

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.01.03>

dr hab. Monika AUGUSTYNIAK, prof. KA

<https://orcid.org/0000-0001-6196-1989>

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie

e-mail: monikaugustyniak1@gmail.com

O potrzebie zmiany zasadniczego podziału terytorialnego państwa – wokół pojęcia metropolii¹

Streszczenie

Po odrodzeniu instytucji samorządu terytorialnego nowy zasadniczy podział terytorialny państwa został wprowadzony na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. Obejmuje on: gminy, powiaty i województwa. Podział ten był przedmiotem licznych dyskusji przedstawicieli doktryny i praktyków, samorządowców.

Przedmiotem artykułu jest refleksja nad zasadniczym podziałem terytorialnym państwa w świetle instytucji związku metropolitalnego i jego ewentualną modyfikacją. Dyskusja nad kierunkami zmian statusu prawnego polskiego związku metropolitalnego jest czynnikiem kluczowym w zakresie zmian trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Dotyka ona również problematyki ewentualnego procesu likwidacji powiatów i wprowadzenia kategoryzacji gmin.

Słowa kluczowe: zasadniczy podział terytorialny państwa, metropolia, związek metropolitalny, jednostka samorządu terytorialnego, kategoryzacja metropolii.

Wstęp

Po odrodzeniu instytucji samorządu terytorialnego nowy zasadniczy podział terytorialny państwa został wprowadzony na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r.² Obejmuje on trzy jednostki trójstopniowego podziału terytorialnego państwa:

¹ Projekt badawczy realizowany na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie, finansowany ze środków na działalność statutową na podstawie decyzji nr WPAiSM/SUB/6/2021- KON.

² Zob. ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu *zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa* (Dz. U. 1998.96 poz. 603) – zwana dalej ustawą z 1998 r.

gminy, powiaty i województwa. Podział ten, choć obowiązuje od 1 stycznia 1999 r., był przedmiotem licznych dyskusji przedstawicieli doktryny, jak i samorządowców. Jednak debaty te nie przyczyniły się do zmiany zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Z pewnością ustawodawca dostrzega potrzebę wprowadzenia nowych struktur współzarządzania i realizacji zadań na poziomie ponadlokalnym w samorządzie terytorialnym. Przykładem najnowszych wątpliwości w zakresie utrzymania aktualnej struktury zasadniczego podziału terytorialnego jest instytucja metropolii, w polskim porządku prawna nazwana związkami metropolitalnymi.

Ustawodawca jednoznacznie przesądził w swoich dwóch *de facto* regulacjach ustawowych, następujących po sobie, że związek metropolitalny nie jest jednostką samorządu terytorialnego.

Wskazać jednak należy, że ustawodawca, dostrzegając rolę i znaczenie instytucji metropolii³ w wykonywaniu zadań⁴ we współczesnym samorządzie terytorialnym, stwarza ramy społeczno-normatywne funkcjonowania dużych aglomeracji miejskich. W związku z tym słusznym wydaje się upatrywanie w metropoliach nowej formuły wykonywania zadań. Przedmiotem artykułu jest więc refleksja nad aktualnym zasadniczym podziałem terytorialnym państwa w świetle instytucji związku metropolitalnego i jego ewentualną modyfikacją. Dyskusja nad kierunkami zmian statusu prawnego polskiego związku metropolitalnego jest czynnikiem kluczowym w zakresie modyfikacji trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Dotyka ona również problematyki ewentualnego procesu likwidacji powiatów i wprowadzenia kategoryzacji gmin.

1. Zasadniczy podział terytorialny państwa – uwagi *de lege lata*

Państwo pełni swe funkcje za pomocą systemu organów zarówno centralnych, jak i terenowych, których obszar działania obejmuje całe terytorium kraju lub jego część. Konsekwencją owego podziału jest „rozcłonkowanie terytorium państwa i wydzielenie wyodrębnionych jednostek terytorialnych dla działalności administracyjnej”⁵. Zdaniem Z. Leońskiego podział terytorialny to

³ Na temat pojęcia metropolii zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 6, Warszawa 2016, s. 527.

⁴ Zdaniem J. Bocia „administracja samorządu terytorialnego różni się od administracji państwowej, w tym administracji rządowej, wyłącznie tym, że jest sprawowana przez chronione przez sąd samodzielne i niezależne (zdecentralizowane) organy jednostek samorządu terytorialnego, i że zadania poruczone jej ustawą są zadaniami publicznymi służącymi zaspokajaniu potrzeb ludzi zamieszkujących obszar danej jednostki samorządu zwanych w Konstytucji i ustawach wspólnotą samorządową [...]” – tak J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 59.

⁵ Zob. E. Zieliński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 14.

względnie trwałe rozczłonkowanie przestrzeni państwa dokonywane dla pewnej grupy lub określonych jednostek organizacyjnych państwa lub jednostek niepaństwowych, wszakże wykonujących zadania państwowe⁶.

Jak wskazuje E. Elżanowski, wyodrębnioną przestrzennie jednostkę można zaliczyć do podziału terytorialnego, jeśli spełnia łącznie kilka cech:

- 1) cel, dla którego tworzy się daną jednostkę lub system podziału,
- 2) utworzenie danej jednostki podziału terytorium państwa z zamiarem jej trwałości (przy czym chodzi tu o zamiar, a nie o samo pojęcie trwałości);
- 3) granice jednostek podziału przestrzeni muszą być określone przez odpowiednie akty prawne (ustawy, rozporządzenia czy uchwały)⁷.

Podkreślić należy, że wiele czynników kształtuje podział terytorialny, w szczególności przesłanki natury politycznej, ukształtowanie terenu wraz z układem sieci komunikacyjnej, przesłanki demograficzne, przesłanki natury gospodarczej, przesłanki historyczno-urbanistyczne⁸ oraz ukształtowanie pewnej tożsamości (więzi) podmiotowo-przedmiotowej.

Podział terytorialny państwa nie ma charakteru stałego. Istotną problematyką prawa ustrojowego jest więc jego dostosowywanie do zmieniających się warunków i przeprowadzenie koniecznych zmian w tym zakresie. Modyfikacja podziału terytorialnego powinna być skorelowana ze zmieniającymi się potrzebami, zakłada się bowiem, że podział ten powinien spełniać

funkcję demokratyzacji procesów dystrybucji dóbr. A zatem chodzi o to, aby podział w największym stopniu ułatwiał terenowym organom administracji zaspokajanie potrzeb mieszkańców⁹.

Podział terytorialny jako zasadniczo podział wielostopniowy powinien służyć realizacji zadań terenowych organów władzy i administracji. Tym samym podział zasadniczy tworzony jest dla organów terenowych o zadaniach i kompetencjach ogólnych, które mają podstawowe znaczenie dla danej jednostki podziału¹⁰. Podział ten charakteryzuje się trzema cechami¹¹. Pierwszą cechą szczególną jest ukształtowanie tego podziału z punktu widzenia potrzeb terytorialnych organów państwa, co umożliwi skuteczną realizację zadań i kompetencji organów samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Drugą cechą szczególną podziału zasadniczego jest najsilniejszy zamiar trwałości przy jego utworzeniu, co ozna-

⁶ Z. Leoński, [w:] J. Starościk (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław 1977, s. 370.

⁷ M. Elżanowski, *Pojęcie i rodzaje podziału terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1979, z. 1, s. 54.

⁸ Zob. J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, cz. 1, Warszawa 1985, s. 121 i nn. Zob. też Z. Niewiadomski, [w:] M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 112.

⁹ Ł. Łukaszewicz, *Funkcje administracyjnych podziałów terytorialnych w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1978, nr 3, s. 221.

¹⁰ M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 22 i n.

¹¹ Klasyfikacja cech podziału zasadniczego przyjęta za M. Elżanowskim – M. Elżanowski, *Przesłanki reform podziału terytorialnego. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 1982, s. 36.

cza, że rozstrzygnięcie w przedmiocie utworzenia lub zniesienia danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa leży w gestii centralnego organu, który dokonuje przedmiotowych rozstrzygnięć w drodze ustawy czy rozporządzenia. Trzecią cechą zasadniczego podziału terytorialnego jest to, że obejmuje on całe terytorium kraju, co nastąpiło na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r.

Tym samym gminy, powiaty i województwa wchodzą w skład zasadniczego podziału terytorialnego państwa, choć – jak podkreśla się w doktrynie prawa administracyjnego – wciąż pojawiają się wątpliwości w zakresie jednoznaczności ustaleń terminologicznych dotyczących określenia „jednostka zasadniczego podziału terytorialnego”¹².

Mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego stanowią z mocy prawa wspólnotę samorządową¹³, która uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą im w ramach ustaw istotną część zadań publicznych jednostki samorządu terytorialnego wykonują w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność¹⁴. Uszczegółowienie tej regulacji znajduje rozwinięcie w art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵, w art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁶ oraz w art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁷. Przepisy te wskazują, że gmina/powiat/województwo to wspólnota samorządowa (utworzona przez mieszkańców) oraz odpowiednie terytorium. Mieszkaniec danej jednostki samorządu terytorialnego to osoba fizyczna, która ma miejsce zamieszkania na terenie danej jednostki.

Jednostki samorządu terytorialnego nie są sobie podporządkowane hierarchicznie, bowiem ustawodawca wskazał *expressis verbis* w art. 4 u.s.w., że zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy, a organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli. Nie są również organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Relacja ta dotyczy także pozostałych jednostek samorządu terytorialnego.

¹² J. Korczak, 2. *Jednostka podziału terytorialnego*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021, Lex/el. Zob. też szerzej J. Korczak, *Władztwo terytorialne gminy. Od idei do mitu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 4, s. 97–111.

¹³ Jak wskazuje W. Kisiel, wspólnota jest nieomal kategorią prawa materialnego, pewną wartością, jaką ma brać pod uwagę decydent lokalny. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wspólnota działająca w drodze referendum lokalnego może być organem administrującym (w ujęciu funkcjonalnym). W. Kisiel, *Konstytucyjna „wspólnota samorządowa” (założenia i wątpliwości)*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 56.

¹⁴ Zob. art. 16 Konstytucji RP.

¹⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40) – zwana dalej u.s.g.

¹⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526) – zwana dalej u.s.p.

¹⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094) – zwana dalej u.s.w. w myśl art. 1 ust. 1 u.s.w.

Do prawnych determinantów jednostki samorządu terytorialnego jako wspólnoty samorządowej można zaliczyć¹⁸:

- wykonywanie zadań publicznych przez gminę w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
- osobowość prawną gminy;
- prawnie chronioną samodzielność gminy;
- określenie zasad i trybu nadzoru nad działalnością jednostki samorządu terytorialnego na podstawie kryterium legalności.

Gmina została ujęta w regulacjach Konstytucji RP¹⁹ jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, która w swej strukturze może zawierać elementy podziału pomocniczego państwa w postaci jednostek pomocniczych gminy. Te ostatnie struktury, mimo ciągłego wzmocnienia ich pozycji prawnej przez ustawodawcę, pozostają strukturami funkcjonującymi wewnątrz podmiotowości prawnej gminy, realizując wskazane przez uchwałodawcę lokalnego wybrane zadania publiczne w oparciu o zasadę dekoncentracji i subsydiarności. Wyjątkiem, ale wciąż pozostającym w ramach podziału pomocniczego, są dzielnice warszawskie, których determinanty prawne, podstawowy katalog zadań i zagwarantowanie środków finansowych na ich realizację, zostały ujęte w regulacjach ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy²⁰. Te celowe działania ustawodawcy znacznie wzmocniły ich pozycję prawną w stosunku do pozostałych jednostek pomocniczych gminy nazwanych i nienazwanych²¹, nie zmieniając jednak ich statusu prawnego oraz miejsca w podziale terytorialnym państwa.

Gminy zostały wyposażone w dwa organy wybierane w wyborach powszechnych i bezpośrednich, w tym kolegialny organ stanowiący oraz monokratyczny organ wykonawczy gminy. Zadania gminy zostały podzielone na zadania własne i zlecone²². Zgodnie z art. 166 Konstytucji RP „zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”²³. Artykuł 7 ust. 1 u.s.g. wprowadza dodatkowe kryterium w postaci „zbiorowych „potrzeb wspólnoty, uzupeł-

¹⁸ Klasyfikacja przyjęta za A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 35.

¹⁹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – zwana dalej Konstytucją RP.

²⁰ Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz. U. z 2018 poz. 1817).

²¹ O rozróżnieniu na te dwie kategorie zob. szerzej M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 32 i n.

²² Szerzej na temat zadań zob. B. Dolnicki, *Samorząd Terytorialny*, Warszawa 2016, s. 33 i n.

²³ Zob. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 20.04.2021 r. I SAB/Bd 2/21, LEX nr 3178557. W uzasadnieniu przedmiotowego wyroku WSA wskazał: „Skoro zatem do obowiązków gminy należy zaspokajanie potrzeb wspólnoty (jako całej wspólnoty samorządowej), to nie można przyjąć, że obowiązek ten wypełnia wydatkowanie środków publicznych na potrzeby pojedynczych osób (np. właścicieli nieruchomości), czy określonej grupy mieszkańców (np. wspólnoty mieszkaniowej, czy spółdzielni mieszkaniowej). Nie można powiedzieć, aby w takich sytuacjach mielibyśmy do czynienia z realizacją zadań publicznych”.

nając więc tę definicję zadań własnych. To zaspokajanie jest nakierowane na zbiorowe potrzeby wspólnoty, będące rezultatem zsumowanych indywidualnych potrzeb ludzi mieszkających na danym terenie²⁴. Natomiast zadania zlecone nie służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, ale raczej uzasadnionym potrzebom państwa²⁵.

Ustawa o samorządzie gminnym formułuje zasadę domniemania zadań i kompetencji gminy, wskazując w art. 6 ust. 1 u.s.g., że „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”²⁶. Rada gminy jako organ stanowiący została wyposażona w kompetencje do rozstrzygania wszystkich spraw zastrzeżonych dla gminy²⁷.

Natomiast powiat jako pośrednia jednostka samorządu terytorialnego, wyposażona w radę powiatu (organ stanowiący, pochodzący z bezpośrednich, powszechnych wyborów) i zarząd (organ wykonawczy, wybierany w wyborach pośrednich) wykonuje również zadania własne i zlecone. Powiat realizuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Mając na uwadze domniemanie kompetencji na rzecz gminy, powiat będzie wykonywał te zadania o charakterze lokalnym, które przekraczają możliwości realizacyjne gminy²⁸.

