

USTAWA O ZWIĄZKACH METROPOLITALNYCH

Komentarz

redakcja naukowa Tomasz Bąkowski

Tomasz Bąkowski, Rafał Gajewski

Jakub Szlachetko, Karol Ważny

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

USTAWA O ZWIĄZKACH METROPOLITALNYCH

Komentarz

redakcja naukowa Tomasz Bąkowski

Tomasz Bąkowski, Rafał Gajewski

Jakub Szlachetko, Karol Ważny

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 15 maja 2016 r.

Recenzent

Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne

Joanna Cybulska

Łamanie

Wolters Kluwer

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

prawolubni

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

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-264-8988-4

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

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

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23)
- KPZK – uchwała Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Konceptji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r. poz. 252)
- p.prok. – ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177)
- p.s. – ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1393 z późn. zm.)
- p.u.s.w. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 358 z późn. zm.)

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

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

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

Czasopisma

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

Inne

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

WSTĘP

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

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

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

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

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

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

Tomasz Bąkowski

USTAWA

z dnia 9 października 2015 r.

o związkach metropolitalnych

(Dz. U. poz. 1890)

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

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

2. W skład związku metropolitalnego wchodzi:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tomasz Bąkowski – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UG; radca prawny; członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów oraz Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego; autor i współautor wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego, w tym zwłaszcza legislacji administracyjnej i prawnych aspektów procesu inwestycyjno-budowlanego.

Ustawa o związkach metropolitalnych stwarza możliwość powoływania związków metropolitalnych, jako zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego, celem realizacji przynależnych im zadań, przede wszystkim w zakresie planowania przestrzennego, transportu lokalnego, czy też wspólnej realizacji infrastruktury technicznej. Ustawa reguluje kwestie dotyczące:

- zasad i trybu tworzenia oraz organizacji związku metropolitalnego,
- zakresu działania związku metropolitalnego i jego zadań,
- mienia, finansowania oraz władz związku metropolitalnego.

W komentarzu autorzy dokonują szczegółowej analizy przepisów ustawy, wyjaśniają powstałe w praktyce jej stosowania wątpliwości oraz powołują orzeczenia sądów administracyjnych.

Publikacja przeznaczona jest dla przedstawicieli sektora samorządowego, osób zajmujących się obsługą prawną samorządów, pracowników urzędów obsługujących jednostki samorządu terytorialnego, urbanistów oraz teoretyków prawa.



ISBN 978-83-264-8988-4



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL