

BOGDAN DOLNICKI, ROMAN MARCHAJ

GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKA METROPOLIA

I. WPROWADZENIE

Jednym z największych osiągnięć przemian politycznych po 1989 r. było stworzenie w Polsce samorządu terytorialnego. Kolejne reformy doprowadziły do powołania samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Niestety nadal nierozwiązany pozostał problem ustroju obszarów metropolitalnych.

Analiza doświadczeń państw europejskich wskazuje, iż podstawowymi modelami ustroju metropolitalnego są rozwiązania oparte na dobrowolnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego lub powołanie jednostek ogólnometropolitalnych (powiaty metropolitalne, regiony metropolitalne). Wybór właściwej formy do rozwiązywania problemów metropolitalnych zależy od struktury administracyjnej i specyfiki obszaru. Dostrzegalną tendencją jest również ewolucyjne przechodzenie od form opartych na dobrowolnej współpracy do powoływania jednostek ogólnometropolitalnych.

Każde duże miasto jest elementem większej całości funkcjonalnej i przestrzennej, z reguły bowiem otoczone jest jednostkami osadniczymi o różnorodnym charakterze, z którymi w naturalny sposób wchodzi w wielostronne interakcje. Jednostki te wraz z miastem centralnym (czy kilkoma takimi miastami o równorzędnym charakterze) tworzą wewnętrznie powiązany miejski zespół (region) funkcjonalny. Zespół taki występuje obiektywnie, niezależnie od tego, czy znajduje odpowiednie odwzorowanie w sferze ustrojowej zarządu lokalnego i w siatce podziału administracyjnego. Jako obiektywnie istniejący systemem funkcjonalny zespół ów (region miejski, aglomeracja miejska) wymaga prowadzenia stosownej polityki, eliminującej zjawiska negatywne i koordynującej rozwój całego układu przestrzennego. Polityka taka może być realizowana w ramach różnych modeli zarządu obszarów metropolitalnych, a wybór takiego modelu zależy zawsze od konkretnych uwarunkowań występujących w danym państwie (prawnych i ustrojowych, politycznych, kulturowych, historycznych itp.). Region miejski podlega przy tym własnym regułom rozwoju, które winny być uwzględniane przy konstruowaniu systemu zarządzania. Trudność zbudowania modelu zarządzania aglomeracją miejską wynika ze szczególnego splotu zagadnień społecznych, gospodarczych i przestrzennych, mających w tym wypadku charakter równoczesnych oddziaływań wzajemnych. Na obszarze takim funkcje lokalne, zawsze podstawowe dla składowych jednostek administracyjnych, a przede wszystkim dla poszczególnych jednostek osadniczych o charakterze „miejskim” (zurbanizowanym), interferują z funkcjami metropolitalnymi, nierzadko rangi krajowej czy międzynarodowej.

O metropolitalnym czy też centralnym charakterze ośrodka decyduje nie tylko siła i zasięg oddziaływania, ale także złożoność wypełnianych przez niego funkcji. Obszary metropolitalne tworzą niezwykle złożoną strukturę, w skład której wchodzi wiele wspólnot terytorialnych (gmin, miast, powiatów) i wiele podmiotów władzy samorządowej i rządowej. Ich rozwój polega na funkcjonalnym włączaniu się nowych terenów oraz „dogęszczaniu się” obszaru centralnego w wyniku rosnących obrotów gospodarczych i liczby miejsc pracy. Skala i znaczenie tych zjawisk dla państwa wymuszają zastosowanie odpowiednich metod integracji zarządzania aglomeracją.

Skala aglomeracji jest zmienna, tzn. że różne zjawiska, a co za tym idzie – zadania publiczne, występują w różnym zasięgu terytorialnym. Oznacza to, że integracja zarządzania powinna przyjąć w miarę możliwości elastyczną formę. Trzeba więc uwzględnić, dla jakich zadań publicznych wystarczy dobrowolne lub nawet stymulowane ustawowo współdziałanie istniejących jednostek samorządu terytorialnego, a dla jakich potrzebne byłoby utworzenie specjalnej władzy metropolitalnej¹.

Potrzeba zinstytucjonalizowania współpracy pomiędzy gminami tworzącymi Aglomerację Górnośląską² była formułowana wielokrotnie na przestrzeni wielu lat. Specyfika regionu tworzonego przez kilkanaście silnie zurbanizowanych miast o porównywalnym potencjale ludnościowym i gospodarczym wymaga szczególnej formy prawnej, gdyż te istniejące obecnie są niewystarczające³. Aglomeracja Górnośląska jest największą konurbacją w Polsce i drugą największą w Europie⁴. Jej cechą wyjątkową jest policentryczny charakter. Oznacza to, że żadne miasto nie posiada pozycji dominującej. Katowice, największe pod względem liczby ludności miasto aglomeracji, zamieszkuje 299 tys. mieszkańców⁵. Pozostałe miasta na prawach powiatu tworzące aglomerację liczą od nieco ponad 200 tys. mieszkańców do ok. 50 tys. mieszkańców⁶. Dodatkowo 14 miast na prawach powiatu oto-

¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 6, Warszawa 2016, s. 525 i n.

² Aglomeracja Górnośląska spełnia kryteria obszaru metropolitalnego, opisane w przyjętej przez Sejm 15 czerwca 2012 r. Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030).

³ Na temat metropolizacji zob. M. Lackowska, P. Swianiewicz, *Dwuszczeblowe struktury zarządzania obszarami metropolitalnymi w Europie*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 4, s. 5-21; D. Mantey, *Potrzeba zintegrowania zarządzenia miastami i obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 6, s. 5-14; W. Kisała, B. Stępiński, *Rola obszarów metropolitalnych w rozwoju regionalnym w opinii władz samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 10, s. 29-48.

⁴ Największą konurbacją w Europie jest Zagłębie Ruhry, położone na zachodzie Niemiec. Liczy ona ok. 5 milionów mieszkańców. Na ten temat zob. B. Dolnicki, op. cit., s. 529-537.

⁵ Liczba ludności i powierzchnia miast według danych GUS, Rocznik Demograficzny 2016, s. 55-56. Katowice nie są największym miastem aglomeracji pod względem obszaru. Największym miastem pod tym względem jest Dąbrowa Górnicza, która posiada obszar 188,73 km².

⁶ Drugim największym miastem Aglomeracji Górnośląskiej pod względem liczby mieszkańców jest Sosnowiec liczący 207 tys. mieszkańców. Kolejnymi miastami pod tym względem są: Gliwice (183 tys.), Zabrze (176 tys.) i Bytom (170 tys.). Najmniejszym miastem na prawach powiatu Aglomeracji Górnośląskiej są Świętochłowice liczące 50 tys. mieszkańców, które jednocześnie są najgęściej zaludnionym miastem na prawach powiatu w Polsce – 3829 osób na 1 km². Świętochłowice zajmują obszar 13,31 km².

czonych jest przez kilkanaście mniejszych, które łącznie tworzą konurbację liczącą ponad 2 mln mieszkańców. Cechy szczególne Aglomeracji Górnośląskiej to: bardzo duża gęstość zaludnienia oraz intensywność zabudowy, rozbudowana sieć infrastruktury drogowej i połączeń komunikacji publicznej, duża codzienna migracja pomiędzy miastami aglomeracji. Istotnym wyzwaniem jest degradacja środowiska naturalnego związana z rozwojem przemysłu i eksploatacją złóż kopalin oraz rewitalizacja terenów poprzemysłowych. Struktura Aglomeracji Górnośląskiej prowadzi do ciągłej konkurencji pomiędzy sąsiadującymi ze sobą samorządami, co utrudnia jej codzienne funkcjonowanie.

Pierwszą próbę poprawy efektywności zarządzania w aglomeracji była inicjatywa powołania wielozadaniowego związku komunalnego. W lipcu 2005 r. opracowano projekt Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM). W skład GZM weszło 14 miast na prawach powiatu: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze. Związek został zarejestrowany 8 czerwca 2007 r. Zamysłem jego twórców była organizacja silnego ośrodka metropolitalnego złożonego z największych miast Aglomeracji Górnośląskiej, który przez wspólną realizację zadań i rozwiązywanie problemów prowadziłby do usprawnienia zarządzania w aglomeracji.

Ambitne plany postawione przed GZM w obowiązującym stanie prawnym nie mogły zostać zrealizowane. Już od dnia utworzenia GZM nie posiadał stabilnego źródła finansowania, nie miał możliwości realnego planowania i prowadzenia inwestycji o znaczeniu metropolitalnym, a do tego sposób wyboru władz związku nie gwarantował mu możliwości sprawnego działania. Zgodzić się należy, iż „samo powołanie związku metropolitalnego i stworzenie strategii rozwoju nie wystarcza. Niezbędne są: dobre instrumentarium prawne, odpowiednie zasady finansowania i sprawny aparat zarządzania. Instrumentarium prawne to oczywiście odpowiednia ustawa, przy obecnym stanie prawnym kluczowa, by stała się możliwa integracja różnych systemów w sposób trwały i zrównoważony”⁷. Formuła dobrowolnego związku komunalnego w praktyce zatem się nie sprawdziła.

Również analiza procesów metropolizacji występujących we współczesnym świecie wskazuje na pewne uniwersalne tendencje. Próby powoływania zarządów metropolii sterujących rozwojem obszaru funkcjonalnego były podejmowane w wielu krajach Europy. Napotykają one jednak opór przede wszystkim władz małych gmin zazdrosnych o swoje prerogatywy⁸.

Analogiczne zjawiska i tendencje można zaobserwować w Polsce. Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak, że rozwiązania polegające na wykorzystaniu instytucji związku komunalnego nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Dotyczy to zwłaszcza tak specyficznego obszaru, jakim jest konurbacja

⁷ B. Maciejewska, B. Kozek, *Czy metropolia Silesia może się rozwijać w sposób zrównoważony*, w: D. Szwed, B. Maciejewska, *Zrównoważony rozwój metropolii Silesia*, Fundacja Przestrzeni Dialogu, Gdańsk 2011, s. 23 i n.

⁸ Por. B. Dolnicki, *Ustrój metropolii – współczesne koncepcje*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2010, nr 2(16), s. 187-206.

Górnego Śląska i Zagłębia. Toteż za ogromny sukces należy uznać uchwalenie 9 marca 2017 r. ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim⁹. Wejście w życie tej ustawy wieńczy wieloletni proces tworzenia regulacji prawnych regulujących tryb oraz zasady funkcjonowania metropolii.

II. CHARAKTER PRAWNY ZWIĄZKU METROPOLITALNEGO

Ustawodawca posługuje się terminem „związek metropolitalny”. W praktyce rodzić to może szereg komplikacji z uwagi na podobieństwo nazwy do związku komunalnego. Jednakże związek metropolitalny ma być „podmiotem dodatkowym”, którego utworzenie nie zmieni sposobu funkcjonowania jednostek zasadniczego podziału terytorialnego na obszarze Aglomeracji Górnośląskiej. Powinien zatem wykonywać nowe zadania o charakterze ponadgminnym, które do tej pory nie były wykonywane. Związkowi metropolitalnemu przyznano osobowość prawną, nie upodmiotowiając jednocześnie społeczności lokalnych. Dlatego też związek metropolitalny w sensie ustrojowym pozbawiony jest podmiotu samorządu terytorialnego, czyli mieszkańców. Natomiast posiada pozostałe trzy cechy samorządu terytorialnego¹⁰, tj.:

- przedmiot – powołany został w celu wykonywania zadań publicznych;
- zadania – u.z.m.woj.ś. wskazuje wprost zadania własne związku;
- nadzór – związek poddany został nadzorowi na podstawie przepisów u.s.w.

W literaturze przedmiotu dostrzeżono szereg podobieństw pomiędzy konstrukcją „związku metropolitalnego” i „związku komunalnego” zawartą w przepisach u.s.g. lub u.s.p.¹¹, które uprawniały do twierdzenia, iż związek metropolitalny mógł być klasyfikowany jako szczególny rodzaj związku jednostek samorządu terytorialnego¹². Wydaje się, że jeżeli uwzględni się regulacje zawarte w ustawie z 9 marca 2017 r., twierdzenie to straciło swoją aktualność.

Na tej podstawie można twierdzić, że „związek metropolitalny” nie jest związkiem komunalnym w rozumieniu ustaw samorządowych. Niedopuszczalne jest nawet odpowiednie stosowanie do niego przepisów o związkach międzygminnych, powiatów czy powiatowo-gminnych. Mamy zatem do czynienia z nową instytucją samorządu terytorialnego. Określenie charakteru prawnego związku metropolitalnego będzie wymagało dalszych badań.

Członkami związku metropolitalnego utworzonego na obszarze Aglomeracji Górnośląskiej mogą być tylko gminy. Szczególną rolę ustawodawca przewidział dla Miasta Katowice oraz jego organów. Nie tylko jest ono jedyną gminą, która obligatoryjnie musi uczestniczyć w związku, ponadto jego organy odgrywają istotną rolę w procesie tworzenia związku.

⁹ Dz. U. 2017, poz. 730 (dalej jako: u.z.m.woj.ś.).

¹⁰ Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 6, Warszawa 2016, s. 24-34.

¹¹ Zob. rozdz. 7 u.s.g., art. 64-73b i rozdz. 7 u.s.p., art. 65-72c.

¹² Zob. T. Bąkowski, w: idem (red.), *Ustawa o związku metropolitalnym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 17-18.

Tabela 1

	Różnice	
	Związek metropolitalny	Związek komunalny
Sposób tworzenia	Związek metropolitalny tworzony jest rozporządzeniem Rady Ministrów na wniosek ministra ds. administracji publicznej. Wniosek o utworzenie związku metropolitalnego przygotowuje rada miasta Katowice	Związki komunalne tworzone są na podstawie uchwał rad gmin lub rad powiatów, które przesyłane są wojewodzie i organowi rejestrowemu, tj. ministrowi ds. administracji publicznej
Konsultacje społeczne i wydanie opinii	Utworzenie związku metropolitalnego wymaga przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, a następnie wydania opinii przez organ stanowiący gminy mającej wejść w skład związku metropolitalnego. Ponadto na temat utworzenia związku musi wyrazić opinię wojewoda oraz sejmik województwa śląskiego	Procedura tworzenia związków komunalnych nie przewiduje konieczności przeprowadzania konsultacji oraz zaangażowania innych podmiotów niż jednostki samorządu terytorialnego mające utworzyć związek
Przesłanki tworzenia	We wniosku o utworzenie związku metropolitalnego w województwie śląskim należy przedstawić uzasadnienie jego tworzenia. Dodatkowo gminy mające tworzyć przyszły związek muszą łącznie posiadać dwa miliony mieszkańców	Zarówno u.s.g., jak i u.s.p. nie przewidują żadnych warunków, po spełnieniu których związek komunalny może zostać utworzony
Rodzaj regulacji prawnej i swoboda statutowa	Regulacja zawarta w u.z.m.woj.ś. ma charakter kompleksowy. Przepisy ustawy regulują szczegółowo sposób tworzenia oraz funkcjonowania związku metropolitalnego	W u.s.g. i u.s.p. uregulowano tylko podstawowe kwestie dotyczące funkcjonowania związków komunalnych. Szereg spraw przekazano do określenia w statucie związku
Dobrowolność przystępowania i wystąpienia	Związek metropolitalny ma charakter przymusowy. Brak możliwości występowania gmin ze związku	Związki komunalne tworzone są dobrowolnie. Zasada dobrowolności dotyczy także prawa wystąpienia ze związku
Zadania	W art. 12 ust. 1 u.z.m.woj.ś. zawarto katalog zadań własnych związku, co jest sytuacją szczególną, gdyż związek metropolitalny nie jest jednostką samorządu terytorialnego, a posiada zadania własne	Związki komunalne z mocy prawa nie posiadają zadanych zadań. Wykonują one tylko zadania lokalne przekazane im w statucie
Finansowanie	Związek metropolitalny posiada szczególny sposób finansowania	Związki komunalne finansowane są ze składek członków i zysku dochodów z prowadzonej działalności
Skład organu stanowiącego	Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.z.m.woj.ś. zgromadzenie związku metropolitalnego składa się z delegatów – po jednym z każdej gminy	Gmina może mieć więcej niż jednego przedstawiciela w zgromadzeniu związku międzygminnego. W skład zgromadzenia związku powiatów wchodzi po dwóch reprezentantów powiatów uczestniczących w związku

Sposób podejmowania uchwał	Uchwały zgromadzenia związku metropolitalnego podejmowane są w szczególny sposób, tj. podwójną większością głosów	Uchwały organów stanowiących związków komunalnych podejmowane są co do zasady bezwzględną większością głosów
Współpraca zagraniczna	Związek metropolitalny ma możliwość prowadzenia współpracy zagranicznej z podmiotami metropolitalnymi innych państw	Związki komunalne nie mają możliwości prowadzenia współpracy zagranicznej

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z przepisami u.z.m.woj.ś. związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jego samodzielności podlega ochronie sądowej (art. 2 ust. 1 i 3). Wyrażone powyżej zasada samodzielności oraz powiązana z nią zasada sądowej kontroli samodzielności to dwie podstawowe gwarancje sprawnego funkcjonowania wszystkich podmiotów prawa publicznego działających w obrębie samorządu terytorialnego. Obowiązują one nie tylko w zakresie działania gminy, powiatu i województwa, lecz także związków komunalnych. Konieczne było ich wprowadzenie także w zakresie funkcjonowania związku metropolitalnego.

Jako nowatorskie należy ocenić przyznanie związkowi metropolitalnemu zadań własnych określonych w art. 12 u.z.m.woj.ś., które do tej pory zastrzeżone był dla jednostek samorządu terytorialnego. Wedle klasycznej koncepcji, zadania własne dotyczą zbiorowych potrzeb wspólnoty, które gmina, powiat czy województwo wykonuje w imieniu i w interesie korporacji samorządowej¹³. Zważywszy, że związek metropolitalny nie jest jednostką samorządu terytorialnego, a wykonuje przyznane mu ustawowo zadania, powstaje wątpliwość, czy mogą być one faktycznie określane jako własne. Mimo wszelkich powstających w tym miejscu problemów terminologicznych, należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Wydaje się, że zadania związku metropolitalnego stanowią szczególny rodzaj zadań własnych.

W ślad za przyznaniem związkowi zadań, ustawodawca przewidział dla niego szczególne sposoby finansowania. Zgodnie z art. 51 pkt 1 u.z.m.woj.ś. źródłem jego dochodu jest udział w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego. W roku, w którym utworzono związek metropolitalny, wyniesie on 0,2%, a w następnych latach – 5%.

Ustawodawca nie wskazuje wprost, że związek metropolitalny ma charakter przymusowy, jednakże – jak wynika to z analizy konkretnych przepisów ustawy – nie może to budzić żadnej wątpliwości. Zwrócić należy uwagę na treść art. 4 ust. 1 pkt 1 u.z.m.woj.ś., zgodnie z którym Rada Ministrów tworzy związek metropolitalny w formie rozporządzenia, ustalając jego obszar oraz granice przez wskazanie gmin wchodzących w skład tego związku. Przepis ten jed-

¹³ Por. M. Tetra, w: Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 57.

noznacznie rozstrzyga, że Rada Ministrów na podstawie wniosku ministra ds. administracji oraz ogólnego kryterium kreacyjnego zawartego w art. 4 ust. 1 *in fine* samodzielnie decyduje, które gminy będą tworzyć związek. Ponadto, zgodnie z art. 7 ust. 4 u.z.m.woj.ś., do związku mogą być włączone gminy, które nie wyraziły chęci uczestniczenia w nim.

Ustawa nie określa sposobu wystąpienia gmin ze związku, przez co *de facto* pozbawia je tej możliwości. A zatem ze związku metropolitalnego nie można wystąpić. Co prawda w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.z.m.woj.ś. przewiduje mechanizm zmiany granic związku metropolitalnego, jednakże służyć on będzie przystępowaniu nowych gmin do związku, a nie występowaniu już uczestniczących.

III. KRYTERIA DELIMITACJI OBSZARU METROPOLITALNEGO

O metropolitalnym charakterze ośrodka miejskiego decyduje nie tylko siła i zasięg oddziaływania, ale i złożoność wypełnianych przez niego funkcji. Aglomeracja Górnośląska tworzy niezwykle złożoną strukturę, w skład której wchodzi wiele wspólnot terytorialnych i wiele podmiotów władzy samorządowej i rządowej.

Zgodnie z formułą przyjętą w u.z.m.woj.ś. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia ustala obszar oraz granice związku metropolitalnego. Dokonując delimitacji obszaru metropolitalnego, związana jest ona kryteriami ustawowymi. W myśl art. 1 ust. 2 tworzony związek metropolitalny, jako zrzeszenie gmin województwa śląskiego, musi się charakteryzować:

- istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych;
- zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych;
- spójnym obszarem pod względem przestrzennym;
- liczbą co najmniej dwóch milionów mieszkańców¹⁴.

W treści art. 1 ust. 2 u.z.m.woj.ś. zastosowano kryteria funkcjonalne, morfologiczne oraz demograficzne mające służyć delimitacji obszaru związku metropolitalnego tworzonego na terenie województwa śląskiego. Biorąc pod uwagę charakterystykę Aglomeracji Górnośląskiej, wydaje się, iż w praktyce największy wpływ na przyszły kształt związku metropolitalnego ma trzecie kryterium, przesądza ono bowiem, że związek musi funkcjonować w formule „20+”. Biorąc pod uwagę okoliczność, że 13 miast Aglomeracji wykonujących zadania powiatów¹⁵ nie posiada łącznie dwóch milionów mieszkańców, ko-

¹⁴ Szczegółowa analiza treści art. 1 ust. 2 u.z.m.woj.ś. pozwala dostrzec, że ustawodawca przynajmniej częściowo wzorował się na treści art. 5 u.z.m. definiującego obszar metropolitalny. W obu przepisach jest mowa o powiązaniach funkcjonalnych pomiędzy gminami tworzącymi związek metropolitalny, zaawansowaniu procesów urbanizacyjnych oraz pojawia się minimalna liczba mieszkańców gmin mających tworzyć związek metropolitalny. Więcej na temat definicji obszaru metropolitalnego zob. R. Gajewski, w: T. Bąkowski (red.), *Ustawa o związku metropolitalnym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 36-42.

¹⁵ Prezydent miasta Jaworzno zapowiedział, że gmina ta nie przystąpi do tworzonego związku metropolitalnego.

nieczne jest uczestnictwo w związku także mniejszych miast, a nawet ościen-nych gmin wiejskich.

Obowiązek udowodnienia, że tworzony związek metropolitalny spełnia wymogi opisane powyżej, należy do wnioskodawcy, czyli Miasta Katowice, które w swoim wniosku powinny zawrzeć uzasadnienie utworzenia związku metropolitalnego¹⁶ oraz dane statystyczne dotyczące liczby ludności oraz powierzchni związku metropolitalnego.

IV. ZADANIA ZWIĄZKU METROPOLITALNEGO

Trójstopniowy ustrój samorządu terytorialnego uformowany ostatecznie 1 stycznia 1999 r. przewiduje dualistyczny podział zadań jednostki samorządu terytorialnego na lokalne oraz regionalne. Te pierwsze, wykonywane przez gminę i powiat, polegają na zaspokajaniu podstawowych potrzeb mieszkańców w drodze świadczeń powszechnie dostępnych. Te drugie – wykonują województwa samorządowe, nie tyle przez świadczenie na rzecz mieszkańców, ile organizowanie i zapewnianie im właściwych warunków życia.

Obserwacja życia codziennego pokazuje, że opisany powyżej podział zadań na lokalne i regionalne niedostosowany jest do specyfiki obszarów metropolitalnych. Powiązania funkcjonalne pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego powodują, iż zadania poszczególnych gmin łączą się, tworząc wspólne zadania metropolitalne, które powinny być wykonywane przez wszystkie gminy. Zjawisko to jest szczególnie widoczne na przykładzie transportu zbiorowego, którego organizacja w obszarze metropolitalnym nie może być sprawnie przeprowadzana tylko przez poszczególne gminy. Inaczej niż „klasyczne” zadania jednostek samorządu terytorialnego, zadania transportowe nie są nastawione na zaspokajanie potrzeb mieszkańców każdej gminy czy powiatu, lecz wszystkich mieszkańców metropolii. A nawet szerzej, gdyż także osób przebywających na terenie metropolii bądź zamieszkujących na obszarze oddziaływania metropolii. W dotychczas obowiązującym stanie prawnym brakowało odpowiedniego instrumentarium pozwalającego na sprawne wykonywanie zadań metropolitalnych.