Samorząd województwa został również wyposażony w dwa organy: sejmik województwa (organ stanowiący i kontrolny, pochodzący z bezpośrednich i powszechnych wyborów) oraz zarząd województwa (wybierany pośrednio). Choć w art. 14 u.s.w. nie występuje pojęcie zadań zleconych, to przepis art. 14 ust. 2 u.s.w. stanowi, że ustawy mogą określać niektóre sprawy z zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez zarząd województwa, wskazuje na istnienie podziału zadań na własne i zlecone²⁹ na tym szczeblu samorządu.

Jak podkreśla B. Dolnicki

zestawienie instytucji zadań własnych i zadań zleconych w drodze ustawy nasuwa wniosek, że różnią się one w zasadzie źródłem pochodzenia środków finansowych przekazywanych na ich realizację oraz nazwaniem ich przez ustawodawcę „zadaniami własnymi” i „zadaniami zleconymi”³⁰.

²⁴ B. Dolnicki, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] R. Mikosz (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, Katowice 2000, s. 163 i n.

²⁵ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002, s. 136. Zob. też art. 166 ust. 2 Konstytucji RP.

²⁶ Zob. też art. 164 ust. 3 Konstytucji RP.

²⁷ Do katalogu najważniejszych spraw gminy, w których rada posiada wyłączną właściwość, należą sprawy: organizacyjne, planistyczne, finansowo-majątkowe, osobowe i inne (np. podejmowanie uchwał w sprawie herbu). J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2003, s. 205 i 206.

²⁸ Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 280.

²⁹ R. Cybulska, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 14.

³⁰ B. Dolnicki, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Ustrój Samorządu Terytorialnego*, t. 2, Warszawa 2022, s. 504.

Zadania publiczne mogą być także wykonywane na zasadzie współdziałania³¹.

W aktualnym trójstopniowym zasadniczym podziale terytorialnym państwa wydaje się konieczne rozważenie wprowadzenia kategoryzacji gmin, co koreluje z ustaleniem różnych ich modeli organizacyjno-funkcjonalnych wraz ze zróżnicowanym wachlarzem kompetencji oraz zadań dostosowanych do ich potrzeb i możliwości realizacji. Wymaga to jednak zmian na poziomie ustawy, poprzędzonych dogłębnymi dyskusjami i konsultacjami społecznymi.

Od lat trwają dyskusje dotyczące ewentualnej potrzeby likwidacji powiatów. Podnosi się, że ich aktualna liczba jest dość znaczna, a zadania, które wykonują należą głównie do katalogu zadań zleconych, finansowanych z budżetu państwa. Zwolennicy likwidacji powiatów podnoszą argumenty, że zadania te *de facto* mogą zostać przejęte przez gminy, najbliższe mieszkańcom, co zwiększyć by mogło ekonomiczność ich wykonywania. Aktualnie nie ma woli politycznej do dokonywania tych zmian. Wskazać jednak należy, że dyskusja ta toczy się także w innych państwach demokratycznych, np. w Republice Francuskiej³². Jednak ustawodawca francuski, tak jak i polski, nie zdecydował się aktualnie na likwidację departamentu jako pośredniej jednostki samorządu terytorialnego z wyłączeniem Metropolii Lyonu, która jest wspólnotą terytorialną o specjalnym statusie prawnym, wykonującą przekazane jej zadania departamentalne.

2. Pozycja prawna związku metropolitalnego – wnioski *de lege lata*

Ustrój samorządu terytorialnego podlega ciągłym procesom ewolucyjnym i mimo już trzydziestu lat funkcjonowania odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce nadal pozostaje nierozwiązany problem ustroju obszarów metropolitalnych³³ i ich miejsca w podziale terytorialnym państwa. Ustawodawca dostrzega potrzebę wprowadzenia związku metropolitalnego do struktury organizacyjnej samorządu terytorialnego. Nie podejmuje jednak decyzji o włączeniu go do zasadniczego podziału terytorialnego państwa, przyporządkowując go do struktury podziału specjalnego³⁴.

³¹ Szerzej na temat zob. M. Augustyniak, R. Marchaj, *Formy współdziałania j.s.t. i obszary metropolitalne. Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Ustrój Samorządu Terytorialnego*, t. 2, Warszawa 2022, s. 375 i nn.

³² Zob. szerzej na ten temat E. Marcovici, *Les métropoles en France*, Paris 2019, s. 152 i nn.

³³ Szerzej zob. B. Dolnicki, *Koncepcja powiatu metropolitalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 5–17.

³⁴ M. Augustyniak, *Metropolie we współczesnym samorządzie terytorialnym – kilka refleksji o problematyce wykonywania zadań metropolitalnych w Polsce i we Francji*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 57, s. 28.

Próby wypracowania wspólnych rozwiązań ustrojowych w zakresie obszarów metropolitalnych podejmowano w różnych projektach ustaw³⁵, które nie doczekały się realizacji. Świadczy to jednak o świadomych działaniach projektodawców, celem unormowania ustrojowego tej nowej formuły wykonywania zadań publicznych. Jest to więc kluczowy element w budowie odpowiedniej formy dla obszarów metropolitalnych, jednak wciąż bardziej postępowy w swych ideach i koncepcjach niż w rozwiązaniach prawnych. Z pewnością działania te przyczyniły się do ewolucji instytucji metropolii, pozwalając na jej normatywne ujęcie.

Pierwszą ustawą wprowadzającą instytucję związku metropolitalnego była ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych³⁶, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. Poprzedzały ją nieliczne regulacje dotyczące instrumentów rozwoju terytorialnego w postaci Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych i obszarów funkcjonalnych. W myśl art. 1 i 2 tej ustawy związek metropolitalny miał być zrzeszeniem jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym, w skład którego wchodziłyby:

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

Natomiast ustawodawca przyjął, że za obszar metropolitalny

uznaje się spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkałą przez co najmniej 500 000 mieszkańców³⁷.

Ustawa ta była jednak aktem o charakterze uniwersalnym, umożliwiającym utworzenie wielu związków w oparciu o regulacje tej ustawy. Wprowadzone rozwiązania normatywne dotyczące systemowych regulacji prawnych dla obszarów metropolitalnych oceniono krytycznie³⁸.

Następnie ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie rozwiązania kazuistycznego, tworząc ramy ustrojowe dla związku metropolitalnego w województwie śląskim, rezygnując tym samym z uniwersalnego wzorca metropolitalnego, wprowadzonego we wcześniejszej ustawie. Tym samym ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim z dnia 9 marca 2017 r.³⁹ wprowadziła

³⁵ Szerzej na temat koncepcji i projektów w zakresie ustroju obszarów metropolitalnych zob. M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021, s. 243 i n.

³⁶ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. 2015 poz. 1890). Ustawa ta utraciła moc na podstawie art. 62 u.z.m.w.ś.

³⁷ Zob. art. 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych.

³⁸ Zob. na ten temat D. Szcześciło, *Opinia w sprawie ustawy z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych*, „Opinie i Analizy” 2016, nr 1, s. 7. Zob. też T. Bąkowski, *W poszukiwaniu wykonawcy zadań metropolitalnych*, [w:] M. Stec, S. Płażek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 64 i n.

³⁹ Zob. ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 2578) – zwana dalej u.z.m.w.ś.

nową strukturę organizacyjnoprawną⁴⁰, której celem była realizacja zadań publicznych o charakterze ponadlokalnym. Związek ten pod nazwą Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, został utworzona w dniu 1 lipca 2017 r. na mocy rozporządzenia Rady Ministrów⁴¹. Wedle definicji zawartej w ustawie związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 000 000 mieszkańców. Związek metropolitalny został wyposażony w osobowość prawną (publiczno- i prywatnoprawną), samodzielność prawną chronioną sądownie, zadania publiczne, które wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Tym samym ustawodawca nadał mu wiele cech i determinantów prawnych właściwych dla jednostek samorządu terytorialnego, pozostawiając go poza ramami zasadniczego podziału terytorialnego państwa, z uwagi na brak w konstrukcji instytucji związku metropolitalnego pewnych elementów tworzących wspólnotę samorządową (tj. mieszkańców i terytorium). Wyposażenie związku w osobowość prawną, stwarza możliwość odróżnienia interesu prawnego związku od interesu gmin go tworzących oraz interesu publicznego o znaczeniu ogólnopaństwowym⁴².

Związek metropolitalny w sensie ustrojowym pozbawiony jest podmiotu samorządu terytorialnego, czyli mieszkańców (substrat osobowy). Organy związku metropolitalnego nie są wybierane przez mieszkańców, lecz są obsadzone *ex lege* (zgromadzenie związku) lub wybierane pośrednio (zarząd związku)⁴³.

⁴⁰ W uzasadnieniu do wyroku WSA w Gliwicach z dnia 7 listopada 2018 r. (IV SA/GI 804/18, Legalis nr 1854770) WSA orzekł: „Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim jest aktem szczególnym i wprowadza w stosunku do unormowań obowiązujących w zakresie samorządu terytorialnego w kontekście gmin, unormowania o charakterze specjalnym. Taki charakter tego aktu pozwala uznać, że jest to akt o charakterze szczególnym wobec ustawy o samorządzie gminnym i kierując się jedną z podstawowych reguł wykładni przepisów prawa *lex specialis derogat legi generali* przyjdzie opowiedzieć się za stanowiskiem, że w rozpoznawanej sprawie zastosowanie posiadają unormowania zamieszczone w ustawie szczególnej, czyli o związku metropolitalnym w województwie śląskim”.

⁴¹ Zgodnie z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” z dnia 26 czerwca 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1290) obszar i granice związku metropolitalnego obejmują gminy – miasta na prawach powiatu: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy i Zabrze, gminy o statusie miasta: Będzin, Bieruń, Czeladź, Imielin, Knurów, Lędziny, Łaziska Górne, Mikołów, Pyskowice, Radzionków, Sławków, Tarnowskie Góry i Wojkowice oraz gminy: Bobrowniki, Bojszowy, Chełm Śląski, Gierałtowiec, Kobiór, Mierzęcice, Ożarowice, Pilchowice, Psary, Rudziny, Siewierz, Sońnicowice, Świerklaniec, Wiry i Zbrostawice”.

⁴² M. Augustyniak, B. Dolnicki, R. Marchaj, *Status prawny związku metropolitalnego w Polsce a metropolii we Francji*, Warszawa 2023, s. 109.

⁴³ Wyrok WSA w Gliwicach z 29.11.2021 r. I SA/GI 755/21, LEX nr 3286417.

Jak wskazuje R. Marchaj, analizując regulacje ustawy o związku metropolitalnym, zauważyć należy jego silne powiązanie z instytucją samorządu terytorialnego oraz tworzącymi go gminami. Powiązanie to ma charakter funkcjonalny i organizacyjny, nie jest jednoznaczne powiązaniem go z samorządem terytorialnym w sensie ustrojowym. Autor ten wskazuje, że związek metropolitalny powiązany jest z samorządem terytorialnym na dwa podstawowe sposoby:

- podmiotowy (tj. ukształtowanie go jako korporacji prawa publicznego oraz stworzenie mechanizmów prawnych umożliwiających gminom członkowskim wpływanie na sposób działania związku)
- przedmiotowy (przyznanie związkowi zadań własnych wykonywanych na rzecz mieszkańców gmin członkowskich, zbliżonych gatunkowo do zadań jednostek samorządu terytorialnego, oraz objęcie działalności związku instytucją nadzoru państwowego)⁴⁴.

Związek metropolitalny jest więc istotnym elementem struktury samorządowej, opartym na zasadzie decentralizacji.

Ustrój związku metropolitalnego regulują unormowania statutowe. Statut związku i jego zmiany podlegają uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a następnie publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym jako akt prawa miejscowego. Uzgodnienie to stanowi element nadzoru⁴⁵.

Ustawodawca do władz związku zalicza dwa organy: zgromadzenie i zarząd związku metropolitalnego. Poszerzenie tego katalogu organów jest niedopuszczalne. Do zadań zgromadzenia związku metropolitalnego, będącego organem stanowiącym i kontrolnym, zaliczyć należy podejmowanie uchwał w zakresie spraw należących do jego wyłącznej właściwości⁴⁶ oraz dokonywanie kontroli związku i jednostek organizacyjnych utworzonych przez związek poprzez komisję rewizyjną. Do zadań tej komisji należy opiniowanie wykonania budżetu związku metropolitalnego i występowanie z wnioskiem do zgromadzenia w sprawie udzielenia albo nieudzielenia absolutorium zarządowi.

Zgromadzenie związku składa się z delegatów gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego (po jednym z każdej gminy). Delegatami *ex lege* mogą być organy wykonawcze gmin lub osoby przez nich upoważnione. Oznacza to, że skład zgromadzenia nie ma charakteru stałego personalnie. Monokratyczny organ wykonawczy gminy może decydować o zmianie osoby upoważnionej do reprezentowania danej gminy w związku. Uchwały zgromadzenia są podejmowane podwójną większością głosów, nieznaną dotychczas ustawodawcy polskiemu i utworzoną na potrzeby głosowań związku (tj. uwzględniającą większość ustawowego składu zgromadzenia oraz taką liczbę delegatów reprezentujących

⁴⁴ R. Marchaj, *Miejsce związku metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6, s. 54 i n.

⁴⁵ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 2.03.2009 r., IV SA/GI 904/08, LEX nr 533659.

⁴⁶ Zob. art. 23 u.z.m.w.ś.

gminy, że mieszkańcy tych gmin stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze związku metropolitalnego).

Zgromadzenie związku jest organem o kompetencji generalnej⁴⁷. Wyłącznie kompetencje zgromadzenia, określone w art. 23 u.z.m.w.ś., można podzielić w oparciu o kryterium przedmiotowe na kompetencje: prawotwórcze, ustrojowe, o charakterze strategicznym, gospodarczo-majątkowe, kompetencje budżetowo-finansowe i kontrolne⁴⁸.

W skład organu wykonawczego związku wchodzi pięciu członków. Są oni wybierani przez zgromadzenie w głosowaniu tajnym. Na czele tego organu stoi przewodniczący. Członków zarządu obowiązuje cenzus obywatelstwa, a członkostwa w zarządzie nie można łączyć z członkostwem w organie jednostki samorządu terytorialnego; pełnieniem funkcji organu wykonawczego w danej gminie lub ich zastępców; pełnieniem funkcji wojewody lub wicewojewody oraz mandatem posła lub senatora.

W myśl art. 33 ust. 1 u.z.m.w.ś. zarząd wykonuje zadania związku metropolitalnego niezastrzeżone na rzecz zgromadzenia, do których należy w szczególności: wykonywanie uchwał zgromadzenia; gospodarowanie mieniem związku metropolitalnego; przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu związku metropolitalnego oraz kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego (w tym zatrudnianie i zwalnianie ich kierowników). Zarząd podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwał, które zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Jak wskazują B. Dolnicki i R. Marchaj

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 gminy⁴⁹.

Tym samym ustawodawca wyróżnił kategorię zadań metropolitalnych o charakterze subregionalnym od tych realizowanych przez jednostki samorządu te-

⁴⁷ Zob. M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021, s. 312.

⁴⁸ M. Augustyniak, *Metropolises in Poland and France – systemic issues*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 12, s. 100.

⁴⁹ Zob. B. Dolnicki, R. Marchaj, *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3, Legalis/el.

rytorialnego. Związek metropolitalny wykonuje swoje wyodrębnione zadania, wskazane w ustawie (zob. art. 12 u.z.m.w.ś) i nie przejmuje z mocy prawa zadań należących do gmin, które wchodzi w jego skład. Może jednak wykonywać inne zadania na mocy porozumień.

Zadania związku metropolitalnego w województwie śląskim można sklasyfikować w kilka grup:

- 1) zadania metropolitalne jako zadania własne związku metropolitalnego, określone w u.z.m.w.ś;
 - 1) zadania przeniesione na związek metropolitalny na mocy porozumienia zawartego z: gminą będącą członkiem tego związku; jednostką samorządu terytorialnego nie będącą członkiem tego związku; związkiem jednostek samorządu terytorialnego;
 - 2) zadania przeniesione na związek metropolitalny w trybie art. 13 ust. 1 pkt 3 u.z.m.w.ś;
 - 3) zadania zlecone z zakresu administracji rządowej⁵⁰.

Wnioski – kierunki zmian

Rozwój metropolizacji i normatywne utworzenie związku metropolitalnego w strukturze odrodzonego samorządu terytorialnego koreluje ze zmianami w zakresie realizacji zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb mieszkańców wspólnot terytorialnych. Z pewnością powoduje to konieczność pogłębionej refleksji nad problematyką dotyczącą relacji o charakterze ustrojowo-funkcyjnym między obszarem metropolitalnym a jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Dyskusja ta jest obecna także w innych europejskich samorządach terytorialnych, co oznacza, że jest to element niezbędny w procesie decentralizacji zadań publicznych w świetle nowych form realizacji zadań, zwiększenia ich efektywności skorelowanej z czynnikami ekonomicznymi.

Ustawodawca od uniwersalnej formuły związku metropolitalnego przeszedł do formuły kazuistycznej, co, jak sądzę, należy oceniać pozytywnie. W ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim wylicza szereg cech związku metropolitalnego, korelujących z determinantami prawnymi jednostek samorządu terytorialnego. Jednak związek metropolitalny nie stanowi jednostki samorządu terytorialnego, a jego dotychczasowa pozycja prawna wskazuje na umiejscowienie go poza zasadniczym podziałem terytorialnym państwa i przyporządkowanie go do struktury podziału specjalnego. Związek jest strukturą prawną odrębną od tworzących go gmin, jak i od administracji rządowej. Jako struktura współdziałania winien być wykorzystywany w celu usprawnienia realizacji zadań publicznych o charakterze subregionalnym. Postrzega się go jako

⁵⁰ M. Augustyniak, B. Dolnicki, R. Marchaj, *Status prawny związku metropolitalnego w Polsce a metropolii we Francji*, Warszawa 2023, s. 432 i nn.

formę współpracy międzygminnej, a nie formułę aspirującą do statusu jednostki samorządu terytorialnego. Sądzę, że związek metropolitalny, pojmowany kazuistycznie, mógłby znaleźć swe miejsce w zasadniczym podziale terytorialnym państwa, jeśli ustawodawca uczyniłby go jednostką samorządu terytorialnego, zmieniając *de facto* jego status prawny. Oznaczałoby to wprowadzenie kategoryzacji instytucji metropolii⁵¹ od form współpracy międzygminnej, przez związki metropolitalne w dotychczasowej formie prawnej, po metropole o statusie jednostki samorządu terytorialnego, np. na wzór Metropolii Lyońskiej, która wchłonęła zadania i kompetencje departamentu, powodując likwidację tego pośredniego szczebla zasadniczego podziału terytorialnego państwa i wybory bezpośrednie organów metropolii. Realizacja przedmiotowej wizji normatywnej instytucji metropolii wymagałaby reorganizacji struktury samorządowej o charakterze strukturalno-funkcjonalnym, w tym podziału terytorialnego państwa, na mocy zmian ustawowych.

Z pewnością stabilność struktur administracyjnych państwa jest szczególną wartością, którą można zachować wyłącznie po dogłębnej analizie i konsultacji. Należy wskazać, że aktualnie brak jest woli politycznej w zakresie zmiany. Warto również podkreślić, że prace nad wprowadzeniem ewentualnych modyfikacji dotyczących zasadniczego podziału terytorialnego państwa wymagają zarówno czasu, jak i wieloaspektowej analizy, w tym debaty publicznej i konsultacji publicznych. Muszą również wynikać one z woli samych samorządowców, co z pewnością będzie procesem długofalowym. Wydają się być jednak nieuniknione.

Bibliografia

Literatura

- Augustyniak M., Dolnicki B., Marchaj R., *Status prawny związku metropolitalnego w Polsce a metropolii we Francji*, Warszawa 2023.
- Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010.
- Augustyniak M., Marchaj R., *Formy współdziałania j.s.t. i obszary metropolitalne Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Ustrój Samorządu Terytorialnego*, t. 2, Warszawa 2022.
- Augustyniak M., *Metropolie we współczesnym samorządzie terytorialnym – kilka refleksji o problematyce wykonywania zadań metropolitalnych w Polsce i we Francji*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2022, Nr 57, s. 28, DOI: 10.31648/sp.7979.
- Augustyniak M., *Metropolises in Poland and France – systemic issues*, „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2022, Nr 12.

⁵¹ Szerzej na temat kategoryzacji metropolii zob. M. Augustyniak, B. Dolnicki, R. Marchaj, *Status prawny związku metropolitalnego w Polsce a metropolii we Francji*, Warszawa 2023, s. 437 i nn.

- Bąkowski T., *W poszukiwaniu wykonawcy zadań metropolitalnych*, [w:] M. Stec, S. Płażek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017.
- Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2003.
- Cybulska R., [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 14.
- Dolnicki B., *Koncepcja powiatu metropolitalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8.
- Dolnicki B., Marchaj R., *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, Nr 3.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, wyd. 6, Warszawa 2016.
- Dolnicki B., *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] R. Mikosz (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, Katowice 2000.
- Dolnicki B., *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Ustrój Samorządu Terytorialnego*, t. 2, I. Lipowicz (red.), Warszawa 2022.
- Elżanowski M., *Pojęcie i rodzaje podziału terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1979, z. 1.
- Elżanowski M., *Przesłanki reform podziału terytorialnego. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 1982.
- Kisiel W., *Konstytucyjna „wspólnota samorządowa” (założenia i wątpliwości)*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005.
- Korczak J., *Władztwo terytorialne gminy. Od idei do mitu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 4.
- Korczak J., *2. Jednostka podziału terytorialnego*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021, Lex/el.
- Leoński Z., [w:] J. Starościk (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław 1977.
- Łukaszewicz Ł., *Funkcje administracyjnych podziałów terytorialnych w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1978, z. 3.
- Marchaj R., *Miejsce związku metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6.
- Marcovici E., *Les métropoles en France*, Paris 2019.
- Niewiadomski Z., [w:] M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002.
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021.
- Stuzewski J. (red.) *Polskie prawo administracyjne*, cz. 1, Warszawa 1985.

- Szcześciło D., *Opinia w sprawie ustawy z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych*, „Opinie i Analizy” 2016, nr 1.
- Szewc A., [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.
- Zieliński E., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu *zasadniczego* trójstopniowego *podziału terytorialnego państwa* (Dz. U. 1998.96 poz. 603) – zwana dalej ustawą z 1998 r.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094).
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz. U. z 2018 poz. 1817).
- Ustawa z dnia z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. 2015 poz. 1890).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 2578).
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” z dnia 26 czerwca 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1290).

Orzeczenia

- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 20.04.2021 r. I SAB/Bd 2/21, LEX nr 3178557.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 29.11.2021 r. I SA/GI 755/21, LEX nr 3286417.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 listopada 2018 r. (IV SA/GI 804/18, Legalis nr 1854770).
- Wyrok WSA w Gliwicach z 2.03.2009 r., IV SA/GI 904/08, LEX nr 533659.

On the need to change the basic territorial division of the state – around the concept of a metropolis

Abstract

Following the revival of the institution of local self-government, a new basic territorial division of the state was introduced by the Act of 24 July 1998, which includes: communes, districts and voivodeships. This division, has been the subject of numerous discussions between representatives of doctrine and practitioners, local government officials.

The subject of the article is a reflection on the basic territorial division of the state in the light of the institution of the metropolitan association and its possible modification. The discussion on the directions of changes to the legal status of the Polish metropolitan association is a key factor in the changes to the three-tier fundamental territorial division of the state. It also touches on the issue of the possible process of abolishing poviats and introducing the categorisation of communes.

Keywords: fundamental territorial division of the state, metropolis, metropolitan association, local government unit, categorisation of metropolises.