze gospodarczym lub quasi-gospodarczym zarówno przez Państwo, jak i samorząd terytorialny. Bez ambicji wymieniania w tym miejscu wszystkich zastosowań spółek handlowych w tym zakresie wystarczy wspomnieć jedynie, że są one podmiotami zarządzającymi portami morskimi, specjalnymi strefami ekonomicznymi, agencjami odpowiedzialnymi za regionalny czy lokalny rozwój gospodarczy, placówkami opieki zdrowotnej (szpitalami) czy transportem publicznym. Prócz walorów wynikających ze struktury organizacyjnej spółek handlowych i przyjętego w nich modelu zarządzania ich zaletą jest również możliwość zastosowania tych podmiotów w sferach, w których jednostki samorządu terytorialnego w wykonywaniu swych zadań stykają się z podmiotami rynkowymi (prywatnymi), funkcjonującymi najczęściej właśnie w ramach podmiotowości spółek handlowych. Korzystanie z tych samych rozwiązań funkcjonalnych przez wszystkich partnerów rynkowych ułatwia uczestnictwo w stosunkach gospodarczych podmiotów ze sfery publicznej oraz prywatnej, a także nie stwarza wrażenia instytucjonalnego uprzywilejowania podmiotów publicznych, gdyż korzystają one z tych samych narzędzi podmiotowych (spółek handlowych) co podmioty prywatne.

Niezaprzeczną zaletą spółek handlowych służących do prowadzenia działalności podmiotów sfery publicznej jest także możliwość łatwego i naturalnego wykorzystania takich spółek w działalność partnerstwa publiczno-prywatnego (poprzez włączenie podmiotu prywatnego jako współnika spółki), a nawet możliwa komercjalizacja takiej spółki w sytuacji, gdy jednostka samorządu terytorialnego postanowiłaby dokonać zbycia majątku takiej spółki oraz prowadzonej przez nią działalności na rzecz innego podmiotu.

## 1. Zakres działania spółek komunalnych

Wspomniane ukorzenie spółek handlowych jako podmiotów mogących zostać wykorzystane do realizacji zadań publicznych w sferze samorządowej znalazło wyraz także w przepisach ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>2</sup> (art. 5 stosowany odpowiednio do związków metropolitalnych i zakładanych przez związek spółek hand-

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 573 z późn. zm.

lowych). Bezpośrednio przepisy ustawy o związkach metropolitalnych nie umożliwiają scedowania realizacji zadań publicznych związku na spółki handlowe, gdyż nie wynika to z treści jej art. 13. Przepis ten umożliwia związkowi metropolitalnemu tworzenie jednostek organizacyjnych, których organizacja i funkcjonowanie odbywa się w oparciu o przepisy dotyczące wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 13 ust. 2 u.z.m.), a więc zasadniczo art. 8 ust. 1 u.s.w. W zasadzie pojęcie „jednostki organizacyjnej” jest bardzo szerokie, obejmując potencjalnie różnego rodzaju podmioty, w tym spółki handlowe. Jednocześnie brakuje definicji legalnej „wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych”<sup>3</sup>, co upoważniałoby do wyrażenia poglądu, że zarówno w świetle przywołanego przepisu ustawy o samorządzie województwa, jak i art. 13 ust. 1 u.z.m. nie jest wykluczone utworzenie także spółki handlowej w celu realizacji wskazanych tamże celów<sup>4</sup>. Każda bowiem spółka handlowa stanowi jednostkę organizacyjną *sensu largo*, posiadającą podmiotowość prawną – chociaż zróżnicowanego typu (spółki osobowe stanowią tzw. niezupełne osoby prawne określone w art. 33<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego, natomiast spółki kapitałowe posiadają osobowość prawną).

Należałoby jednak dokonać wykładni pojęcia jednostki organizacyjnej w zgodzie z wewnętrzną logiką przepisów u.z.m., a w ich świetle widać, że ustawodawca odróżnia jednostki organizacyjne od spółek prawa handlowego (art. 22 pkt 8 lit. e oraz lit. f). Tym samym spółki handlowe nie są objęte dyspozycją art. 13 u.z.m., jednakże mogą zostać powołane przez związek na podstawie art. 5 ustawy o gospodarce komunalnej do wykonywania zadań użyteczności publicznej, także w formule organizacyjnej spółek handlowych (art. 1 ust. 2 oraz art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej).

