

Ustawa o związkach metropolitalnych. Skuteczny instrument rozwoju czy zbędna legislacja?

#wolność gospodarcza #działalność gospodarcza #gospodarka komunalna
#spółka komunalna #jednostka samorządu terytorialnego
#economic freedom #economic activity #municipal economy
#municipal company #territorial government unit

Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego jest tematem kontrowersyjnym. Wątpliwości dotyczą przede wszystkim zakresu prowadzenia przez samorząd komercyjnej działalności gospodarczej. Z jednej strony podkreśla się, że samorząd, jako podmiot dysponujący dochodami publicznymi, nie musi sztywno trzymać się ekonomicznego bilansu zysków i strat oraz nie ponosi ryzyka gospodarczego. Z drugiej strony jednostka taka, prowadząc działalność gospodarczą, może uzyskiwać środki finansowe, które będą przeznaczane na realizację jej zadań własnych, czyli zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej. Jest to tym ważniejsze, im bardziej nieracjonalnie skonstruowany jest system finansowania działalności samorządu terytorialnego. Artykuł przybliży teoretyczno-prawną problematykę prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego oraz praktykę funkcjonowania tych uregulowań na przykładzie Wrocławia.

The economic activity of territorial government units is a controversial subject. Doubts concern mainly the scope of running by such government a purely commercial business activity. On one hand, it is stressed that a territorial government unit, being a public entity with public revenues, does not have to stick rigidly to the economic balance of profits and losses and does not bear economic risk. On the other hand, such a unit, when running a commercial business, can obtain financial resources that may then be allocated to the implementation of its own tasks, namely satisfying the collective needs of the local government community. This is all the more important, the more irrationally the system of financing the local self-government's activities is constructed. The article aims to present the theoretical and legal issues of conducting business activity by local government units and the practice of the functioning of these regulations on the example of Wrocław.

OPEN ACCESS

Citation: Łysoń A., The act on metropolitan unions. An effective instrument of development or an obsolete legislation, „Miasto. Pamięć i Przyszłość: Wrocławski Rocznik Samorządowy” – No 1

<https://doi.org/10.xxxxx>

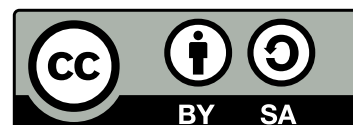
Editor: Katarzyna Uczkiewicz

Received: October, 2016

Accepted: December, 2016

Published: December, 2016

Copyright: © Ośrodek „Pamięć i Przyszłość” This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-ShareAlike Licence, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited, with indications if any changes are made. All derivative works must be licensed under the same licence.



Ustawa o związkach metropolitalnych. Skuteczny instrument rozwoju czy zbędna legislacja?

Wstęp

Miasto będące odrębną strukturą prawną, administracyjną i faktyczną definiowane jest jako „jednostka osadnicza o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych posiadająca prawa miejskie bądź status miasta nadany w trybie określonym przepisami. W podziale administracyjnym miasta mają status samodzielnej gminy (gmina miejska) lub – w przypadku niewielkich miast – wchodzi one w skład gmin miejsko-wiejskich. Nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalenie jego granic i ich zmiana dokonywane są przez Radę Ministrów w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy”¹. Pomimo tego, że miasta określa się jako motory rozwoju kraju, nie ulega wątpliwości, że spora ich liczba traci swoje funkcje w wyniku nasilenia negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych i wymaga wsparcia². Od wielu lat toczy się w Polsce dyskusja, w jaki sposób państwo powinno wspierać rozwój miast. Owocem tego procesu są dokumenty strategiczne i akty normatywne,

których zadaniem było wprowadzenie nowych instrumentów prawnych, finansowych i planistycznych na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych. Wymienić tu można chociażby *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie* przyjętą przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r., *Krajową Politykę Miejską* przyjętą przez Radę Ministrów w dniu 20 października 2015 r., ustawę z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji³ czy też uchwaloną tego samego dnia ustawę o związkach metropolitalnych (dalej jako u.z.m.)⁴. Powyższego zestawienia nie powinno się oczywiście odczytywać jako enumeratywnego wyliczenia, ale jako przykłady dokumentów i aktów normatywnych wyznaczających cele polityki państwa wobec obszarów miejskich oraz mechanizmy ich realizacji.

Szczegółowe i holistyczne omówienie tematyki polityki państwa wobec miast wykracza poza

1. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Rozwój miast w Polsce*, Warszawa 2010, s. 7.

2. Por. W. Dziemianowicz, J. Łukomska, *Analiza obszarów i propozycja kierunków strategicznej interwencji wobec miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze*, Warszawa 2009.

3. Dz. U. poz. 1777 z późn. zm.

4. Dz. U. poz. 1890.

ramy niniejszego opracowania. Jego głównym celem jest analiza i próba wartościującej oceny rozwiązań przyjętych w ustawie o związkach metropolitalnych z uwzględnieniem kontekstu wrocławskiego.

Autor zdaje sobie sprawę z faktu, że z dużym prawdopodobieństwem ustawa ta zostanie wkrótce derogowana. Do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji publicznych trafił bowiem projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim⁵. Akt ten zawiera art. 52, zgodnie z którym ustawa o związkach metropolitalnych utraci swoją moc z chwilą jego wejścia w życie. Niemniej jednak projekt nowej ustawy zawiera zasadniczo podobne regulacje zawężone jedynie do obszaru województwa śląskiego. Dlatego też rozważania poczynione na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o związkach metropolitalnych będą miały odpowiednie zastosowanie w przypadku ewentualnego uchwalenia ustawy, która powoła związek metropolitalny jedynie w województwie śląskim.

Dokumenty strategiczne a rozwój miast

Wspomniana na wstępie *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* została opracowana na podstawie art. 14a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶. Określa ona najważniejsze wyzwania, założenia i cele polityki regionalnej państwa, jak również wyznacza zasady i mechanizmy współpracy pomiędzy administracją rządową a samorządami regionalnymi oraz koordynacji

działań obu szczebli. Wśród kilkunastu obszarów strategicznych wyzwań, na które polityka regionalna musi odpowiedzieć, znalazły się m.in. lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów, jak zapewnienie spójności wewnętrznej kraju i niedopuszczenie do nadmiernych zróżnicowań przestrzennych. Wyzwania te znajdują odzwierciedlenie w przyjętych w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* celach polityki regionalnej państwa do 2020 r., a są to:

1. wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów;
2. budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych;
3. tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie.

Powyższe cele nazywane są również „triadą Konkurencyjność – Spójność – Sprawność” i razem z obszarami strategicznych wyzwań przekładają się na zastosowany polaryzacyjno-dyfuzyjny model rozwoju. Zakłada on, że „motorem napędowym rozwoju jest nierównowaga pomiędzy ośrodkami. Wspiera więc tzw. bieguny wzrostu, czyli regiony (miasta) rozwijające się, wierząc, że przy stworzeniu odpowiednich warunków dyfuzji w układzie międzyregionalnym i wewnątrzregionalnym będą one pozytywnie oddziaływać na otoczenie, czyli na województwa i powiaty słabsze (oraz ośrodki niższego rzędu)”⁷. Tak więc zgodnie z filozofią *Krajowej*

5. <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2016/24052,projekt-ustawy-o-zwiazku-metropolitalnym-w-wojewodztwie-slaskim.html> (dostęp: 30 VIII 2016 r.).

6. Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 383 z późn. zm.

7. M. Brodziak, *Dlaczego powinniśmy pozostać przy metropoliach?*, <http://popierambydgoszcz.pl/2016/03/dlaczego-powinnismy-pozostac-przy-metropoliach/> (dostęp: 31 VIII 2016 r.).

Strategii Rozwoju Regionalnego miasta miały być silnie wspieranymi motorami wzrostu, z których impulsy rozwojowe rozprzestrzeniałyby się na ich bliższe i dalsze otoczenie. W tym miejscu zaznaczyć należy, że czas przeszły został zastosowany w pełni świadomie i celowo. Biorąc pod uwagę toczące się w Ministerstwie Rozwoju intensywne prace nad projektem *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*⁸, można z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, że model polaryzacyjno-dyfuzyjny zostanie zastąpiony przez model zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z intencjami autorów projektu *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* rozwój zrównoważony oznacza „rozwój wszystkich terytoriów przez wzmacnianie ich potencjałów endogenicznych i czynników rozwoju oraz likwidację barier i włączenie w procesy rozwojowe regionów zmagających się z trudnościami o charakterze restrukturyzacyjnym i adaptacyjnym, zmarginalizowanych obszarów wiejskich wraz z ich lokalnymi ośrodkami miejskimi, średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze”⁹. Przewidywane odejście od modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego wynika z faktu, że formalnie *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* ma być aktualizacją obecnie obowiązującej *Strategii Rozwoju Kraju 2020* przyjętej przez Radę Ministrów 25 września 2012 r. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 13 ust. 1 w zw. z art. 14a ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* musi być spójna ze średniookresową strategią rozwoju kraju, można założyć, że po uchwaleniu

Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego także ulegnie zmianie.

Podstawowym dokumentem strategicznym programującym system wspierania obszarów miejskich w Polsce powinna być *Krajowa Polityka Miejska*. Dokument ten opracowany został na podstawie art. 21c ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Jego głównym założeniem jest, aby polskie miasta do 2023 r. uczyniły znaczący krok w kierunku realizacji długofalowej wizji ich rozwoju w brzmieniu:

„Polskie miasta są przyjazne dla mieszkańców jako miejsca oferujące wysoką jakość życia oraz dla przedsiębiorców jako miejsca atrakcyjne do lokowania i prowadzenia biznesu. Są nowoczesne i konsekwentnie rozwijane. Główne polskie ośrodki miejskie są konkurencyjne w skali ponadregionalnej i coraz lepiej widoczne na gospodarczej mapie Europy, pozostałe są silnymi ośrodkami, motorami rozwoju w skali regionalnej i lokalnej. Małe miasta czerpią korzyści rozwojowe wynikające z partnerskiej współpracy z regionalnymi centrami oraz otaczającymi je obszarami wiejskimi, jednocześnie same będąc katalizatorami pożądanych przemian na tych obszarach. Polskie miasta są spójne społecznie, ekonomicznie i przestrzennie, również dzięki wysiłkom dotyczącym rewitalizacji najbardziej zdegradowanych ich części, i obsługiwane przez efektywny transport publiczny. Są otwarte i dostępne, rozwijają się w sposób zrównoważony w kierunku miast zwartych przestrzennie, ale jednocześnie niepozbawionych dobrze

8. <https://www.mr.gov.pl/strony/aktualnosci/nowa-wizja-rozwoju-polski/> (dostęp: 31 VIII 2016 r.).

9. Ministerstwo Rozwoju, *Projekt Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Warszawa 2016, s. 41.

zorganizowanych przestrzeni publicznych i terenów zieleni. Są także sprawnie zarządzane – w sposób skuteczny, efektywny i partnerski, poprzez coraz bardziej zintegrowane działania obejmujące całe miejskie obszary funkcjonalne oraz aktywną współpracę z mieszkańcami. Polskie miasta w widoczny sposób ograniczają zużycie zasobów, w tym zwłaszcza energii, i coraz lepiej przygotowują się do skutków zmian klimatu¹⁰.

Niestety, los *Krajowej Polityki Miejskiej* będzie najprawdopodobniej tożsamy z losem *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, gdyż zgodnie z art. 21b ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju *Krajowa Polityka Miejska* jest dokumentem uwzględniającym cele i kierunki określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju. Oznacza to, że po przyjęciu przez Radę Ministrów *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* zostanie ona gruntownie przemodelowana albo całkowicie zmarginalizowana jako niespójna z aktualną polityką państwa w tym zakresie.

W Polsce podstawowym problemem funkcjonowania dokumentów strategicznych, a w szczególności strategii rozwoju, jest brak mechanizmów gwarantujących ich skuteczne wdrożenie oraz sankcjonujących podejmowanie działań sprzecznych z ich zapisami. Innymi słowy realizacja zapisów dokumentów strategicznych zawsze zależna będzie od woli politycznej aktualnych aktorów na scenie władzy. Nawet najlepiej sformułowane dokumenty strategiczne, oparte na rzetelnej diagnozie oraz racjonalnych i osiągalnych

celach, zazwyczaj nie mają realnego przełożenia na podejmowane działania w ramach interwencji publicznej. Dodatkowo podlegają one częstym aktualizacjom, co *de facto* oznacza zazwyczaj ich gruntowną przebudowę. Wpływa to destrukcyjnie na prestiż tego typu dokumentów i tworzy z nich bezużyteczne „półkowniki”.

Ustawa o rewitalizacji

Nową jakość w zakresie mechanizmów wsparcia miast, jak również pozostałych gmin, stworzyła ustawa o rewitalizacji. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że „prowadzenie procesu rewitalizacji stanowi szansę na odwrócenie negatywnych trendów rozwojowych obszarów zdegradowanych przy uwzględnieniu potrzeb społeczności lokalnej, zagadnień gospodarczych, przestrzennych czy przyrodniczych”¹¹.

Ustawa o rewitalizacji wskazuje w art. 3 ust. 1, że przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia procesu rewitalizacji, a także jego prowadzenie stanowią zadania własne gminy. Przy czym od razu należy stwierdzić, że nie jest to zadanie obowiązkowe, a o jego fakultatywności przesądza art. 8 ust. 1 stanowiąc, że obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji gmina wyznacza dopiero wówczas,

10. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Krajowa Polityka Miejska*, Warszawa 2015, s. 11.

11. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, *Ustawa o rewitalizacji. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2016, s. 7.

gdy zamierza realizować zadania związane z procesem rewitalizacji.

Podstawową zaletą mechanizmu stworzonego przez ustawę o rewitalizacji jest szeroka partycypacja społeczna, która towarzyszyć musi tworzeniu, wdrażaniu i ewaluacji gminnych programów rewitalizacji. Stanowi o tym *expressis verbis* art. 5 ust. 1 ustawy. Jak wskazuje się w uzasadnieniu do projektu ustawy o rewitalizacji, istotą tego procesu jest ujęcie rewitalizacji jako procesu włączającego, angażującego możliwie najszerszy krąg interesariuszy, którymi są wszystkie podmioty zainteresowane przebiegiem rewitalizacji¹².

Kolejną zaletą analizowanej regulacji jest również fakt, że proces rewitalizacji angażuje aparat administracyjny gmin w programowanie działań prorozwojowych, co pośrednio powoduje podniesienie jego kompetencji. Wprawdzie zbyt często zdarza się, że programy rewitalizacji tworzone są przez podmioty zewnętrzne, jednak są też przypadki pokazujące, że pracownicy urzędów gmin także mogą udźwignąć ciężar przygotowania tego typu dokumentu. Dodatkowo ustawa o rewitalizacji nie przewiduje tworzenia nowych, kosztownych struktur administracyjnych. Wprawdzie art. 7 stanowi o potrzebie powołania Komitetu Rewitalizacji, jednak jest to podmiot stanowiący forum współpracy i dialogu interesariuszy procesu rewitalizacji z organami gminy oraz pełni funkcję opiniodawczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Uczestnictwo w pracach Komitetu ma więc charakter społeczny.

Ustawa o związkach metropolitalnych

Ustawa o związkach metropolitalnych została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 27 października 2015 r. i weszła w życie z początkiem 2016 r. Jak wskazują autorzy projektu ustawy, regulacja ta ma na celu „umożliwienie dostosowania ustroju obszarów metropolitalnych do ich struktury i lokalnej specyfiki”¹³ przy zachowaniu „istniejącego zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa”¹⁴.

Zgodnie z art. 1 u.z.m. związek metropolitalny jest zrzeszeniem jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym, tj. gmin, jak również powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego. Pytanie, jakie nasuwa się po analizie niniejszego przepisu, brzmi: czy w skład związku metropolitalnego mogą wchodzić jednostki samorządu terytorialnego z różnych województw? Ustawa o związkach metropolitalnych, jak również uzasadnienie do niej, nie daje jednoznacznej odpowiedzi. Jednak wykładnia językowa przepisów ustawy, w szczególności art. 9 ust. 1 i 11 ust. 1 u.z.m., pozwala przychylić się do stanowiska, że związek metropolitalny powinien składać się z jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład tego samego województwa. Wskazane przepisy stanowią m.in. o kompetencjach wojewody w zakresie wnioskowania do Prezesa Rady Ministrów o powołanie pełnomocnika do spraw utworzenia związku metropolitalnego spośród pracowników podległych wojewodzie, jak również w sprawie

12. Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji – druk sejmowy nr 3594 z dnia 2 VII 2015 r.

13. Uzasadnienie do projektu ustawy o powiecie metropolitalnym, druk sejmowy nr 2107 z dnia 30 VII 2013 r., s. 21.

14. *Ibidem*, s. 24.

przekazania związkowi metropolitalnemu mienia nieruchomego Skarbu Państwa z przeznaczeniem na siedzibę organów związku metropolitalnego. W związku z tymi uregulowaniami przyjęcie, że możliwe jest utworzenie związku metropolitalnego, w skład którego wchodziłyby gminy lub powiaty z różnych województw, prowadziłoby do powstania sporów kompetencyjnych pomiędzy wojewodami, a taka wykładnia sprzeczna byłaby również z zasadą racjonalnego prawodawcy. Pewne wątpliwości w tym zakresie wyraża Tomasz Bąkowski, stwierdzając, że „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”¹⁵. Pod względem faktycznym trudno odmówić słuszności takiemu stwierdzeniu. Wszak wystarczy podać przykład północno-wschodniej części województwa opolskiego z Brzegiem i Namysłowem na czele, którym pod wieloma względami bliżej jest do Wrocławia niż Opola, jak również Ziemi Górowskiej, która pod względem infrastruktury technicznej jest dużo lepiej połączona z województwem wielkopolskim niż dolnośląskim. Jednak na gruncie obowiązujących przepisów prawa, jak to zostało już wykazane, nie ma możliwości tworzenia związków metropolitalnych przez powiaty i gminy położone w różnych województwach.

15. T. Bąkowski, *Komentarz do art. 1 ustawy o związkach metropolitalnych*, [w:] *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2016, System Informacji Prawnej LEX (dostęp: 31 VIII 2016 r.).

16. Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446.

17. Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 814.

18. A. Szewc, [w:] *Samorząd gminny. Komentarz*, G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Warszawa 2005, s. 134.

Nie da się ukryć, że konstrukcja ustrojowa związku metropolitalnego jest nieco zbliżona do konstrukcji związków międzygminnych, których funkcjonowanie zostało uregulowane w art. 64–73b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁶ oraz związków powiatowych i powiatowo-gminnych unormowanych w art. 65–72c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁷. Łączy je przede wszystkim kwestia organów związku, którymi są: zgromadzenie, jako organ stanowiący i kontrolny, oraz zarząd, jako organ wykonawczy. Jednak w przypadku organów związku metropolitalnego ustawodawca zdecydował się wprowadzić rozwiązanie, którego słuszność należy podać w wątpliwość. Zgodnie z art. 24 ust. 1 u.z.m. uchwały zgromadzenia są podejmowane kwalifikowaną większością głosów, chyba że ustawa stanowi inaczej. Jak wskazuje Andrzej Szewc, „mianem większości kwalifikowanej obejmuje się konkretnie określoną większość przewyższającą większość bezwzględną (najczęściej 2/3 lub 3/4 głosów)”¹⁸. W przypadku zgromadzenia związku metropolitalnego przyjęto na podstawie art. 24 ust. 2 u.z.m. rozwiązanie, zgodnie z którym warunek uzyskania większości kwalifikowanej jest spełniony, jeżeli za przyjęciem uchwały głosuje:

- 1) większość jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku;
- 2) taka liczba gmin, iż ich mieszkańcy stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze metropolitalnym.

Powyższe rozwiązanie nazywane jest „większością podwójnie kwalifikowaną”¹⁹, gdyż jest ona ustalana na podstawie dwóch odrębnych kryteriów, które muszą być spełnione łącznie. Pierwsze z nich nie budzi szczególnych zastrzeżeń. Pojawiają się one jednak w związku z drugim kryterium. Tak sformułowany wymóg może spowodować, że w przypadku związków metropolitalnych, w skład których wchodzić będzie duże miasto wojewódzkie, miasto to uzyska możliwość blokowania większości uchwał w sytuacji, gdy uzna je za sprzeczne ze swoimi partykularnymi interesami. Inaczej mówiąc, taki zapis oznacza zdominowanie związku przez jeden podmiot. Dla zilustrowania takiej sytuacji można posłużyć się przykładem Wrocławia. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego Wrocław w 2014 r. liczył 632 067 mieszkańców, podczas gdy cały powiat wrocławski zaledwie 127 896 mieszkańców²⁰. Można więc przyjąć z dużą dozą prawdopodobieństwa, że w przypadku utworzenia związku metropolitalnego z udziałem Wrocławia zaistniałoby duże ryzyko zdominowania go przez stolicę regionu. Taki mechanizm mógłby oczywiście zaistnieć także w przypadku innych ewentualnych związków metropolitalnych z udziałem dużych miast. Ryzyko takie nie wystąpiłoby chyba jedynie w województwie śląskim, które posiada najwyższy w kraju współczynnik urbanizacji²¹. Może też dlatego obecnie planuje się utworzenie związku metropolitalnego jedynie w ramach Konurbacji Górnośląskiej. Nie zagłębiając się w szczegóły projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, warto wskazać na zaskakującą niespójność między treścią uzasadnienia do projektu

a regulacjami zapisanymi w samym projekcie. Już w pierwszym zdaniu uzasadnienia można przeczytać, że wskazany projekt ustawy „stanowi odpowiedź na potrzebę utworzenia związku metropolitalnego na obszarze Górnego Śląska”. Dalej można również przeczytać, że „właśnie na obszarze Górnego Śląska w pierwszej kolejności należy przeprowadzić pilotaż proponowanych regulacji”. W związku z tak wyraźną intencją projektodawcy zdziwienie budzi treść art. 1 ust. 1 projektu, który stanowi, że na obszarze województwa śląskiego może zostać utworzony związek metropolitalny, oraz art. 5 ust. 1 pkt 1, zgodnie z którym dopiero Rada Ministrów w drodze rozporządzenia utworzy związek metropolitalny w województwie śląskim. Wydaje się, że najwłaściwszym pod względem legislacyjnym rozwiązaniem byłoby utworzenie związku metropolitalnego na mocy samej ustawy i pozostawienie Radzie Ministrów sprawy jego szczegółowej delimitacji.

Wracając już do obecnie obowiązującej ustawy o związkach metropolitalnych, wskazać należy, że tym, co odróżnia związki metropolitalne od pozostałych związków jednostek samorządu terytorialnego, jest również tryb i obligatoryjność ich powołania. O ile związki międzygminne (powiatowe oraz powiatowo-gminne) powoływane są przez zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego na zasadzie dobrowolności (w przypadku związku międzygminnego obowiązek taki może zostać nałożony jedynie w drodze ustawy

19. J. H. Szlachetko, *Komentarz do art. 24 ustawy o związkach metropolitalnych*, [w:] *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2016, System Informacji Prawnej LEX (dostęp: 31 VIII 2016 r.).

20. Główny Urząd Statystyczny, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2014 r.*, Warszawa 2014, s. 18.

21. Główny Urząd Statystyczny, *Regiony Polski 2016*, Warszawa 2016, s. 50-51.

– art. 64 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym), o tyle związek metropolitalny tworzy Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 4 ust. 1 pkt 2 u.z.m.). Wiąże się to oczywiście z obligatoryjnym członkostwem w związku metropolitalnym wszystkich jednostek samorządu terytorialnego wskazanych we wspomnianym rozporządzeniu Rady Ministrów, nawet wbrew ich woli.

Znaczące różnice wynikają również z zakresów kompetencyjnych oraz katalogu zadań poszczególnych rodzajów związków. O ile więc związki międzygminne (powiatowe oraz powiatowo-gminne) mogą być tworzone w celu wspólnego wykonywania wszelkich, przypisanych im przez ustawodawcę, zadań publicznych²², o tyle związek metropolitalny, zgodnie z art. 12 ust. 1 u.z.m., może wykonywać jedynie zadania w zakresie:

- 1) kształtowania ładu przestrzennego;
- 2) rozwoju obszaru związku;
- 3) publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku;
- 4) współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku;
- 5) promocji obszaru metropolitalnego.

Oznacza to, że związkowi metropolitalnemu został przypisany węższy katalog zadań w stosunku do katalogów zadań pozostałych rodzajów związków jednostek samorządu terytorialnego. Odwrotna sytuacja ma miejsce w odniesieniu

do zakresów kompetencyjnych poszczególnych związków. Tutaj związek metropolitalny został wyposażony w kompetencje, których nie mają pozostałe rodzaje związków. Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.z.m. w celu wykonywania swoich zadań związek metropolitalny może:

- 1) tworzyć jednostki organizacyjne;
- 2) zawierać porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organami administracji rządowej;
- 3) prowadzić działalność gospodarczą niewykraczającą poza obszar zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Związek metropolitalny jest również uprawniony, na podstawie regulacji art. 15 u.z.m., do udzielania pomocy, w tym pomocy finansowej, jednostkom samorządu terytorialnego oraz innymi związkom metropolitalnym.

Tak szerokie zakreślenie kompetencji związku metropolitalnego rodzi pytanie o charakter prawny takiej jednostki. W odniesieniu do związków międzygminnych (powiatowych oraz powiatowo-gminnych) możemy posiłkować się poglądami doktryny i judykatury. Jak wskazał Sąd Najwyższy, związek międzygminny to „organizacja gmin umożliwiająca im połączenie sił w celu łatwiejszego i o większej skali zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot gminnych”²³. „Innymi słowy, związek jest tworzony w celu sprawniejszego czy też bardziej ekonomicznego realizowania danego zadania”²⁴. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w orzecznictwie panuje zgoda, że związek międzygminny (powiatowy albo powiatowo-gminny) nie jest jednostką o takim samym charakterze jak jednostka samorządu

22. A. Miruć, *Współdziałanie podmiotów zajmujących się pomocą społeczną*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 53–54.

23. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 V 2011 r., sygn. akt II CSK 409/10, LEX nr 863960.

24. R. Cybulska, *Komentarz do art. 64 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016, System Informacji Prawnej LEX (dostęp: 31 VIII 2016 r.).

25. *Ibidem*.

terytorialnego²⁵. Jak podkreśla Leon Kieres, jest to jedynie forma współdziałania gmin w celu wykonywania ich zadań²⁶. Na takim samym stanowisku stanął również Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, że związek międzygminny jest oddzielną kategorią jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, której nie można zaliczyć ani do kategorii „gminna jednostka organizacyjna”, ani do kategorii „gminna osoba prawna”. Są one bowiem podmiotami odrębnymi od jednostek samorządu terytorialnego²⁷. Jak wskazał Kazimierz Bandzarzewski, związek międzygminny (powiatowy albo powiatowo-gminny) nie spełnia wymagań stawianych jednostkom samorządu terytorialnego dotyczących chociażby bezpośredniego wyboru członków organu stanowiącego przez społeczność lokalną²⁸. Status związków metropolitalnych nie wydaje się już tak oczywisty. Wprawdzie nadal władze takich związków nie są wybierane w wyborach powszechnych, jednak posiadają kompetencje do prowadzenia działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej²⁹, tak jak powiaty oraz mogą tworzyć swoje własne jednostki organizacyjne, tak jak gminy, powiaty, czy województwa. Należy zgodzić się z poglądem, że z punktu widzenia przedmiotu działania związku metropolitalne są szczególnym typem związków jednostek samorządu terytorialnego³⁰. Jednak z punktu widzenia zakresu kompetencyjnego, to w przypadku związków metropolitalnych mamy do czynienia już z jednostką bardziej zaawansowaną ustrojowo.

W tym miejscu warto wskazać, że pierwotnym zamysłem projektodawców było powołanie powiatów metropolitalnych będących jednostkami

samorządu terytorialnego, ulokowanymi na drugim szczeblu podziału terytorialnego. Zdaniem projektodawców planowane przepisy miały poszerzać katalog powiatów, wskazując, że obok „powiatów ziemskich” i „powiatów grodzkich” miały pojawić się również „powiaty metropolitalne” o zmodyfikowanych zadaniach³¹. Takie przedstawienie problemu zasługuje na krytykę z kilku powodów. Po pierwsze, projektodawcy nie zauważyli, że pojęcia „powiat ziemski” i „powiat grodzki” nie są pojęciami języka prawnego. Tzw. „powiat grodzki” w sensie ustrojowym nie jest powiatem, ale gminą o statusie miasta na prawach powiatu³². Po drugie, zrealizowanie takiego postulatu spowodowałoby chaos kompetencyjny i ustrojowy, co słusznie podnosiła część samorządów województwa w swoich opiniach do projektu ustawy³³.

26. L. Kieres, *Związek komunalny. Zasady stosowania prawa*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 6, s. 5.

27. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 II 2010 r., sygn. akt II FSK 1585/08, LEX nr 595838.

28. K. Bandzarzewski, *Komentarz do art. 64 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, System Informacji Prawnej LEX (dostęp: 31 VIII 2016 r.).

29. Zob. szerzej A. Łysoń, *Spory wokół działalności gospodarczej samorządów – przykład Wrocławia*, [w:] *25 lat samorządu Wrocławia*, red. W. Suleja, R. Nowakowski, G. Strauchold, Wrocław 2015, s. 199–215.

30. T. Bąkowski, *op. cit.*

31. Uzasadnienie do projektu ustawy o powiecie metropolitalnym, druk sejmowy nr 2107 z dnia 30 VII 2013 r., s. 24.

32. P. Lisowski, *Status miasta na prawach powiatu w świetle ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie gminnym – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Materiały z seminarium „10 lat miasta na prawach powiatu”*, red. J. Korczak, Wrocław 2008, s. 25–36.

33. Uwagi województwa małopolskiego, województwa łódzkiego, województwa opolskiego, województwa zachodniopomorskiego, województwa pomorskiego, województwa mazowieckiego, województwa kujawsko-pomorskiego i województwa warmińsko-mazurskiego do projektu ustawy o powiecie metropolitalnym – <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/4759F53D40D92EABC-1257C760039EA84/%24File/2107.pdf> (dostęp: 31 VIII 2016 r.).

Na gruncie ustawy o związkach metropolitalnych powstały co najmniej dwie, problematyczne z punktu widzenia praworządności, sytuacje. Pierwsza z nich została już zasygnalizowana we wstępie do niniejszego artykułu i dotyczy rychłego uchylecia całej ustawy o związkach metropolitalnych w sytuacji, gdy tak naprawdę nie zaczęła ona jeszcze funkcjonować. Sytuacja taka jest ze wszech miar niepożądana. Stabilność i pewność prawa, a przez to zaufanie obywatela do państwa, stanowi przecież standard państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego³⁴. Zaufanie obywatela do państwa zależy również od stworzenia warunków, w których nie pozostaje on w stanie niepewności co do swojej sytuacji prawnej³⁵ oraz unikania sytuacji, w których znajdowałby się on w swoistej „pułapce prawnej”³⁶. Przywołane zasady wskazują *expressis verbis* na „obywatela”, jednak można je również odnieść do innych podmiotów prawa. Takimi podmiotami są również jednostki samorządu terytorialnego, co wynika z uregulowań art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³⁷. Przecież są one zależne od

uregulowań prawnych wprowadzanych w życie przez polskiego ustawodawcę, a regulacje te nie mogą być arbitralnie uchylane.

Druga kontrowersyjna sytuacja dotyczy braku rozporządzeń wykonawczych do ustawy o związkach metropolitalnych. Powoduje to, że ustawa ta jest w praktyce „martwym prawem”, gdyż rozporządzenia wykonawcze miały ustalić m.in. tryb postępowania w sprawie składania wniosków przez rady gmin w sprawie wydania rozporządzenia o utworzeniu związku metropolitalnego oraz zakres dokumentów, które należy dołączyć do takiego wniosku (art. 6 ust. 3 u.z.m.). Zachowanie takiej doktryny prawa określa mianem „zaniechania prawodawczego”. Oznacza ono „stan (zachowanie prawodawcy), w którym wbrew obowiązującemu nakazowi (powinności normatywnej) prawodawca nie ukształtował wymaganych regulacji bądź też dokonał regulacji niepełnej, niewystarczającej. W pierwszej z opisanych sytuacji występuje tzw. zaniechanie właściwe (absolutne, bezwzględne), w drugim – zaniechanie względne (częściowe)”³⁸. Podobnie kwestię tę rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 października 2001 r.³⁹, chociaż odnosił się do regulacji na poziomie ustawowym, a nie do rozporządzeń wykonawczych. Otóż Trybunał Konstytucyjny odróżnił sytuację zaniechania ustawodawczego od sytuacji przyjęcia uregulowania niepełnego (pomijającego). Pierwsza z nich polegać ma na tym, że ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym, podczas

34. Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 VI 2012 r., sygn. akt P 41/10, OTK-A 2012/6/65.

35. Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 VII 2012 r., sygn. akt P 30/11, OTK-A 2012/7/81.

36. Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 II 2012 r., sygn. akt K 5/11, OTK-A 2012/2/16.

37. Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 486.

38. M. Grzybowski, *Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *XIV Kongres Konferencji Europejskich Sądów Konstytucyjnych*, Wilno 2–7 V 2008 r., http://www.confueu-constco.org/reports/rep-xiv/report_Poland_po.pdf (dostęp: 31 VIII 2016 r.).

39. Sygn. akt SK 22/01, OTK 2001/7/216.

gdy druga zaistnieje w sytuacji unormowania przez ustawodawcę jakiejś dziedziny stosunków społecznych w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. Zaniechanie prawodawcze ma szczególnie doniosłe znaczenie w sferze prawa publicznego. Jego wystąpienie sprawia, że organ władzy publicznej nie może działać⁴⁰. Nie zezwala na to zasada legalizmu zawarta w art. 7 Konstytucji RP⁴¹, stanowiąca, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W przedmiotowej sytuacji zaniechanie prawodawcze Rady Ministrów powoduje, że gminy nie mogą realizować uprawnień, które nabyły na mocy przepisów ustawy o związkach metropolitalnych. W szczególności chodzi tu o art. 6 ust. 1 u.z.m., który uprawnia rady gmin do złożenia wniosków w sprawie wydania rozporządzenia o utworzeniu związku metropolitalnego i ustaleniu jego granic.

Na temat zaniechań prawodawczych wypowiedział się również wielokrotnie Sąd Najwyższy. Jako przykład można podać wyrok z dnia 6 stycznia 1999 r.⁴², w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że bezczynność Rady Ministrów w zakresie realizacji kompetencji do wydania rozporządzenia niezbędnego w celu zapewnienia wykonania ustawy (art. 146 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 w zw. z art. 92 Konstytucji RP) narusza konstytucyjne zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego (art. 2 i 7 Konstytucji RP), przez co stanowi delikt konstytucyjny i objęta jest odpowiedzialnością konstytucyjną przed Trybunałem Stanu (art. 198 ust. 1 Konstytucji RP). Tożsame

stanowisko zajął Sąd Najwyższy również w wyrokach z dnia 14 stycznia 1999 r.⁴³ oraz 21 listopada 2003 r.⁴⁴. Można więc pokusić się o stwierdzenie, że w analizowanym zakresie mamy do czynienia z utrwaloną linią orzeczniczą Sądu Najwyższego. Niestety, jak widać na analizowanym przykładzie, nawet jednoznaczne orzecznictwo Sądu Najwyższego nie wpływa na usprawnienie procesu legislacyjnego i wyeliminowanie zjawiska zaniechań prawodawczych, przynajmniej do czasu, aż odpowiedzialność konstytucyjna przed Trybunałem Stanu zacznie być egzekwowana.

Ustawa o związkach metropolitalnych a przyszłość Wrocławia

Aby móc dokonać analizy wpływu rozwiązań przyjętych w ustawie o związkach metropolitalnych na sytuację województwa dolnośląskiego i Wrocławia, należy najpierw przyjąć dwa zasadnicze założenia. Po pierwsze, należy założyć, że ustawa o związkach metropolitalnych nie zostanie ostatecznie uchylona, a po drugie, że Rada Ministrów wyda stosowne rozporządzenia wykonawcze, do czego została zobowiązana na mocy delegacji ustawowej.

Po przyjęciu wskazanych założeń stwierdzić należy, że Wrocław, jako największe miasto Dolnego Śląska i zarazem jego stolica, spełnia warunki określone w art. 5 ust. 1 u.z.m., co oznacza, że jest miastem będącym siedzibą wojewody lub marszałka województwa oraz posiada spójną pod względem przestrzennym

40. M. Grzybowski, *op. cit.*

41. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

42. Sygn. akt III RN 108/98, OSNP 1999/20/639.

43 Sygn. akt III RN 130/98, OSNP 1999/21/671.

44. Sygn. akt I CK 323/02, OSNC 2004/6/103.

strefę oddziaływania charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, jak również zamieszkałą przez co najmniej 500 tys. mieszkańców. Wrocław został również wyznaczony jako ośrodek metropolitalny w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, która została przyjęta przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r.⁴⁵.

Kwestię funkcji metropolitalnych Wrocławia podejmuje się również w *Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020* przyjętej przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego 28 lutego 2013 r. oraz *Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego. Perspektywa 2020* opracowanym przez Instytut Rozwoju Terytorialnego we Wrocławiu, a przyjętym przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego 27 marca 2014 r. W pierwszym ze wskazanych dokumentów wyznaczony został Wrocławski Obszar Metropolitalny (WrOM) jako jeden z dwunastu tzw. Obszarów Interwencji. Zgodnie z treścią Strategii WrOM opisany został jako „miasto Wrocław wraz z obszarem otaczającym stolicę regionu. Szczególnie silne związki Wrocławia z otoczeniem podkreślone są dziennymi migracjami wahadłowymi mieszkańców tego subregionu. Obszar nacechowany jest silnie rozwiniętym procesem suburbanizacji mieszkaniowej, a także suburbanizacji ekonomicznej. [...] WrOM jest obszarem o dużym potencjale

intelektualnym i naukowo-badawczym. Szeroki wachlarz branż oraz koncentracja wyższych uczelni implikują rozwijające się powiązania wewnętrzne i ponadregionalne”⁴⁶.

W zakresie funkcji metropolitalnych Wrocławia *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego* wskazuje, że „w bezpośrednim otoczeniu Wrocławia można wyodrębnić gminy, które charakteryzują się większą dynamiką procesów społeczno-gospodarczych i korzystniejszymi tendencjami rozwoju oraz lepszymi, w porównaniu do innych jednostek w województwie, powiązaniem funkcjonalnymi z Wrocławiem, co potwierdza tendencje do kształtowania się w tym rejonie obszaru metropolitalnego”⁴⁷. W *Planiu* przedstawiono również wstępną delimitację Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego obejmującego 27 gmin, co obrazuje mapa 1.

Obecnie trudno jednak wyrokować na temat konkretnych skutków ewentualnego powołania związku metropolitalnego na obszarze województwa dolnośląskiego. W szczególności brak jest w Polsce doświadczeń w zakresie funkcjonowania tego typu jednostek. Dlatego też wszelkie projekcje wpływu funkcjonowania związku metropolitalnego na cały region muszą być obciążone dużym marginesem błędów. Pewnych wskazówek dostarczyć mogłaby analiza funkcjonowania mechanizmu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego (ZIT WrOF).

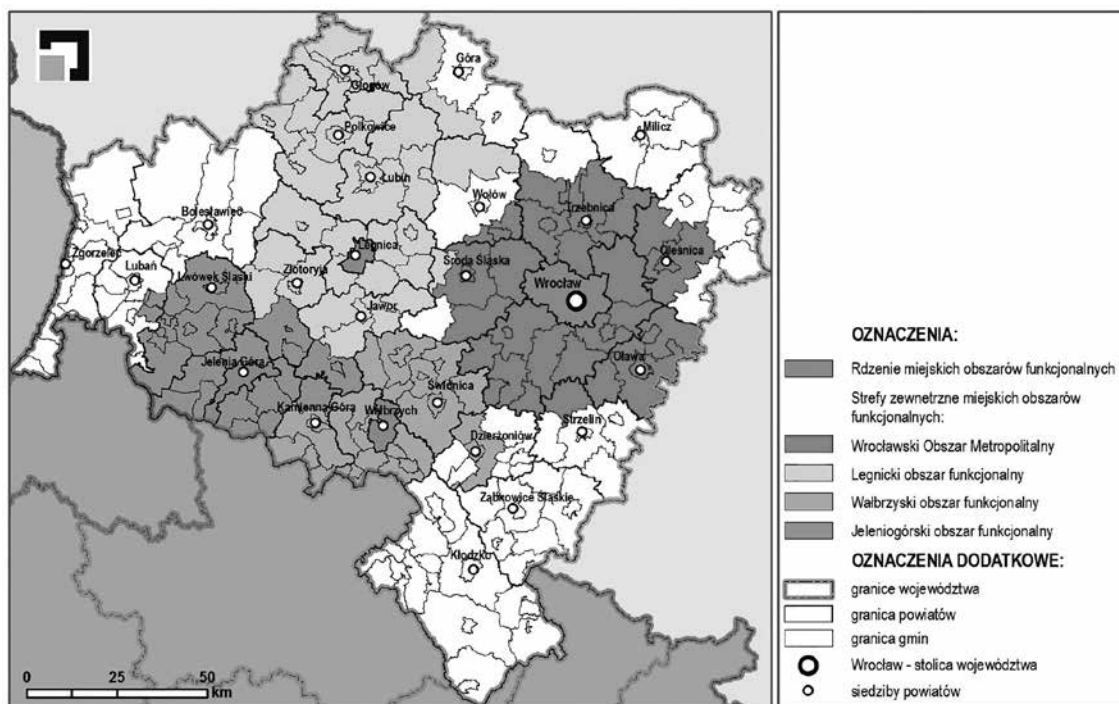
Celem wszystkich ZIT-ów jest m.in.: realizacja zintegrowanych projektów odpowiadających

45. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Warszawa 2011, s. 188.

46. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020*, Wrocław 2013, s. 24-25.

47. Instytut Rozwoju Terytorialnego, *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego. Perspektywa 2020*, Wrocław 2014, s. 23.

Mapa 1. Wrocławski Obszar Metropolitalny



Źródło: Instytut Rozwoju Terytorialnego, *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego. Perspektywa 2020*, Wrocław 2014, s. 48.

w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy obszarów metropolitalnych oraz sprzyjanie ich rozwojowi, współpracy i integracji przede wszystkim tam, gdzie skala problemów związanych z brakiem współpracy i komplementarności działań różnych jednostek administracyjnych jest największa. ZIT-y stanowią narzędzie selekcji i realizacji przedsięwzięć istotnych dla rozwoju regionu w oparciu o współpracę wielu podmiotów, podejmowaną w ramach obszarów funkcjonalnych. Kluczową przesłanką zastosowania mechanizmu ZIT w programie operacyjnym jest przede wszystkim potrzeba

realizacji wzajemnie zależnych i komplementarnych projektów⁴⁸.

Zgodnie z treścią art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020⁴⁹, ZIT jest zarządzany przez związek ZIT utworzony w formach współpracy jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ustawie o samorządzie gminnym. Oznacza to, że związek ZIT może być utworzony jako związek międzygminny lub porozumienie międzygminne. W przypadku ZIT WrOF wybrano

48. Zob. <https://zitwrof.pl/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/> (dostęp 31 VIII 2016 r.).

49. Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 217.

drugą ze wskazanych możliwości. Oznacza to, że ZIT WrOF zostały utworzone na podstawie art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co zaowocowało podpisaniem „Porozumienia z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie zasad współpracy Stron porozumienia przy programowaniu, wdrażaniu, finansowaniu, ewaluacji, uzgadnianiu wspólnych inwestycji, bieżącej obsłudze i rozliczeniach ZIT WrOF”⁵⁰. Stronami wskazanego porozumienia są: Gmina miejska Wrocław, Gmina Jelcz-Laskowice, Gmina Kąty Wrocławskie, Gmina Siechnice, Gmina Trzebnica, Gmina Sobótka, Gmina miejska Oleśnica, Gmina Długołęka, Gmina Czernica, Gmina Kobierzyce, Gmina Miękinia, Gmina wiejska Oleśnica, Gmina Wisznia Mała, Gmina Żórawina oraz Gmina Oborniki Śląskie.

Najważniejszym dokumentem strategicznym regulującym zasady funkcjonowania ZIT WrOF jest, przyjęta w marcu 2016 r., *Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego*, gdzie jako cel nadrzędny wskazano „Osiągnięcie wysokiej jakości życia społeczności Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego poprzez integrację jego przestrzeni w spójny organizm społeczno-gospodarczy”⁵¹. Środki finansowe przeznaczone na realizację wspólnych przedsięwzięć w ramach ZIT WrOF pochodzą z puli środków *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014–2020*, przyjętego w grudniu 2014 r. i wynoszą przeszło 291 mln euro. Uzupełniając tę kwotę o obowiązkowy wkład

krajowy, otrzymujemy pulę środków w wysokości prawie 343 mln euro, które mają szansę być wydane na realizację projektów rozwojowych na obszarze całego ZIT WrOF⁵².

Niestety, wyciąganie choćby częściowych wniosków co do słuszności powołanie ZIT WrOF na obecnym etapie jego funkcjonowania, nie jest jeszcze możliwe. Ponadto jest to instrument *stricte* finansowy służący wydatkowaniu środków pomocowych przyznanych Polsce w ramach Polityki Spójności Unii Europejskiej, który ma konkretne ramy czasowe (wieloletnia perspektywa finansowa Unii Europejskiej została ustanowiona na lata 2014–2020, a zgodnie z zasadą n+3 będzie mogła być rozliczana do końca 2023 roku). Dlatego też trudno oczekiwać, aby mechanizm ZIT zagościł na stałe w zakresie funkcjonowania polskich metropolii, w tym Wrocławia.

Zakończenie

Podczas posiedzenia sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej 17 marca 2016 r. jeden z posłów stwierdził, że „problem, który ustawodawca próbował rozwiązać w ustawie o związkach metropolitalnych, dotyczy zarządzania, koordynacji współpracy samorządów w obszarach aglomeracyjnych, w których bez współpracy nie da się w ogóle funkcjonować. Gminy nie mogą wykonywać podstawowych zadań własnych z tego powodu. [...] Te problemy muszą być rozwiązane. Jeśli nie będą, nasze aglomeracje nie będą się rozwijały, a będą w tyle nie tylko za aglomeracjami Europy Zachodniej, ale również Europy Środkowej, jeśli nie damy samorządom

50. Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4340 z późn. zm.

51. Urząd Miejski Wrocławia, *Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego*, Wrocław 2016, s. 114.

52. *Ibidem*, s. 204–209.

odpowiednich narzędzi rozwojowych⁵³. Wydaje się jednak, że taka alternatywa jest fałszywa.

Próbując ocenić regulacje zawarte w ustawie o związkach metropolitalnych, warto na początku odpowiedzieć sobie na jedno pytanie. Czy potrzebne jest tworzenie kolejnych regulacji prawnych i biurokratycznych bytów administracyjnych utrzymywanych za publiczne środki, aby włodarze polskich miast, a także pozostałych gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, zrozumieli, że współpraca jest dobrem samym w sobie i przynosi wymierne korzyści również bez zewnętrznych źródeł finansowania? Przecież sami projektodawcy wskazują, że w państwach europejskich funkcjonują różne modele ustroju metropolitalnego, w tym także oparte na dobrowolnej współpracy⁵⁴.

Zgodnie z powoływaną już konstytucyjną zasadą legalizmu, regulacje prawne są niezbędne dla zaistnienia współdziałania organów władzy publicznej. Jednak, jak wskazuje Zbigniew Leoński, regulacje te mogą takie współdziałanie ułatwiać bądź utrudniać⁵⁵. Podwaliny prawne dla współpracy organów władzy publicznej statuuje już Konstytucja RP, która w swojej preambule wskazuje, że zawiera ona prawa podstawowe dla państwa, oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.

Tworzenie nowych mechanizmów w sytuacji, gdy istnieje możliwość wykorzystania już istniejących lub ich modyfikacji w związku z ewentualnymi ich dysfunkcjami nie wydaje się celowe. Już

od dawna jednostki samorządu terytorialnego mogą zawiązywać związki, zawierać porozumienia, zrzeszać się w stowarzyszeniach czy udzielać sobie wzajemnej pomocy, w tym finansowej. Takie formy współpracy są fakultatywne, a ich sukces zależy głównie od dobrej woli samorządowych decydentów, ich otwartości na współpracę oraz zrozumienia, że zarówno sprawy życiowe, jak i zawodowe mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego nie zamykają się w granicach administracyjnych tej jednostki.

Powołanie do życia, dodajmy przymusowe, związków metropolitalnych będzie wiązało się z utworzeniem wielu nowych urzędów, które będą potrzebowały siedzib, wyposażenia, pracowników i znacznej puli środków na bieżące

Artur Łysoń jest absolwentem studiów magisterskich na kierunku administracja oraz na kierunku prawo na Wydziale Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Od października 2009 r. pracuje w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego, gdzie zajmuje się sprawami rozwoju regionalnego. W październiku 2013 r. rozpoczął studia doktoranckie nauk prawnych. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół tematyki wolności gospodarczej oraz działalności gospodarczej i jej ograniczeń, jak również funkcjonowania samorządu terytorialnego. Od stycznia 2016 r. jest aplikantem we wrocławskiej Izbie Adwokackiej.

53. Kancelaria Sejmu, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 24) z dnia 17 marca 2016 r.*, Warszawa 2016, s. 6 <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/BBD230172065E56CC1257F81003A38A0/%24File/0042508.pdf> (dostęp: 31 VIII 2016 r.).

54. Uzasadnienie do projektu ustawy o powiecie metropolitalnym, druk sejmowy nr 2107 z dnia 30 VII 2013 r., s. 21.

55. Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 55.

funkcjonowanie. Będą one musiały również być kontrolowane i nadzorowane. Będzie to oczywiście generowało kolejne, i tak już duże, koszty funkcjonowania administracji publicznej w Polsce, przy wątpliwych i niepewnych korzyściach. Również z opinii Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego wynika, że powołanie dodatkowej jednostki administracyjnej, przy zachowaniu

istniejących szczebli samorządu terytorialnego, „nie usprawni procesów zarządzania obszarami metropolitalnymi, gdyż wydłuży procedury formalne, a zatem czas podejmowania decyzji i ich realizacji”⁵⁶. Wydaje się więc, że rozsądniej byłoby wykorzystywać i ewentualnie ulepszać te mechanizmy współpracy, które funkcjonują już od wielu lat, niż mnożyć kolejne regulacje i urzędy.

56. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/4759F53D40D92EABC-1257C760039EA84/%24File/2107.pdf> (dostęp: 31 VIII 2016 r.).

Bibliografia:

Ustawa konstytucyjna

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawy

Ustawa z dnia 9 X 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. poz. 1777 z późn. zm.

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

Ustawa z dnia 6 XII 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 383 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446.

Ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 814.

Ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 486.

Ustawa z dnia 11 VII 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz. U. z 2016 r. poz. 217.

Porozumienia

Porozumienie z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie zasad współpracy Stron porozumienia przy programowaniu, wdrażaniu, finansowaniu, ewaluacji, uzgadnianiu wspólnych inwestycji, bieżącej obsłudze i rozliczeniach ZIT WrOF, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4340 z późn. zm.

Uzasadnienia do projektów ustaw

Uzasadnienie do projektu ustawy o powiecie metropolitalnym, druk sejmowy nr 2107 z dnia 30 VII 2013 r.

Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji – druk sejmowy nr 3594 z dnia 2 VII 2015 r.

Wyroki

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 V 2011 r., sygn. akt II CSK 409/10, LEX nr 863960.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 II 2010 r., sygn. akt II FSK 1585/08, LEX nr 595838.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 VI 2012 r., sygn. akt P 41/10, OTK-A 2012/6/65.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 VII 2012 r., sygn. akt P 30/11, OTK-A 2012/7/81.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 II 2012 r., sygn. akt K 5/11, OTK-A 2012/2/16

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 X 2001 r., sygn. akt SK 22/01, OTK 2001/7/216.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 I 1999 r., sygn. akt III RN 108/98, OSNP 1999/20/639.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 I 1999 r., sygn. akt III RN 130/98, OSNP 1999/21/671.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 XI 2003 r., sygn. akt I CK 323/02, OSNC 2004/6/103.

Rządowe dokumenty strategiczne i planistyczne

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Rozwój miast w Polsce, Warszawa 2010.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Warszawa 2011.

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Krajowa Polityka Miejska, Warszawa 2015.

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Ustawa o rewitalizacji. Praktyczny komentarz, Warszawa 2016.

Ministerstwo Rozwoju, Projekt Strategii na rzecz

Odpowiedzialnego Rozwoju, Warszawa 2016.

Samorządowe dokumenty strategiczne i planistyczne

Instytut Rozwoju Terytorialnego, Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego. Perspektywa 2020, Wrocław 2014.

Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020, Wrocław 2013.

Urząd Miejski Wrocławia. Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego, Wrocław 2016.

Inne

Główny Urząd Statystyczny, Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2014 r., Warszawa 2014.

Główny Urząd Statystyczny, Regiony Polski 2016, Warszawa 2016.

Kancelaria Sejmu, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 24) z dnia 17 marca 2016 r., Warszawa 2016.

<http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/BB-D230172065E56CC1257F81003A38A0/%24File/0042508.pdf>, (dostęp: 31 VIII 2016 r.)

Uwagi województwa małopolskiego, województwa łódzkiego, województwa opolskiego, województwa zachodniopomorskiego, województwa pomorskiego, województwa mazowieckiego, województwa kujawsko-pomorskiego i województwa warmińsko-mazurskiego do projektu ustawy o powiecie

metropolitalnym – <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/4759F53D40D92EABC1257C760039EA84/%24File/2107.pdf> (dostęp: 31 VIII 2016 r.).

Publikacje

Bandzarzewski K., Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.

Bąkowski T., Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz, red. T. Bąkowski, Warszawa 2016.

Cybulska R., Ustawa o samorządzie gminnym, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016.

W. Dziemianowicz, J. Łukomska, Analiza obszarów i propozycja kierunków strategicznej interwencji wobec miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze, Warszawa 2009.

G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Samorząd gminny. Komentarz, Warszawa 2005.

Kieres L., Związek komunalny. Zasady stosowania prawa, „Finanse Komunalne” 1996, nr 6.

Leoński Z., Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym, „Samorząd Terytorialny 1995, nr 4.

Lisowski P., Materiały z seminarium „10 lat miasta na prawach powiatu”, red. J. Korczak, Wrocław 2008.

Łysoń A., 25 lat samorządu Wrocławia, red. W. Suleja, R. Nowakowski, G. Strauchold, Wrocław 2015.

Miruć A., Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.

Szlachetko J.H., Ustawa o związkach metropolitalnych, red. T. Bąkowski, Warszawa 2016.

Źródła internetowe

Brodziak M., Dlaczego powinniśmy pozostać przy metropoliach?, <http://popierambydgoszcz.pl/2016/03/dlaczego-powinnismy-pozostac-przy-metropoliach/> (dostęp: 31 VIII 2016 r.)

Grzybowski M., XIV Kongres Konferencji Europejskich Sądów Konstytucyjnych, Wilno 2–7 V 2008 r., http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xiv/report_Poland_po.pdf (dostęp: 31 VIII 2016 r.)

<https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2016/24052>, projekt-ustawy-o-zwiazku-metropolitalnym-w-województwie-slaskim.html (dostęp: 30 VIII 2016 r.).

<https://www.mr.gov.pl/strony/aktualnosci/nowa-wizja-rozwoju-polski/> (dostęp: 31 VIII 2016 r.).

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/4759F53D40D92EABC1257C760039EA84/%-24File/2107.pdf>, (dostęp: 31 VIII 2016 r.).

<https://zitwrof.pl/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/>, (dostęp 31 VIII 2016 r.)