Zadania metropolitalne łączą w sobie zarówno elementy typowe dla zadań lokalnych, jak i regionalnych. Szczegółowy katalog „zadań metropolitalnych” został określony art. 12 ust. 1 u.z.m.woj.ś. Związek metropolitalny ma wykonywać zadania publiczne w zakresie:

- 1) kształtowania ładu przestrzennego;
- 2) rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku;
- 3) planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej;

¹⁶ Zgodnie z art. 5 ust. 4 pkt 2 u.z.m.woj.ś uzasadnienie utworzenia związku metropolitalnego powinno zawierać w szczególności wskazanie form współpracy gmin, które mają wejść w skład związku metropolitalnego, powiązań funkcjonalnych i zaawansowania procesów urbanizacyjnych, a także opis układu osadniczego i przestrzennego uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe.

- 4) metropolitalnych przewozów pasażerskich;
- 5) współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku;
- 6) promocji związku i jego obszaru.

V. WŁADZE ZWIĄZKU METROPOLITALNEGO

Organami związku metropolitalnego są zgromadzenie oraz zarząd związku metropolitalnego. Analiza szczegółowych rozwiązań prawnych regulujących zasady działania władz związku metropolitalnego pozwala dostrzec szereg nowych instytucji nieznanymi polskiemu prawu samorządowemu.

1. Zgromadzenie związku metropolitalnego

Zgromadzenie związku metropolitalnego jest organem stanowiącym oraz kontrolnym związku. Do jego wyłącznej właściwości należy:

- 1) uchwalanie strategii rozwoju związku metropolitalnego;
- 2) uchwalanie statutu związku metropolitalnego;
- 3) uchwalanie ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego;
- 4) uchwalanie budżetu związku metropolitalnego;
- 5) rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu związku metropolitalnego oraz sprawozdań finansowych związku metropolitalnego;
- 6) wybór i odwołanie zarządu oraz ustalanie wynagrodzenia przewodniczącego zarządu;
- 7) podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi z tytułu wykonania budżetu związku metropolitalnego;
- 8) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych związku metropolitalnego;
- 9) powoływanie i odwoływanie skarbnika związku metropolitalnego na wniosek przewodniczącego zarządu.

Zgromadzenie związku metropolitalnego nie jest organem o kompetencji generalnej, katalog jego zadań ma bowiem charakter zamknięty.

Kompetencje kontrolne zgromadzenia związku zostały określone w art. 24 oraz art. 30 ustawy. Zgromadzenie wykonuje powierzone mu zadania pośrednio, poprzez komisję rewizyjną. W skład komisji rewizyjnej wchodzi co najmniej 3 delegatów. Członkostwa w komisji rewizyjnej nie można łączyć z funkcją przewodniczącego i wiceprzewodniczącego zgromadzenia. Dotychczas w żadnej ustrojowej ustawie samorządowej nie zastrzeżono minimalnego składu komisji rewizyjnej. Komisja rewizyjna bada działania zarządu, jednostek organizacyjnych utworzonych przez związek metropolitalny oraz może wykonywać inne zadania zlecone przez zgromadzenie w zakresie kontroli. Zgromadzenie związku metropolitalnego wykonuje także bezpośrednią

funkcję kontrolną względem zarządu, podejmując corocznie uchwałę o udzieleniu lub nieudzieleniu mu absolutorium¹⁷. Uchwała zgromadzenia w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu, chyba że po zakończeniu roku budżetowego zarząd został odwołany z innej przyczyny. Zgromadzenie rozpoznaje wnioski, o którym mowa powyżej, na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium.

Zgromadzenie jest organem kolegialnym, tworzonym przez delegatów gmin wychodzących jego skład związku metropolitalnego. Każda gmina, niezależnie od swojej wielkości, reprezentowana jest w zgromadzeniu przez jednego delegata. Delegatem jest organ wykonawczy gminy lub osoba przez niego upoważniona. Rozwiązanie to zasługuje na krytykę. Utrwała ono bowiem partykularyzm lokalny. Członkowie zgromadzenia powinni posiadać silną legitymację do reprezentowania interesu całej aglomeracji, a nie interesów poszczególnych gmin. Na terenie Aglomeracji Górnośląskiej formuła dobrowolnego związku komunalnego w praktyce się nie sprawdziła. Również analiza procesów metropolizacji występujących we współczesnym świecie wskazuje na pewne uniwersalne tendencje. Próby powoływania zarządów metropolii sterujących rozwojem obszaru funkcjonalnego były podejmowane w wielu krajach Europy. Napotykają one jednak opór przede wszystkim władz małych gmin zazdrosnych o swoje prerogatywy¹⁸.

Zgromadzenie związku jest organem uchwałodawczym związku. W myśl art. 25 ust. 1 u.z.m.woj.ś., uchwały zgromadzenia podejmowane są podwójną większością głosów, chyba że ustawa stanowi inaczej¹⁹. Warunek uzyskania podwójnej większości głosów jest spełniony, jeżeli za przyjęciem uchwały głosuje zarówno większość ustawowego składu zgromadzenia, jak i taka liczba delegatów reprezentujących gminy, że mieszkańcy tych gmin stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze związku metropolitalnego. Rozwiązanie to ma w założeniu zapobiegać możliwości blokowania uchwał przez gminy reprezentujące mniejszą liczbę mieszkańców, ale bardziej liczebne w zgromadzeniu²⁰.

W zakresie nieuregulowanym w u.z.m.woj.ś. do działalności i organizacji zgromadzenia odpowiednio stosuje się przepisy dotyczące sejmiku województwa. Na podstawie przepisów u.s.w. wybierany będzie przewodniczący i wiceprzewodniczący oraz zwoływane będą sesje zgromadzenia.

¹⁷ W myśl art. 30 ust. 2 u.z.m.woj.ś. nieprzyjęcie uchwały o udzieleniu zarządowi absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium.

¹⁸ Por. B. Dolnicki, *Ustrój metropolii...*, s. 187-206.

¹⁹ Metoda głosowania podwójnej większości stosowana jest w traktacie lizbońskim.

²⁰ Uwzględnienie liczby mieszkańców w procesie podejmowania uchwał w praktyce będzie skutkowało możliwością zablokowania każdej uchwały przez 5 najludniejszych miast Aglomeracji Górnośląskiej działających łącznie, czyli Katowice, Sosnowiec, Gliwice, Zabrze i Bytom. Zgodnie z art. 25 ust. 3 u.z.m.woj.ś. liczbę ludności, o której mowa w art. 25 ust. 2 pkt 2, ustala się na podstawie danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok, w którym odbywa się głosowanie.

2. Zarząd związku metropolitalnego

Zarząd związku metropolitalnego jest organem wykonawczym związku. W jego skład chodzi 5 członków wybieranych przez zgromadzenie w głosowaniu tajnym. Procedura wyboru zarządu związku metropolitalnego wzorowana jest na regulacjach zawartych w u.s.w. W pierwszej kolejności delegacje wybierają przewodniczącego zarządu, a następnie pozostałych członków zarządu na jego wnioski²¹. Inaczej niż w przypadku zarządu województwa, wszyscy członkowie zarządu związku metropolitalnego wybierani są w tym samym trybie, tj. w głosowaniu większością podwójną. Z kolei u.z.m.woj.ś. nie przewiduje terminu na powołanie zarządu oraz konsekwencji w przypadku jego niepowołania. Do odwołania zarządu z przyczyny innej niż nieudzielenie mu absolutorium i rezygnacji zarządu lub poszczególnych jego członków stosuje się odpowiednio przepisy art. 37-40 u.s.w., z tym że uchwały zgromadzenia w tych sprawach zapadają podwójną większością głosów.

Zarząd wykonuje zadania związku metropolitalnego niezastrzeżone na rzecz zgromadzenia, a w szczególności:

- 1) wykonuje uchwały zgromadzenia;
- 2) gospodaruje mieniem związku metropolitalnego;
- 3) przygotowuje projekt budżetu, który następnie wykonuje;
- 4) kieruje, koordynuje i kontroluje działalność jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego, w tym zatrudnianie i zwalnianie ich kierowników.

Zasady i tryb działania zarządu określa statut związku metropolitalnego. Uchwały zarządu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. W zakresie nieuregulowanym w u.z.m.woj.ś. do działalności i funkcjonowania zarządu oraz praw i obowiązków członków zarządu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zarządu województwa, członków zarządu województwa.

Zarząd związku metropolitalnego, podobnie jak organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, wykonuje swoje zadania przy pomocy odpowiedniego urzędu – w tym przypadku urzędu metropolitalnego²². Organizację i zasady funkcjonowania urzędu metropolitalnego określa regulamin organizacyjny uchwalony przez zarząd²³. Skoro do urzędu metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące urzędu marszałkowskiego, należy przyjąć, iż przewodniczący zarządu jest kierownikiem urzędu metropolitalnego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu. Zadania zarządu oraz szerzej – związku metropolitalnego mogą być wykonywane także przez inne jednostki organizacyjne związku metropolitalnego poza opisanym wyżej urzędem metropolitalnym²⁴.

²¹ Jest to odwołanie do koncepcji autorskiego zarządu występującej w u.s.p. i u.s.w.

²² Więcej na temat pojęcia „urząd” zob. J. Boć, w: idem (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2002, s. 172-177.

²³ Analogicznie ukształtowano kompetencje zarządu województwa w zakresie uchwalania swojego regulaminu organizacyjnego.

²⁴ Na mocy art. 36 ust. 1 u.z.m.woj.ś. organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego określają regulaminy organizacyjne uchwalone przez zarząd,

Status skarbnika związku metropolitalnego został w u.z.m.woj.ś. szczegółowo uregulowany. Powoływany i odwoływany jest on przez zgromadzenie, na wniosek przewodniczącego zarządu (art. 37 ust. 1). Zakres jego kompetencji wzorowany jest na rozwiązaniach stosowanych w ustrojowych ustawach samorządowych. W myśl art. 42 ust. 3 i 4 u.z.m.woj.ś., jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika związku metropolitalnego lub osoby przez niego upoważnionej. Skarbnik, który odmówił kontrasygnaty, ma obowiązek jej dokonania na pisemne polecenie przewodniczącego zarządu oraz powiadomienia o tym zgromadzenia i regionalnej izby obrachunkowej. Skarbnik związku metropolitalnego z głosem doradczym może uczestniczyć zarówno w pracach zarządu, jak i obradach zgromadzenia²⁵.

Ustawa przewiduje również stanowisko sekretarza związku metropolitalnego. Zasadniczo, poza wzmianką, że osoba ta może uczestniczyć w pracach zarządu i zgromadzenia z głosem doradczym, przepisy nie regulują zakresu jego kompetencji. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do sekretarza związku metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące sekretarza województwa. Zgodnie z art. 38 ust. 1 u.z.m.woj.ś. członkowie zarządu, skarbnik i sekretarz związku metropolitalnego są obowiązani do złożenia oświadczeń o swoim stanie majątkowym.

VI. PROCEDURA TWORZENIA ZWIĄZKU METROPOLITALNEGO

Procedura utworzenia związku metropolitalnego jest skomplikowana. Wymaga ona dokonania wielu czynności faktycznych oraz prawnych. Zakłada ona udział wielu podmiotów, w tym: rad gmin oraz mieszkańców gmin mających utworzyć przyszły związek metropolitalny, rady i prezydenta miasta Katowice, sejmiku województwa śląskiego wojewody śląskiego, ministra ds. administracji i Rady Ministrów. Z mocy prawa organem odpowiedzialnym za przygotowanie wniosku o utworzenie związku metropolitalnego w województwie śląskim jest rada miasta Katowice.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy rozporządzenie o utworzeniu związku metropolitalnego w województwie śląskim może być wydane tylko na podstawie wniosku ministra właściwego do spraw administracji publicznej, który to z kolei musi być sporządzony na podstawie wniosku rady miasta Katowice składanego za pośrednictwem wojewody.

Jedynym podmiotem posiadającym z mocy prawa kompetencje do rozpoczęcia procedury utworzenia związku metropolitalnego na terenie województwa

chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Do pracowników urzędu metropolitalnego oraz jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy o pracownikach samorządowych dotyczące pracowników urzędu marszałkowskiego oraz pracowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 36 ust. 2 u.z.m.woj.ś.).

²⁵ Na mocy art. 39 u.z.m.woj.ś. w zakresie nieuregulowanym do skarbnika związku metropolitalnego stosuje się przepisy o skarbniku województwa.

śląskiego jest rada miasta Katowice. W myśl art. 5 ust. 5 ustawy wniosek o utworzenie związku metropolitalnego zawiera:

1) nazwę związku metropolitalnego, siedzibę jego władz oraz określenie granic;

2) uzasadnienie utworzenia związku metropolitalnego, zawierające w szczególności wskazanie form współpracy gmin, powiązań funkcjonalnych i zaawansowania procesów urbanizacyjnych, a także opis układu osadniczego i przestrzennego uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe;

3) dane statystyczne dotyczące liczby ludności oraz powierzchni terenu objętego wnioskiem;

4) wyniki przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami w poszczególnych gminach;

5) informację o spełnieniu wymogów, o których mowa w art. 7 ust. 4;

6) określenie szacunkowych kosztów, będących skutkiem wydania rozporządzenia;

7) określenie szacunkowych planów dochodów i wydatków związku metropolitalnego w kolejnych dwóch latach budżetowych następujących po wydaniu rozporządzenia.

Ponadto, zgodnie z art. 5 ust. 6 u.z.m.woj.ś., do wniosku o utworzenie związku metropolitalnego dołącza się:

1) uchwały rad gmin w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami;

2) uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zawierające opinie, o których mowa w art. 7 ust. 1;

3) mapę topograficzną z zaznaczeniem granic gmin objętych wnioskiem.

Artykuł 4 ust. 1 ustawy stanowi, że „Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia” utworzyć związek metropolitalny. Wprowadzenie do treści przepisu partykuły „może” jest równoznaczne z przyznaniem Radzie Ministrów swobody decyzyjnej, czy pomimo dopełnienia wszelkich wymagań formalnych przez gminy, wojewodę oraz ministra ds. administracji utworzyć związek metropolitalny, czy nie. W żadnej innej materialnej ustawie samorządowej ustawodawca nie posługuje się tego rodzaju sformułowaniem. Zarówno w przypadku dokonywania szeroko pojętych zmian terytorialnych dotyczących gminy oraz gminy, a także treści art. 4 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych ustawodawca wypowiada się kategorycznie, tzn. np. „Rada Ministrów tworzy, łączy, dzieli, znosi gminy”.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy czynnościami prawnymi oraz faktycznymi mieszczącymi się w zakresie pojęcia „utworzenie” związku metropolitalnego jest:

– ustalenie jego nazwy i siedziby jego władz;
– ustalenie jego granic przez wskazanie gmin wchodzących w skład tego związku.

Należy zauważyć, że zastosowano tu rozwiązanie analogiczne w swym charakterze do procedury dokonywania szeroko rozumianych zmian terytorialnych gmin, nadawania im statusu miasta czy też ustalania i zmiany nazw gmin oraz siedzib ich władz, zawartej w artykułach 4, 4a i 4b ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Rozporządzenia w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego były już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny odszedł od tezy o dopuszczalności badania rozporządzeń w sprawie ustalania lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego w wydanym w pełnym składzie wyroku z 8 kwietnia 2009 r., K 37/06 (OTK ZU 2009, nr 4/A, poz. 47). W orzeczeniu tym wyjaśnił, że: „Rozporządzenia dokonujące zmian granic jednostek samorządu terytorialnego kwestionowane w niniejszej sprawie mają szczególny charakter. W odniesieniu do tych rozporządzeń ocena konstytucyjności łączy się w większym stopniu z oceną faktów, aniżeli z oceną obowiązujących norm (zob. wyrok z 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23). Niezbędne jest zatem zachowanie w tej mierze koniecznej powściągliwości sędziowskiej. Mamy w tym przypadku do czynienia z rozporządzeniami określanymi w doktrynie jako »rozporządzenia« różniące się od rozporządzeń »klasycznych«, przewidzianych w art. 87 i art. 92 Konstytucji. Owe »rozporządzenia«, stanowiące przedmiot orzekania, różnią się od rozporządzeń »klasycznych« tym, że sensem ich wydania nie jest ustanowienie norm generalnych i abstrakcyjnych; nie mają więc one charakteru prawotwórczego, nie kreują norm prawnych i nie są podstawą ich obowiązywania, a przez ich wydanie dokonuje się czynności konwencjonalnej²⁶. Zarazem jednak rozporządzenia te opierają się na Konstytucji i ustawach w sposób, który nie pozwala uznać, że są pozbawione właściwości aktu normatywnego. Przeciwnie, pierwiastki normatywne tych rozporządzeń wynikają z normatywności ustaw, których konkretyzacji służą. Mają więc owe rozporządzenia hybrydowy charakter, co nie pozostaje bez konsekwencji dla orzekania o ich zgodności z aktami wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa [...]. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny merytorycznej trafności i celowości przyjętych rozwiązań czy też do oceny zasadności polityki rządu w dziedzinie zmian w podziale terytorialnym, jak też do rozstrzygania konkretnych sporów dotyczących celowości zmian. Czym innym jest kontrola celowości zamierzenia, a czym innym kontrola jego zgodności z Konstytucją. Z przedstawionego przez wnioskodawców uzasadnienia zarzutów w niniejszej sprawie wynika, że w tych przypadkach, w których wnioskodawcy uzasadnili swoje stanowisko, mamy do czynienia z zarzutami wymagającymi nowej oceny faktów, nie zaś odnoszącymi się do sfery normatywnej. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny sposobu rządzenia. Uznanie, czy pominięto konkretne interesy lokalne, czy dokonane rozstrzygnięcie – oparte na prawie – było właściwe, czy skutki negatywne przeważają nad pozytywnymi, czy też odwrotnie – pozostaje poza granicami oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Konieczne jest zatem umorzenie postępowania w odniesieniu do zarzutów wobec kwestionowanych rozporządzeń dokonujących zmian w podziale terytorialnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku”.

²⁶ Zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, w: A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 87 i n.

Pogląd ten został podtrzymany w postanowieniu z 5 listopada 2009 r., U 9/07 (OTK ZU 2009, nr 10/A, poz. 152). Trybunał w postanowieniu z 8 lutego 2017 r., U 2/16, podzielił stanowisko zajęte w wyroku o sygn. K 37/06 wydanym w pełnym składzie. Rozporządzenie w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego nie ma charakteru normatywnego i nie należy do kategorii określonej w art. 188 pkt 3 Konstytucji. To, że akt ten pośrednio oddziałuje na sytuację prawną, nie znaczy, że można z niego wywieść reguły postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Mimo że z punktu widzenia formalnego, akt, jakim jest rozporządzenie, jest wymieniony w art. 87 ust. 1 Konstytucji w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, to okoliczność ta nie zwalnia Trybunału z oceny, czy w treści takiego aktu nie występują normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W szczególności ma to znaczenie w kontekście treści art. 188 pkt 3 Konstytucji, który stanowi, że Trybunał orzeka w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

Niemniej w uzasadnieniu postanowienia z 7 stycznia 2016 r., U 8/15 (OTK ZU A/2016, poz. 1), Trybunał wskazał, że: „w jego orzecznictwie występują dwa powiązane ze sobą alternatywnie kryteria kwalifikowania określonych aktów jako normatywnych:

1) kryterium formalne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej treści – są kwalifikowane jako źródła prawa przez Konstytucję (np. ustawy i rozporządzenia, ale już nie uchwały i zarządzenia, które mogą być formą służącą zarówno stanowieniu prawa, jak i jego stosowaniu); treścią aktów normatywnych w znaczeniu formalnym mogą być nie tylko normy prawne, ale również wypowiedzi służące dokonaniu określonych czynności konwencjonalnych (np. powołanie uczelni państwowej, wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, czy też utworzenie organu władzy publicznej),

2) kryterium materialne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej nazwy – zawierają normy prawne, czyli normy w zasadzie generalne i abstrakcyjne, z zastrzeżeniem, że współcześnie w doktrynie prawniczej zdecydowanie mniej akcentuje się cechę abstrakcyjności, wskazując trafnie, iż nierzadko normy prawne mają charakter generalny i konkretny, np. normy wyrażone w przepisach dostosowujących; aktami normatywnymi w znaczeniu materialnym mogą być nie tylko akty uznane za źródła prawa, ale również akty pełniące różne funkcje w zależności od konkretnego przypadku (np. uchwały i zarządzenia), a określane w art. 188 pkt 3 Konstytucji jako »przepisy prawa«.

W konsekwencji, za akt normatywny w znaczeniu przewidzianym przez Konstytucję, a tym samym akt podlegający kognicji Trybunału Konstytucyjnego należy uznać akt spełniający kryterium formalne lub kryterium materialne, z zastrzeżeniem, że najczęściej mamy do czynienia ze spełnieniem obu wymienionych kryteriów”.

Z powyższego nie wynika jednak uprawnienie do rozpoznawania przez Trybunał Konstytucyjny każdego rozporządzenia w ramach hierarchicznej zgod-

ności prawa. Jeżeli w art. 188 Konstytucji określającym kognicję Trybunału do orzekania w sprawach zgodności określonych aktów z aktami wyższego stopnia nie wymieniono *expressis verbis* rozporządzeń, to należy przyjąć, że dopuszczalność kontroli rozporządzenia będzie możliwa jedynie po spełnieniu przez ten akt kryterium materialnego, czyli wtedy, gdy będzie on zawierał „przepisy prawa” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji. Badając kognicję do rozpoznania aktu wskazanego w art. 188 pkt 3 Konstytucji, Trybunał zawsze musi przesądzić, czy dotyczy on „przepisów prawa” wydanych przez centralny organ państwowy.

Powyższe uwagi wyraził również Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 8 lutego 2017 r. (U 2/16) do rozporządzenia w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał podtrzymał stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. K 37/06 oraz postanowieniu o sygn. U 9/07, że ocena poprawności, słuszności czy trafności konkretnych decyzji o zmianie granic samorządowych jednostek terytorialnych wymaga – przede wszystkim – uwzględnienia okoliczności faktycznych. Ocena zgodności przeprowadzona z perspektywy hierarchicznej struktury systemu norm, w niewielkim zakresie – poza oceną trybu dokonania zmian – dotyczyć może treści konkretnych postanowień o zmianie granic, zawartych w rozporządzeniach tego typu. Z tego powodu umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Analogiczne rozwiązanie przewiduje ustawa z 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia: 1) utworzyć w województwie śląskim związek metropolitalny, ustalić jego nazwę i siedzibę jego władz oraz ustalić jego obszar i granice przez wskazanie gmin wchodzących w skład tego związku, 2) zmieniać obszar i granice związku metropolitalnego przez wskazanie gmin wchodzących w skład tego związku (art. 4). Rozporządzenie to jest wydawane na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Minister właściwy do spraw administracji publicznej sporządza wniosek na podstawie wniosku rady miasta Katowice o utworzenie związku metropolitalnego. Z kolei rada miasta Katowice składa wniosek o utworzenie związku metropolitalnego do ministra właściwego do spraw administracji publicznej, za pośrednictwem wojewody śląskiego.

Wprawdzie wydanie rozporządzenia wymaga zasięgnięcia opinii: 1) rad gmin, które mają wejść w skład związku metropolitalnego, poprzedzonych przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami; 2) sejmiku województwa śląskiego; 3) wojewody śląskiego. Jednakże w przypadku niewyrażenia opinii w terminie 2 miesiące od dnia otrzymania wystąpienia o opinię wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony. Co bardziej istotne, wydanie rozporządzenia o utworzeniu związku metropolitalnego wymaga pozytywnej opinii rad co najmniej 70% gmin, które mają wejść w skład związku metropolitalnego. Oznacza to, że do związku metropolitalnego mogą zostać „wcielone” gminy, które negatywnie zaopiniowały swój udział w związku. Trzeba przy tym pamiętać, że ze związku metropolitalnego nie można wystąpić. Bez wątpienia zatem należy również rozporządzenie o utworzeniu związku metropolitalnego

oraz o zmianie jego granic uznać za akt normatywny o charakterze indywidualnym²⁷. Nie ma również zastosowania zasada sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, nie przewidziano bowiem trybu obrony przed rozporządzeniem o utworzeniu związku metropolitalnego.

prof. dr hab. Bogdan Dolnicki
Uniwersytet Śląski w Katowicach
bogdan.dolnicki@us.edu.pl

dr Roman Marchaj
Uniwersytet Śląski w Katowicach

METROPOLITAN ASSOCIATION OF UPPER SILESIA

Summary

The adoption of the Act of 9 March 2017 on the Metropolitan Association of Upper Silesia crowned the long process of creating legal regulations governing the functioning of a metropolis. In the Act a reference is made to a 'metropolitan association' which may in practice lead to a confusion due to its semantic similarity to the term 'municipal association'. A metropolitan association is not a municipal association in the understanding of the laws of self-governing units. It is not permissible either to apply to it provisions governing associations between municipalities, *powiats* or *gminas*. It is a new institution of a territorial self-government which will not, however, have any substantial impact on the existing territorial division within the Upper-Silesia Agglomeration.

²⁷ B. Dolnicki, *Indywidualny akt normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6.