Dodatkowo należy zauważyć, że pojęcie jednostki organizacyjnej związku metropolitalnego implikuje tożsamość podmiotową owej jednostki i samego związku, gdy tymczasem w przypadku powołania przez związek spółki handlowej do wykonywania zadań publicznych zależności

<sup>3</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 26 lipca 2004 r., II SA/Op 115/04.

<sup>4</sup> M. Augustyniak, T. Moll, *Tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015, s. 27–29.

takowej nie ma – związek i spółka stanowią odrębne byty prawne, aczkolwiek działalność spółki jest podporządkowana decyzjom podejmowanym przez związek, o czym będzie jeszcze mowa dalej.

Nie ograniczając w tym miejscu potencjalnego zakresu wykorzystania spółek handlowych przez związki metropolitalne, biorąc pod uwagę dotychczasowe wykorzystanie spółek handlowych w działalności samorządów gminnych i wojewódzkich, w szczególności należałoby wskazać przydatność zastosowania spółek handlowych w dziedzinie realizacji zadań dotyczących publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku (art. 12 ust. 1 pkt 3 u.z.m.) oraz promocji obszaru metropolitalnego (art. 12 ust. 1 pkt 5 u.z.m.).

## 2. Konstrukcja prawna

### 2.1. Podmiotowość prawna

Konstrukcja prawna spółek handlowych – a więc ich typy, charakterystyka prawna, zasady występowania w obrocie gospodarczym wobec osób trzecich oraz struktura wewnętrzna – zostały opisane w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych<sup>5</sup>. Ma ona zastosowanie do wszystkich spółek, niezależnie od ich struktury właścicielskiej, w tym naturalnie do spółek komunalnych realizujących zadania publiczne. Dodatkowo, do spółek handlowych z udziałem jednostek samorządu terytorialnego zastosowanie znajdują przepisy ustawy o gospodarce komunalnej. Jej art. 5 nakazuje odpowiednie stosowanie zawartych w niej przepisów także do związków metropolitalnych, a w szczególności do spółek handlowych powołanych przez takie związki.

Prawo polskie umożliwia założenie i funkcjonowanie w sumie siedmiu typów spółek handlowych. W ślad za regulacjami prawnymi innych państw dzielą się one na dwie grupy, w obrębie których poszczególne spółki posiadają dość podobną charakterystykę: osobowe (spółka jawna, partnerska, komandytowa i komandytowo-akcyjna) oraz kapitałowe (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, akcyjna oraz europejska). Z góry należy podkreślić, że pomimo potencjalnie dość szerokiego wyboru, ze

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1578 z późn. zm.

względu na specyfikę poszczególnych typów spółek, nie wszystkie z nich będą nadawały się do wykorzystania w celu realizacji za ich pośrednictwem zadań publicznych przez związek metropolitalny.

Z potencjalnego wykorzystania do realizacji zadań publicznych przez związek metropolitalny należy wyeliminować spółki osobowe. Te bowiem wymagają założenia przez co najmniej dwóch wspólników – wykluczone jest zatem utworzenie i funkcjonowanie spółki osobowej samodzielnie przez jeden związek metropolitalny. Co więcej, art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej z zasady wyklucza możliwość powołania do wykonywania zadań publicznych spółki osobowej, z wyjątkiem określonym w art. 9 ust. 2 (partnerstwo publiczno-prywatne).

Cechą spółek osobowych, która w omawianym zastosowaniu stanowi może wadę, jest przyjęty w nich model zarządzania. Spółką kierują bezpośrednio jej wspólnicy – co w omawianym kontekście oznacza brak możliwości powierzenia sterowania spółką zarządowi składającemu się z wybranych przez wspólników osób, lecz oznacza podejmowanie wszystkich decyzji dotyczących spółki przez część albo wszystkich jej wspólników, a więc np. jednostki samorządu terytorialnego. Dodatkowo potencjalnym ograniczeniem tego typu spółek jest także ponoszenie przez wszystkich jej wspólników odpowiedzialności całym swoim majątkiem za zobowiązania spółki – co zazwyczaj jest cechą niepożądaną w działalności biznesowej, aczkolwiek taka ściśle poręczeniowa odpowiedzialność stanowić może atut w działalności polegającej na wykonywaniu zadań publicznych. Zasadniczo spółki osobowe stanowią dobre rozwiązanie do prowadzenia małej i średnich rozmiarów działalności gospodarczej przez wspólników, pomiędzy którymi istnieją silne relacje osobiste (np. rodzinne), gorzej sprawdzają się natomiast w zastosowaniach na większą skalę.

