

USTAWA O ZWIĄZKACH METROPOLITALNYCH

Komentarz

redakcja naukowa Tomasz Bąkowski

Tomasz Bąkowski, Rafał Gajewski
Jakub Szlachetko, Karol Ważny

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

USTAWA O ZWIĄZKACH METROPOLITALNYCH

Komentarz

redakcja naukowa Tomasz Bąkowski

Tomasz Bąkowski, Rafał Gajewski

Jakub Szlachetko, Karol Ważny

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Stan prawny na 15 maja 2016 r.

Recenzent

Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Joanna Maż

Opracowanie redakcyjne

Joanna Cybulska

Łamanie

Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-264-8988-4

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	11
Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych	15
Rozdział 1. Przepisy ogólne	17
Rozdział 2. Tworzenie związków metropolitalnych	32
Rozdział 3. Zakres działania związku metropolitalnego i jego zadania	60
Rozdział 4. Władze związku metropolitalnego	79
Rozdział 5. Mienie związku metropolitalnego	139
Rozdział 6. Finanse związku metropolitalnego	151
Rozdział 7. Zmiany w przepisach obowiązujących	178
Rozdział 8. Przepis końcowy	252
Wykaz źródeł prawa	253
Autorzy	265

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- Konstytucja RP – 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23)
- KPZK – uchwała Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r. poz. 252)
- p.prok. – ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177)
- p.s. – ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1393 z późn. zm.)
- p.u.s.w. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 358 z późn. zm.)

u.d.i.p.	–	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.)
u.d.j.s.t.	–	ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 198 z późn. zm.)
u.d.p.	–	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.)
u.g.b.h.RP	–	ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 235, poz. 2000 z późn. zm.)
u.f.p.	–	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
u.g.k.	–	ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.)
u.k.s.e.	–	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 790 z późn. zm.)
u.o.m.	–	ustawa z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 38 z późn. zm.)
u.o.p.	–	ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 161 z późn. zm.)
u.P	–	ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 355 z późn. zm.)
u.p.o.l.	–	ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.)
u.p.s.	–	ustawa z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 163 z późn. zm.)

u.p.sam.	–	ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1202 z późn. zm.)
u.PSP	–	ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1340 z późn. zm.)
u.p.t.z.	–	ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1440 z późn. zm.)
u.p.z.p.	–	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.)
u.RDS	–	ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240)
u.r.i.o.	–	ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.)
u.SC	–	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 990 z późn. zm.)
u.SG	–	ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1402 z późn. zm.)
u.s.g.	–	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446)
u.s.p.	–	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.)
u.s.w.	–	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.)
u.w.m.p.s.	–	ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1605 z późn. zm.)

u.z.f.n.	–	ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1620 z późn. zm.)
u.z.m.	–	ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. poz. 1890)
u.z.p.p.r.	–	ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 383 z późn. zm.)
u.z.r.r.z.	–	ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 297)

Czasopisma

FK	–	Finanse Komunalne
PiP	–	Państwo i Prawo
ST	–	Samorząd Terytorialny

Inne

GUS	–	Główny Urząd Statystyczny
NIK	–	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	–	Naczelný Sąd Administracyjny
PIT	–	podatek dochodowy od osób fizycznych
RIO	–	regionalna izba obrachunkowa
RP	–	Rzeczpospolita Polska
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

W dniu 1 stycznia 2016 r. weszła w życie ustawa o związkach metropolitalnych (oznaczana dalej skrótem „u.z.m.”). Powodem jej uchwalenia była zdiagnozowana przez praktykę i doktrynę konieczność uzupełnienia obecnej struktury aparatu administracji publicznej w jej samorządowej sferze o elementy – podmioty zdolne do skutecznego i efektywnego zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców gmin, połączonych faktycznie w jeden organizm z sąsiednimi jednostkami samorządu terytorialnego poprzez splot wzajemnych zależności, wynikających z powiązań funkcjonalnych, społecznych, gospodarczych i kulturowych.