W zasadzie omawiane zastosowanie eliminuje z kręgu spółek mogących mieć zastosowanie także spółkę europejską, której dość skomplikowana struktura wewnętrzna, proces powstawania, a także znaczne wymogi kapitałowe predestynują raczej do prowadzenia międzynarodowej działalności gospodarczej aniżeli zadań publicznych o charakterze lokalnym czy regionalnym. Nie dopuszcza również takiego wyboru wspomniany już art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej.

Poczynione wyżej konkluzje sprawiają, że w kręgu potencjalnego zainteresowania celem wskazania podmiotów, którym powierzona może zostać realizacja zadań publicznych związku metropolitalnego, pozostają spółki kapitałowe – spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna. Spośród wszystkich spółek handlowych najczęściej wykorzystywane są one przez podmioty publiczne do realizacji ich zadań, co zresztą przewidują same ustawy umożliwiające jednostkom samorządu terytorialnego albo Skarbowi Państwa zakładanie – w określonych celach – spółek prawa handlowego<sup>6</sup>. Generalnie rzecz ujmując, konstrukcja prawna obu typów spółek kapitałowych wygląda dość podobnie i charakteryzują się one podobnymi cechami.

## 2.2. Struktura władzy

Jak zostało to już wskazane, decyzję o utworzeniu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej, która będzie realizowała zadania publiczne związku metropolitalnego, podejmuje zgromadzenie związku (art. 22 pkt 8 lit. e u.z.m.). Spółka taka będzie tzw. spółką jednoosobową, której jedynym wspólnikiem (akcjonariuszem) będzie związek metropolitalny. Jej akt założycielski – w wykonaniu uchwały zgromadzenia związku – podpisze zarząd związku, według zasad opisanych w art. 40 u.z.m. W toku działalności powołanej w ten sposób spółki prawa udziałowe (akcyjne), wśród których wyróżnić można m.in. prawo głosowania nad uchwałami w sprawach, o których w spółce decydować mogą wspólnicy (akcjonariusze), wykonywać będzie w imieniu związku metropolitalnego jego zarząd. On zatem będzie decydował w imieniu związku, w jaki sposób związek jako wspólnik (akcjonariusz) będzie głosował nad uchwałami zgromadzenia wspólników (akcjonariuszy) powołanej przez siebie spółki. Znajduje to dobitne potwierdzenie w treści art. 32 ust. 2 pkt 2 u.z.m. Wykonywanie praw udziałowych (akcyjnych) to czynność gospodarowania mieniem związku metropolitalnego, do którego należą także udziały albo akcje w spółkach handlowych (art. 38 u.z.m.). W ten sposób np. zarząd związku metropolitalnego będzie wykonywał w imieniu związku prawo głosu w odniesieniu do np. uchwały dotyczącej podziału zysku osiągniętego przez spółkę w ostatnim roku obrotowym.

<sup>6</sup> Por. np. art. 13 u.s.w., art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

Spółka kapitałowa powołana przez związek metropolitalny musi posiadać radę nadzorczą, co wynika z treści art. 10a ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej w zw. z art. 5 tej ustawy. Członkowie rady nadzorczej powoływani i odwoływani są przez wspólnika (akcjonariusza) spółki, czyli związek metropolitalny, w imieniu którego działa w tym zakresie zarząd związku. Rada nadzorcza z kolei powołuje i odwołuje członków zarządu spółki handlowej (art. 10a ust. 6 ustawy o gospodarce komunalnej w zw. z art. 5 tej ustawy). Kompetencji takiej nie posiada zarząd związku na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 4 u.z.m. wobec wcześniejszego uznania, że użyte w tym przepisie pojęcie jednostki organizacyjnej związku metropolitalnego nie odnosi się do spółek utworzonych przez związek. Zatem związek metropolitalny (a właściwie jego zarząd) ma pośredni wpływ na nominowanie i odwoływanie członków zarządu spółki, poprzez decydowanie o obsadzie jej rady nadzorczej.

Rada nadzorcza kontroluje spółkę we wszystkich dziedzinach jej działalności, w szczególności pod względem finansowym, dokonując owej kontroli przede wszystkim w interesie wspólnika (akcjonariusza) spółki, jakim jest związek metropolitalny. Tym samym spółka nie podlega bezpośredniej kontroli (audytowi) ze strony zgromadzenia związku lub jego komisji rewizyjnej (art. 23 ust. 1 u.z.m.). Kontrola spółki przez radę nadzorczą nie oznacza możliwości wykonywania jakichkolwiek uprawnień władczych, decyzyjnych czy wywierania prawnie legitymowanego nacisku na zarząd spółki (z wyjątkiem możliwości odwołania, względnie zawieszenia członków zarządu), co wynika z treści przepisów art. 219 ust. 2 oraz art. 375<sup>1</sup> k.s.h.

Członkami rady nadzorczej spółki mogą być członkowie zarządu związku metropolitalnego, o ile spełniają wymagania kompetencyjne określone w art. 10a ust. 4 ustawy o gospodarce komunalnej, oraz nie są objęci zakazem wynikającym z treści art. 6 ust. 1 *in fine* ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>7</sup> w zw. z art. 37 u.z.m. Choć zatem nie ma generalnego zakazu łączenia funkcji członka zarządu związku oraz członka rady nadzorczej

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.).



spółki powołanej przez związek, należałoby zadać pytanie, czy takie połączenie stanowisk zapewni efektywne wykonywanie kontroli spółki sprawowanej nie w interesie samego zarządu, lecz związku metropolitalnego, a w dalszej perspektywie – samorządów go tworzących? Charakterystyczny dla spółek związanych z sektorem publicznym model, w którym to członkiem rady nadzorczej spółki jest osoba (osoby) z kierownictwa podmiotu nadrzędnego nad spółką (jedynego albo dominującego wspólnika lub akcjonariusza), nie tyle jest w stanie zapewnić efektywny audyt i rzetelną ocenę wykonywania zadań przez zarząd spółki, ile ma na celu przede wszystkim zagwarantowanie bezpośredniego władztwa personalnego nad zarządem spółki (a przez to wpływania na jego decyzje) przez jej założycieli spółki. Należy podkreślić, że stanowi to wypaczenie roli organu nadzorczego w spółkach kapitałowych.

### 2.3. Oddzielny podmiot

Istotną zaletą spółek kapitałowych jest ich separacja majątkowa oraz rozdzielenie odpowiedzialności za zobowiązania względem ich założycieli – wspólników lub akcjonariuszy. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz akcyjne, choć powiązane ekonomicznie ze wspólnikami (akcjonariuszami), nie odpowiadają za ich zobowiązania, a ci z kolei nie są odpowiedzialni za długi, które zobowiązana jest spłacić spółka – ta generalna reguła znajduje *explicite* potwierdzenie w treści art. 41 u.z.m. To majątkowe „wydzielenie” spółki kapitałowej stanowi jeden z najważniejszych jej walorów z gospodarczego punktu widzenia, pozwalający na wykorzystanie tego podmiotu do realizacji celów gospodarczych niosących ze sobą potencjalnie duże ryzyko dla inwestorów (wspólników, akcjonariuszy). Omawiana cecha spółek kapitałowych pozwala wspólnikom zaangażować kapitał w powstanie spółki z gwarancją, że w najgorszym przypadku stracą oni zainwestowane w spółkę środki (w postaci wkładu wniesionego do spółki oraz możliwych zysków z jej funkcjonowania), natomiast nie będą ponosili odpowiedzialności majątkami prywatnymi. Sprowadzając tę cechę na grunt spółki powołanej przez związek metropolitalny, można ją wykorzystać do planowania budżetowego, jak również wydzielenia realizacji zadań kosztochłonnych i obciążonych ryzykiem poniesienia straty do osobnej spółki<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Por. M. Augustyniak, T. Moll, *Tworzenie...*, s. 90–93.