Ujawniające się na tym tle zbiorowe potrzeby mieszkańców wychodzą poza dotychczasowy ustawowy zakres działania jednostek samorządu terytorialnego. Zaspokajanie tychże potrzeb należy zaliczyć do zadań publicznych o ponadgminnym charakterze. Zadania te określa się m.in. mianem zadań metropolitalnych. Z doświadczeń ostatniego piętnastolecia, tj. czasu liczonego od utworzenia jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu powiatowym i powołania samorządu terytorialnego na poziomie województwa, wynika, że obecne rozwiązania nie przynoszą w sferze realizacji zadań metropolitalnych oczekiwanych efektów. Przewidziane w dotychczasowym porządku prawnym konstrukcje porozumień komunalnych oraz związków jednostek samorządu terytorialnego okazują się w praktyce niewystarczającym instrumentarium prawno-organizacyjnym.

O potrzebie wprowadzenia rozwiązań umożliwiających realizację zadań metropolitalnych świadczą próby fragmentarycznych regulacji w tym zakresie, czego przykładem mogą być związki Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, uregulowane w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 217 z późn. zm.), czy też obszary funkcjonalne, o których mowa w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: „u.p.z.p.”).

Pomimo pilnej potrzeby wprowadzenia prawnej regulacji obejmującej względnie całościowo problematykę metropolitalną, wszystko wskazuje na to, że faktyczne działanie komentowanej ustawy mające na celu utworzenie i funkcjonowanie związków metropolitalnych zostanie przesunięte w czasie. Zgodnie bowiem z przepisem art. 8 ust. 2 komentowanej ustawy, związek metropolitalny jest tworzony z dniem 1 lipca. Datę tę poprzedza jeszcze jeden ustawowy termin. Mianowicie, nie później niż 30 kwietnia danego roku powinno zostać wydane rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia związku metropolitalnego. Oznacza to, że bez dokonania stosownych zmian ustawowych, utworzenie związków metropolitalnych jeszcze w roku 2016 r. nie będzie możliwe. W tych okolicznościach korekty dotyczące ustawowych terminów, umożliwiających w stosunkowo nieodległym czasie powołanie do życia struktur zdolnych do realizacji zadań metropolitalnych, należałoby uznać za uzasadnione. Odroczenie utworzenia związków metropolitalnych prowadzi bowiem do pogarszania społeczno-gospodarczej kondycji jednostek samorządu terytorialnego, predystynowanych do uczestnictwa w związku metropolitalnym. To z kolei przekłada się bezpośrednio na sytuację mieszkańców tych jednostek, czy też przedsiębiorców prowadzących na tym obszarze działalność gospodarczą.

Niezależnie od dalszych losów u.z.m., zasadne wydaje się omówienie i przybliżenie przewidzianych w niej regulacji, zarówno z perspektywy jej stosowania w brzmieniu obecnym, jak i z punktu widzenia ewentualnych modyfikacji (których można się spodziewać z wspomnianych wy-

żej powodów), tym bardziej że – zdaniem autorów niniejszego komentarza – przynajmniej niektóre z przewidzianych rozwiązań budzą uzasadnione wątpliwości i zastrzeżenia dające podstawy do wprowadzenia pewnych retuszy.

Tomasz Bąkowski

USTAWA

z dnia 9 października 2015 r.

o związkach metropolitalnych

(Dz. U. poz. 1890)

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. 1. Związek metropolitalny jest zrzeszeniem jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym.

2. W skład związku metropolitalnego wchodzi:

- 1) gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego;
- 2) powiaty, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego.

1. Przepisy art. 1 określają przedmiot regulacji niniejszej ustawy. Obejmuje on związki metropolitalne, zasady i tryb ich tworzenia, organizację, zakres i sposoby ich działania. Status i charakter prawny związku metropolitalnego daje podstawy do uznania go za szczególny rodzaj związku jednostek samorządu terytorialnego przewidzianego w art. 64–73b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (oznaczanej dalej skrótem „u.s.g.”) oraz w art. 65–72c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (oznaczanej dalej skrótem „u.s.p.”). To metrytoryczne odniesienie do rozwiązań przyjętych w powołanych powyżej aktach potwierdzają kolejne przepisy u.z.m. Pełne określenie pojęcia związku metropolitalnego wymaga wyjaśnienia użytego w komentowanym artykule zwrotu „obszar metropolitalny”, którego definicja została

zawarta w art. 5 u.z.m. (szerzej o pojęciu obszaru metropolitalnego zob. komentarz do tego artykułu).

2. Oprócz ustrojowego podobieństwa związków metropolitalnych do związków jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 64–73b u.s.g. i art. 65–72c u.s.p., należy wskazać również na podobieństwo celu, w jakim oba rodzaje związków mogą być powoływane. Z perspektywy usankcjonowanego prawem współdziałania jednostek samorządu terytorialnego można bowiem wyróżnić dwie zasadnicze formy tego zjawiska: 1) współdziałanie w zakresie wykonywania zadań publicznych, przybierające postać związków jednostek samorządu terytorialnego bądź porozumień pomiędzy tymi jednostkami; 2) współdziałanie w celu obrony wspólnych interesów oraz wspierania idei samorządu terytorialnego, realizowane w ramach struktur stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

Szczególnego rodzaju dopełnieniem powyższych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego są, uregulowane w przepisach wspomnianej we *Wstępie* ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, związki Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, które mogą przybierać postać stowarzyszeń lub związków międzygminnych, o których mowa w u.s.g.

Z punktu widzenia przedmiotu działania związki metropolitalne są zatem szczególnym typem związków jednostek samorządu terytorialnego.

3. W ustępie drugim komentowanego artykułu został określony skład podmiotowy związku metropolitalnego. Brzmienie tego przepisu skłania do zadania co najmniej dwóch pytań i próby udzielenia na nie odpowiedzi. Po pierwsze, czy jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w skład związku metropolitalnego muszą pochodzić z tego samego województwa? Po drugie, jak należy rozumieć udział powiatu w związku metropolitalnym, z uwagi na uczestnictwo w tym związku co najmniej jednej

gminy położonej na jego obszarze? Należy zaznaczyć, że uregulowania u.z.m. nie dają bezpośredniej odpowiedzi na tak postawione pytania.

Odnosząc się do pierwszej wątpliwości, wypadałoby dopuścić choćby teoretyczną możliwość przynależności do związku metropolitalnego gmin lub powiatów z różnych województw. Biorąc pod uwagę w szczególności przepisy art. 4 ust. 2, art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 i 8 u.z.m. należy sądzić, że zamierzeniem ustawodawcy było umożliwienie zrzeszania w związku metropolitalne jednostek samorządu terytorialnego położonych na obszarze jednego województwa. Z drugiej jednak strony nie można wykluczyć istnienia „silnych powiązań funkcjonalnych”, w rozumieniu art. 5 u.z.m., jednostki pochodzącej z sąsiedniego województwa, uzasadniających włączenie jej do obszaru metropolitalnego tworzonego na zasadach i w trybie określonym przepisami rozdziału 2 komentowanej ustawy. Mając na względzie znikome prawdopodobieństwo takiego rozwiązania, wypada jednak odnotować, że wśród uwarunkowań, jakie według ustawodawcy powinien spełniać obszar metropolitalny, brak jest wskazań co do tego czy w obszarze tym mają być położone jednostki samorządu terytorialnego z tego samego województwa.

Kolejna z podniesionych wątpliwości wymaga właściwej interpretacji ust. 2 pkt 2 komentowanego artykułu. Jego niejasne brzmienie może bowiem prowadzić do dwóch różnych wniosków. Chodzi o to, czy pojęcie „powiatu” wchodzącego w skład związku metropolitalnego ze względu na położenie, w granicach obszaru metropolitalnego co najmniej jednej gminy leżącej na jego obszarze, należy rozumieć w sensie instytucjonalnym czy terytorialnym. Jeśli związek metropolitalny ma się mieścić w granicach obszaru metropolitalnego, to wówczas należałoby optować za pierwszą alternatywą. Jednakże przyjęcie takiego rozumienia powoduje, że zadania składające się na zakres działania związku metropolitalnego na obszarze powiatu będą realizowane w dwóch porządkach: 1) w porządku właściwym dla związku metropolitalnego w stosunku do gminy (gmin) będącej częścią obszaru powiatu i samego powiatu 2) w porządku pierwotnym określonym kompetencjami przewidzianymi w przepisach prawa materialnego, w odniesieniu do gmin położonych

w granicach tego powiatu, ale poza granicami obszaru metropolitalnego. Taki stan, jak należy przypuszczać, może doprowadzić do dezintegracji powiatu jako jednostki podziału terytorialnego państwa, tracąc walory wymienione w art. 3 ust. 3 u.s.p., warunkujące terytorialne ukształtowanie powiatu. Zgodnie z tym przepisem: „Ustalenie granic powiatu następuje poprzez wskazanie gmin wchodzących w skład powiatu, a zmiana jego granic dokonywana jest w sposób zapewniający powiatowi terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych”¹.

Trzeba jednak zauważyć, że traktowanie „powiatu” wchodzącego w skład związku metropolitalnego ze względu na położenie, w granicach obszaru metropolitalnego co najmniej jednej gminy w sensie terytorialnym, oznaczałoby automatyczną inkorporację wszystkich pozostałych gmin do struktur związku, co z kolei pozostawiałoby w sprzeczności z intencją, z jaką ustawodawca sformułował brzmienie art. 1 ust. 2 pkt 2 u.z.m. Stąd też, mimo że instytucjonalne rozumienie powiatu w kontekście omawianego przepisu wiąże się ze wskazanymi powyżej niebezpieczeństwami, to jednak ono właśnie wydaje się rozumieniem poprawnym.

Stopień niejasności przepisu art. 1 ust. 2 pkt 2 u.z.m. nie daje jednak podstaw do jego konwalidacji w drodze wykładni celowościowej, funkcjonalnej czy systemowej. W tym przypadku wskazana powyżej terminologiczna nieścisłość, naruszająca zasady prawidłowej legislacji, wymaga niezwłocznej interwencji ustawodawcy.

**Art. 2. 1. Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.
2. Związek metropolitalny ma osobowość prawną.**

¹ Na temat gradacji ważności przesłanek wymienionych w tym przepisie zob. B. Dolnicki (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 39.

3. Samodzielność związku metropolitalnego podlega ochronie sądowej.

1. Brzmienie art. 2 u.z.m. jest wzorowane na przepisach art. 2 u.s.g. i art. 2 u.s.p. Uzasadnia ono tezę, według której prawnoustrojowy status związku metropolitalnego odpowiada prawnoustrojowemu statusowi podmiotów uczestniczących w tym związku. Powyższe rozwiązanie jest szczególnie istotne z perspektywy wykonywania zadań publicznych. Trzeba bowiem pamiętać, że głównym celem komentowanej ustawy jest wprowadzenie do obowiązującego porządku prawnego instrumentów dających możliwość usprawnienia realizacji niektórych zadań publicznych, powierzonych pierwotnie do wykonania gminom i powiatom, oraz podwyższenia poziomu jakości rezultatów, osiąganych poprzez wykonywanie tychże zadań. Instytucja związku metropolitalnego powinna być zatem postrzegana jako struktura, która z uwagi na swoje zasoby oraz organizacyjny i terytorialny potencjał będzie wykorzystywana w celu usprawnienia realizacji zadań publicznych i podwyższenia poziomu jakości osiąganych rezultatów.
2. Przymioty związku metropolitalnego, o których mowa w art. 2 u.z.m., a ściślej rzecz ujmując: osobowość prawna oraz sądowa ochrona samodzielności, zrównujące go w tym zakresie z gminą, powiatem i województwem, w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego posiadają, oprócz gwarancji ustawowej, również gwarancje wynikające z norm konstytucyjnych zawartych w art. 16 i w art. 165 Konstytucji RP. Udział gmin i powiatów w związku metropolitalnym daje podstawy do uznania, że również i sam związek zostaje w tym samym stopniu co jednostki go tworzące objęty powyższymi konstytucyjnymi gwarancjami. Za takim poglądem zdają się przemawiać zarówno cel, jak i funkcje związku.

Z uwagi na zbieżność uregulowań art. 2 u.z.m. z przywołanymi powyżej przepisami u.s.g. i u.s.p., zasadne jest w tym względzie, chociażby fragmentaryczne, odwołanie się do bogatego dorobku doktryny i orzecznictwa sądowego podejmujących problematykę osobowości prawnej jed-

nostek samorządu terytorialnego, ich samodzielności oraz sądowej ochrony.

3. Wykonywanie przez związek metropolitalny zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność jest wyrazem samodzielności związku. W literaturze wskazuje się na wieloaspektowość samodzielności jednostek samorządu terytorialnego². Omawiany przepis odnosi się do tzw. samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej³. Zasięg tej postaci samodzielności wyznaczają przepisy o charakterze ustrojowym określające zakres działania danego podmiotu (katalog merytorycznych obszarów aktywności administracji publicznej przypisanych danemu podmiotowi administracji) oraz przepisy materialnoprawne wyposażające właściwy podmiot w kompetencje (zdolność, uprawnienie, a zarazem obowiązek określonego prawem zachowania w prawnie określonej formie), służące realizacji zadań składających się na wspomniany zakres działania. Zakres działania związku metropolitalnego został określony w przepisach rozdziału 3 niniejszej ustawy, w tym zwłaszcza w art. 12. Z kolei kompetencje do realizacji zadań tam wymienionych zostały unormowane w przepisach regulujących opisane w tym artykule obszary życia publicznego. Przepisy te w znacznej mierze pochodzą z ustaw nowelizowanych przepisami rozdziału 7 u.z.m., w celu dostosowania ich do zmian, których powodem jest właśnie wprowadzenie do obowiązującego porządku prawnoustrojowego instytucji związku metropolitalnego.

Warto w tym miejscu nadmienić, że przedmiotowy zakres samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej związku metropolitalnego może ulec poszerzeniu za sprawą zawarcia przez związek porozumień, o których mowa w art. 12 ust. 2 i 3 u.z.m., z jednostkami samorządu terytorialnego

² A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.

³ *Ibidem*, s. 113 i n.; tak też m.in. T. Bąkowski, M. Brzeski, M. Laskowska, *Samodzielność gminy w świetle konstytucji i ustawodawstwa zwykłego* (w:) S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 19, 23 i n.

lub z organami administracji rządowej, na podstawie których związek może realizować zadania publiczne, należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań, a także objąć swoim zakresem działania zadania publiczne należące do administracji rządowej. Opinie wyrażane w piśmiennictwie, dotyczące porozumień zawieranych pomiędzy gminą a organami administracji rządowej, świadczące o rozszerzeniu zakresu samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej podmiotu o zadania powierzone na podstawie porozumienia, można, jak się wydaje, odnieść do porozumień, na podstawie których związek metropolitalny realizuje zadania powierzone w drodze porozumienia⁴.

4. Zagadnienie osobowości prawnej związku metropolitalnego wpisuje się w szerszy kontekst osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków tworzonych na podstawie przepisów u.s.g. i u.s.p. Dyskusja na temat charakteru osobowości, czy też szerzej, podmiotowości prawnej samorządu terytorialnego we współczesnym rozumieniu tej instytucji, toczy się od wieku XIX⁵. Mimo że obecny język prawny nie posługuje się wprost zwrotem „osoba prawna prawa publicznego”, to jednak, zdaniem doktryny, z obowiązujących uregulowań można wyprowadzić istnienie zjawiska osobowości publicznoprawnej⁶. Przyjmując, że związek metropolitalny, z uwagi na swój cel i funkcje, powinien być w sferze prawnoustrojowej postrzegany podobnie jak jednostki samorządu terytorialnego oraz związki tych jednostek, znajdujących swoje uregulowanie w przepisach u.s.g. i u.s.p., należałoby również jego status rozpatrywać w dwóch aspektach: publicznoprawnym i cywilnoprawnym. Posiadanie przez związek metropolitalny osobowości

⁴ Zob. K. Bandarzewski (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 172; K. Jaroszyński (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 130–131.

⁵ Zob. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, reprint Warszawa 1990, s. 65 i n.

⁶ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 119.

publicznoprawnej daje mu, tak jak gminom, powiatom czy województwom, możliwości: nawiązywania stosunków prawnych z organami władzy państwowej, korzystania ze środków prawnych o charakterze władczym⁷ w ramach realizacji posiadanych kompetencji, a więc podejmowania zadań w sferze *imperium*⁸. Z kolei osobowość cywilnoprawna daje związkowi możliwość uczestnictwa w obrocie prywatnoprawnym. Związek ma zatem zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych. Może być właścicielem, korzystać z praw podmiotowych przysługujących właścicielowi, nabywać inne prawa rzeczowe, być podmiotem stosunku obligacyjnego. Związek metropolitalny, jako osoba prawna prawa cywilnego, ma również zdolność sądową i procesową; może pozywać i być pozwanym, a także uczestniczyć w postępowaniach przed sądami powszechnymi również w innym charakterze.

Nadanie osobowości cywilnoprawnej podmiotom prawa publicznego, do których niewątpliwie należy związek metropolitalny, należy uznać za celowy zabieg ustawodawcy. Z jednej strony wykorzystywanie możliwości, jakie wiążą się z posiadaniem statusu osoby prawnej w sferze prawa prywatnego służyć ma przede wszystkim realizacji zadań publicznych, z drugiej zaś wzmacniać samodzielność związku, będąc równocześnie atrybutem jego samodzielności majątkowej (szerzej na ten temat zob. komentarz do rozdziału 5).

5. Ustawodawca, tak jak w przypadku gminy, powiatu i województwa, tak również w odniesieniu do związku metropolitalnego przyznaje gwarancję sądowej ochrony samodzielności tego podmiotu we wszystkich jej aspektach. Warto w tym miejscu odnotować, że taka gwarancja nie została przyznana przepisami ustawowymi związkom jednostek samorządu terytorialnego, tworzonemu na podstawie przepisów u.s.g. i u.s.p. Oczywiście związki te dysponują prawem wniesienia skargi do sądu administracyjnego na akt nadzoru, a z tytułu posiadania osobowości prawnej i udziału w obrocie prywatnoprawnym przysługuje im zdolność są-

⁷ Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 22.

⁸ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 120.

dowa i procesowa, to jednak dyskusyjne jest zrównanie w tym względzie statusu związku jednostek samorządu terytorialnego ze statusem gminy, powiatu, czy województwa. W kwestii tej nie ma jednak zgody w doktrynie⁹.

W przypadku związku metropolitalnego norma wynikająca z art. 2 ust. 3 u.z.m., wzorowana na art. 2 ust. 3 u.s.g., art. 2 ust. 3 u.s.p. i art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (oznaczanej dalej skrótem „u.s.w.”), rozwiewa w tym względzie wszelkie wątpliwości. Nie ma więc, jak się wydaje, przeszkód do takiego samego rozumienia gwarancji sądowej ochrony samodzielności związku metropolitalnego, jak w odniesieniu do gminy, powiatu i województwa. Gwarancja sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wyraża się zaś: 1) w sferze prawa prywatnego – w możliwości występowania na drogę sądową przed każdym sądem powszechnym na zasadach, na jakich działają w tym zakresie inne osoby prawne; 2) w płaszczyźnie publiczno-prawnej – w uprawnieniach do uruchamiania i uczestnictwa w postępowaniach przed sądami administracyjnymi, w tym w prawie zaskarżenia rozstrzygnięć nadzorczych, ale także aktów indywidualnych i innych działań i zaniechań podmiotów administracji publicznych, objętych kognicją sądów administracyjnych¹⁰. Ponadto, jako wyraz gwarancji sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego uznaje się prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej na zasadach określonych w art. 79 Konstytucji RP¹¹. Formuła użyta w art. 2 ust. 3 u.z.m., a wykorzystywana wcześniej w powołanych powyżej ustawach samorządowych, bywa błędnie uznawana, jak zauważa A. Agop-szowicz, jedynie za zwrot deklaratoryjny. Zgodnie z takim podejściem rzeczywistych środków ochrony należy poszukiwać w innych przepi-

⁹ Zob. Z. Pławecki (w:) A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 504 oraz K. Bandarzewski (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 630–631.

¹⁰ Por. B. Dolnicki (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 37.

¹¹ Zob. A. Szewc (w:) A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny...*, s. 40.

sach, np. w art. 98 u.s.g.¹² Powyższy argument, mając dowodzić wyłączenie deklaratoryjnego charakteru omawianego sformułowania, niezależnie od jego oceny, nie przekłada się na ustawową regulację związków metropolitalnych, albowiem w przepisach u.z.m. nie ma szczegółowych unormowań dotyczących zasad i trybu sądowej ochrony samodzielności związku. Stąd też w tym przypadku art. 2 ust. 3 u.z.m. przewiduje jedyną normę, wynikającą wprost z komentowanej ustawy, dającą podstawy do objęcia sądową ochroną wszelkich aspektów samodzielności związku.

Przywołany powyżej autor sprzeciwia się przypisywaniu art. 2 ust. 3 u.s.g. deklaratoryjnego charakteru, twierdząc, że „samodzielność gminy jest jej dobrem osobistym, tym tylko różniącym się od innych dóbr niematerialnych wymienionych w art. 23 k.c. (...), że niepozbawionym aspektu majątkowego. Może ono zostać naruszone nie tylko rozstrzygnięciem nadzorczym, lecz czymkolwiek działaniem”¹³. Z uwagi na brzmienie art. 2 ust. 3 u.z.m. (wzorowane na art. 2 ust. 3 u.s.g.), tak rozszerzoną koncepcję samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, poszerzającą równocześnie perspektywę jej sądowej ochrony, można, jak się wydaje, z powodzeniem odnieść także do sądowej ochrony samodzielności związku metropolitalnego.

Art. 3. 1. O ustroju związku metropolitalnego stanowi jego statut.

2. Projekt statutu związku metropolitalnego i jego zmian podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

3. Statut związku metropolitalnego podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

1. Zarówno w odniesieniu do przepisów art. 2 u.z.m., jak i niniejszego artykułu, należy odnotować ściśle nawiązanie do odpowiednich przepisów

¹² A. Agopszowicz (w:) A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 66.

¹³ *Ibidem*.

ustaw samorządowych. Warto przy tym zaznaczyć, że ustawy te są bardziej rozbudowane, zawierają szczegółowe przepisy dookreślające materię sygnalizowaną w rozdziałach zatytułowanych „Przepisy ogólne”, zaś w regulacjach odnoszących się do związków metropolitalnych brakuje takiego uszczegółowienia. Na problem ten należy spojrzeć z nieco szerszej perspektywy i odnieść go do całej materii objętej regulacją u.z.m., a także postawić pytanie o sposób zachowania przy stosowaniu i kontroli przestrzegania przepisów u.z.m., w sytuacji braku szczegółowego unormowania danego zagadnienia. Trzeba bowiem zauważyć, że w komentowanej ustawie, poza przypadkiem przewidzianym w art. 13 ust. 4, nie ma żadnego odwołania do stosowania albo odpowiedniego stosowania przepisów u.s.g. lub u.s.p. w sprawach w niej nieuregulowanych¹⁴. W tym stanie prawnym do rozwiązania problemów, które mogą pojawić się na tle braku bardziej szczegółowej regulacji dotyczącej organizacji i funkcjonowania związków metropolitalnych, należałoby wykorzystać mechanizmy celowościowej, funkcjonalnej i systemowej wykładni prawa.

2. W przepisie ust. 1, zresztą tak jak w odpowiadających mu przepisach ustaw samorządowych, użyto skrótu myślowego. „O ustroju związku metropolitalnego...”, tak jak o ustroju gminy, powiatu, czy województwa, stanowią bowiem nie tylko przepisy statutu, lecz także o wiele szerszy zespół norm rekonstruowanych na podstawie przepisów pochodzących z innych aktów, w tym samych przepisów komentowanej ustawy. Wątpliwości co do poprawności takiego sformułowania ustawowego były zgłaszane m.in. odnośnie do przepisu art. 3 ust. 1 u.s.g.¹⁵

¹⁴ Należy jednak nadmienić, że w niektórych sprawach, a mianowicie dotyczących: nadzoru – art. 16 ust. 2; zgromadzenia – art. 25; odwołania zarządu – art. 31, urzędu metropolitalnego – art. 34 ust. 3; działalności i funkcjonowania zarządu oraz praw i obowiązków członków zarządu, skarbnika związku metropolitalnego i sekretarza związku metropolitalnego – art. 37, ustawodawca odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów u.s.w.

¹⁵ Zob. np. A. Wierzbica (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 39; Ł. Żłakowski (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa...*, s. 17.