Zaletą spółek kapitałowych jest także elastyczność ich struktury właścicielskiej oraz szerokie możliwości dokapitalizowania prowadzonej przez nich działalności, wykorzystujące w tym celu zarówno mechanizmy wewnętrznego finansowania pochodzącego od dotychczasowych wspólników (akcjonariuszy), jak i możliwość wyposażenia spółki w kapitał zwrotny lub bezzwrotny pochodzący ze źródeł zewnętrznych (podwyższenie kapitału zakładowego poprzez objęcie udziałów lub akcji przez nowego wspólnika lub akcjonariusza, emisja obligacji, zaciągnięcie pożyczki, kredytu itp.). Ponadto w łatwy i przejrzysty sposób można dokonać poszerzenia grona wspólników lub akcjonariuszy, bądź zbycia przez dotychczasowych wspólników (akcjonariuszy) spółki jej udziałów (akcji), przekazując tym samym spółkę w ręce innego podmiotu. Z perspektywy spółki utworzonej przez związek metropolitalny można wziąć pod uwagę dokooptowanie do takiej spółki bądź to samorządu województwa, bądź gminy (powiaty) tworzącej związek metropolitalny, ewentualnie spółki komunalnej utworzonej przez te podmioty. W ten sposób struktura właścicielska spółki powołanej do realizacji zadań związku metropolitalnego będzie mogła zostać rozszerzona, sama spółka dokapitalizowana, a jej zadania rozszerzone na takie, które obejmować będą zadania realizowane nie tylko na rzecz obszaru metropolitalnego.

### 3. Obszar działania

Zasadniczym obszarem działania spółki, której wspólnikami są gminy (powiaty) tworzące związek metropolitalny, jest obszar metropolitalny, w granicach którego realizuje ona określone zadania publiczne wskazane w art. 12 u.z.m. w interesie członków związku. Spółka taka powinna mieć także siedzibę w miejscowości zlokalizowanej w granicach tego obszaru metropolitalnego. W razie dołączenia do wspólników (akcjonariuszy) spółki – poza związkiem metropolitalnym – także podmiotów, których zadania terytorialnie wykraczają poza granice obszaru metropolitalnego (np. samorząd województwa), odpowiedniemu rozszerzeniu ulegnie obszar działania samej spółki realizującej określone zadania publiczne, np. w dziedzinie publicznego transportu zbiorowego.

## Podsumowanie

Realizacja zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki może być dokonywana za pośrednictwem ich wydzielonych jednostek organizacyjnych oraz spółek prawa handlowego powołanych w tym celu, których struktura właścicielska składa się wyłącznie albo w przeważającej mierze z podmiotów sektora publicznego. Spółki takie działają zasadniczo w oparciu o dobrze znaną i szeroko wykorzystywaną w praktyce strukturę organizacyjną spółek kapitałowych, która pozwala im wtopić się w krajobraz rynkowy, którego stałymi i licznymi elementami są właśnie spółki handlowe prowadzące działalność gospodarczą w interesie swych wspólników (akcjonariuszy) wywodzących się z sektora prywatnego.

Doprowadzając do upodmiotowienia związków metropolitalnych oraz umożliwiając im przejęcie części zadań publicznych samorządów, ustawodawca przewidział także możliwość powoływania przez związki spółek prawa handlowego, za pośrednictwem których związki metropolitalne mogą realizować zadania publiczne. Zakres i sposób wykorzystania tych podmiotów generalnie nie różni się od dotychczasowego modelu funkcjonowania spółek komunalnych w działalności prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego.

W działalności związków metropolitalnych wykorzystane mogą zostać spółki kapitałowe – z ograniczoną odpowiedzialnością oraz akcyjne – cechujące się klarownym rozdziałem pomiędzy organem zarządzającym, kontrolnym i właścicielskim, a także dogodną separacją majątkową związku i spółki, w wyniku której podmioty te – jakkolwiek powiązane na zasadzie podporządkowania funkcjonalnego oraz powstania spółki z majątku związku – nie ponoszą wzajemnej odpowiedzialności za swe zobowiązania wobec innych podmiotów. Spółki kapitałowe odznaczają się także elastycznością struktury właścicielskiej, która zapewnia szerokie możliwości włączenia do niej nowych podmiotów (obok związku metropolitalnego) lub wycofania się związku z realizacji zadań publicznych za pomocą odrębnej spółki.

## Bibliografia

Augustyniak M., Moll T., *Tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015.

## Akty prawne

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 573 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.

Ustawa z dnia z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1578 z późn. zm.

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz.U. poz. 1890.

## Orzecznictwo

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 26 lipca 2004 r., II SA/Op 115/04.



## Biogramy

**Joanna Borawska** – geograf; pracownik Biura Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot.

**Katarzyna Borówka** – prawnik, radca prawny; asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Gdańskiego; zainteresowania naukowe koncentruje wokół problematyki ustrojowego prawa administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. prawa samorządowego, a także planowania i zagospodarowania przestrzennego.

**Monika Cirocka** – studentka gospodarki przestrzennej na Uniwersytecie Gdańskim; prezes studenckiego Koła Naukowego Gospodarki Przestrzennej na Wydziale Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego, członek Zespołu ds. Monitoringu Planistycznego Instytutu Metropolitalnego.

**Anna Dziubałtowska** – doktorantka na kierunku gospodarka przestrzenna na Wydziale Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego; jej zainteresowania naukowe skupiają się wokół tematyki stanu polskiego zagospodarowania przestrzeni ze szczególnym zaakcentowaniem nieracjonalnej gospodarki przestrzenią, przejawiającej się niekontrolowaną suburbanizacją.

**Aleksandra Fijałkowska** – studentka gospodarki przestrzennej na Uniwersytecie Gdańskim; członek Komitetu Doradczego Instytutu Metropolitalnego; główne obszary jej zainteresowań naukowych to planowanie przestrzenne, rewitalizacja, a także problematyka kształtowania przestrzeni publicznych.

**Rafał Gajewski** – prawnik; pracownik Biura Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot; prezes Zarządu Instytutu Metropolitalnego; członek Redakcji periodyku „Metropolitan. Przegląd Naukowy”;

jego zainteresowania naukowe koncentrują się na problematyce zarządzania obszarami metropolitalnymi, planowania strategicznego, a także zadaniach i ustroju samorządu terytorialnego.

**dr Bartłomiej Gliniecki** – prawnik, adiunkt w Katedrze Prawa Handlowego i Międzynarodowego Prawa Prywatnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; specjalizuje się w problematyce funkcjonowania spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz zabezpieczeniach kontraktowych umów handlowych.

**Dennis Gostomczyk** – student gospodarki przestrzennej na Uniwersytecie Gdańskim; zainteresowania naukowe wiąże z programami GIS-owymi oraz monitoringiem środowiska.

**Radosław Kleina** – student prawa na Uniwersytecie Gdańskim; członek Zespołu Monitoringu Planistycznego Instytutu Metropolitalnego.

**Alina Pleszkun** – studentka gospodarki przestrzennej na Uniwersytecie Gdańskim; członek Zespołu ds. Monitoringu Planistycznego Instytutu Metropolitalnego; do jej zainteresowań naukowych należą: kreowanie przestrzeni publicznych, proces partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym, rola ukrytego programu w przestrzeni edukacyjnej.

**Krzysztof Puzdrakiewicz** – doktorant na Wydziale Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego; członek Zespołu ds. Monitoringu Planistycznego IM; jego zainteresowania naukowe to: jakość życia w miastach, planowanie rozwoju miast oraz zielona infrastruktura.

**Izabela Siłkowska** – urbanista; analityk GIS; projektant w Pomorskim Biurze Planowania Regionalnego; koordynator Zespołu ds. Monitoringu Planistycznego w Instytucie Metropolitalnym; jej zainteresowania zawodowe związane są z rozwojem regionalnym, planowaniem miast, metropolii i regionów oraz zarządzaniem przestrzeniami zurbanizowanymi.

**Tomasz Sokołów** – radca prawny; dziennikarz; członek Komitetu Doradczego Zarządu Instytutu Metropolitalnego.

**dr Jakub H. Szlachetko** – prawnik, administratywista; adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; przewodniczący Rady Instytutu Metropolitalnego;

członek Pomorskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej; redaktor naczelny czasopisma „Metropolitan Przegląd Naukowy”; najważniejsze obszary jego zainteresowań naukowych to: samorząd terytorialny, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, organizacje pozarządowe i partycypacja społeczna.

**Karol Ważny** – prawnik, administratywista; asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; przewodniczący Rady Dzielnicy Osowa w Gdańsku; jego zainteresowania naukowe obejmują problemy ustrojowe samorządu terytorialnego, a także jawności funkcjonowania władz publicznych.

**Dominik Wilk** – student gospodarki przestrzennej na Wydziale Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego; jego zainteresowania naukowe obejmują problemy rozwoju lokalnego, inteligentnych specjalizacji oraz partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym.