

*dr Mariusz Korobłowski*<sup>1</sup>

Instytut Studiów Społecznych

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Raciborzu

## Koncepcja poprawy jakości życia mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie Metropolii Silesia

Celem niniejszego artykułu jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie o koncepcję poprawy jakości życia mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie Metropolii Silesia, którą utworzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim [Dz.U. z 2017 r., poz. 730]. Dalsze rozważania będą się zatem koncentrować w szczególności wokół najważniejszych regulacji tejże ustawy. Skoro zaś w skład związku metropolitalnego wchodzi określone jednostki samorządu terytorialnego, wątpliwości budzić może kwestia, czy związek metropolitalny stanowi jedną z form współpracy tych podmiotów. Pytanie to jest istotne zwłaszcza w kontekście dostrzegalnego w doktrynie zjawiska partykularyzmu lokalnego. Zagadnienia te będą przedmiotem badań w kolejnych fragmentach artykułu.

Potrzeba uchwalenia ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim wynikała z faktu, że na podstawie przepisów poprzedniej ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych [Dz.U. z 2015 r., poz. 1890 ze zm.] nie utworzono żadnego związku. Tymczasem aglomeracja górnośląska jest – jak słusznie wskazuje się w doktrynie – największą konurbacją w Polsce, a jednocześnie drugą pod względem wielkości w Europie [Dolnicki, 2016, s. 529 i n.]. Ten specyficzny region, zamieszkały przez około 2 mln ludzi, tworzą miasta cechujące się zaawansowanymi procesami urbanizacyjnymi, pomiędzy którymi występuje wiele powiązań funkcjonalnych. Wydaje się zatem, że analizowanej tutaj problematyki nie sposób przecenić. Ograniczone ramy tego opracowania uniemożliwiają jednak wyczerpujące przedstawienie wszystkich związanych z nim kwestii. Dalsze rozważania będą się zatem ogniskować wokół najważniejszych problemów prawnych. Powyższe założenia uzasadniają wybór metody dogma-

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: ul. Zielona 1, 41-800 Zabrze; e-mail: mkorobowski@wsb.edu.pl; ORCID: 0000-0003-1223-7454.

tyczno-prawnej. Nieodzowne będzie także nawiązanie do dorobku innych dziedzin nauki, a w szczególności do koncepcji prakseologicznych.

## ETAPY KSZTAŁTOWANIA SIĘ METROPOLII

Pierwszy całościowy projekt unormowania kwestii funkcjonowania aglomeracji górnośląskiej został przedstawiony przez B. Dolnickiego, J. Glumińską-Pawlic oraz C. Martysza [Dolnicki, 2014, s. 5 i n.]. Autorzy, o których mowa, opracowali koncepcję utworzenia powiatu metropolitalnego na szczeblu ponadgminnym, realizującego ponadlokalne zadania publiczne najważniejsze dla funkcjonowania całej aglomeracji, których skuteczne wykonywanie przekraczałoby możliwości pojedynczych miast i związków komunalnych.

W celu uregulowania ww. problematyki uchwalono ustawę z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych [Dz.U. z 2015 r., poz. 1890 ze zm.] (dalej u.z.m.). Stanowiła ona, że związek metropolitalny miał być „zrzeszeniem jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym”, w skład którego wchodziłyby gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego, a także powiaty, na obszarze których leżała co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego. Zadania publiczne byłyby realizowane przez związek metropolitalny w jego własnym imieniu oraz na własną odpowiedzialność.

Stosownie do art. 4 ust. 1 u.z.m., Rada Ministrów w drodze rozporządzenia miała: określać granice poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych poprzez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych, a także tworzyć w poszczególnych obszarach metropolitalnych związki metropolitalne, ustalając jednocześnie ich nazwy. Zgodnie zaś z art. 12 ust. 1 u.z.m., zadania publiczne realizowane przez związek metropolitalny obejmowałyby swym zakresem: kształtowanie ładu przestrzennego, rozwój obszaru związku, publiczny transport zbiorowy na obszarze związku, współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku, a także promocję obszaru metropolitalnego. Na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego lub z organem administracji rządowej związek metropolitalny miał zaś możliwość wykonywania zadań publicznych należących do zakresu działania gminy, powiatu, samorządu województwa lub administracji rządowej.

Na podstawie przepisów u.z.m. nigdy nie utworzono żadnego związku metropolitalnego, albowiem nie zostało uchwalone rozporządzenie wykonawcze określające wymogi formalne wniosku, o którym mowa w art. 6 u.z.m. Na fakt ten słusznie zwraca się uwagę w doktrynie [Dolnicki, Marchaj, 2017, s. 9].

Przepisy u.z.m. przestały obowiązywać 7 kwietnia 2017 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim [Dz.U. z 2017 r., poz. 730] (dalej u.z.m.w.ś.).

## METROPOLIA W ŚWIETLE PRZEPISÓW USTAWY O ZWIĄZKU METROPOLITALNYM W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM

Wedle art. 1 ust. 2 u.z.m.w.ś., związek metropolitalny to zrzeszenie 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. Pojęcie „zrzeszenie” gmin nie było dotychczas znane w ustawodawstwie, doktrynie i judykaturze, jak zasadnie podkreśla się w piśmiennictwie [Dolnicki, Marchaj, 2017, s. 10].

Związek metropolitalny powołano na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” [Dz.U. z 2017 r., poz. 1290]. Zostało ono wydane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.z.m.w.ś. i weszło w życie 1 lipca 2017 roku.

W skład związku metropolitalnego wchodzi: 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, Łęczyny, Łaziska Górne, Mikołów, Pyskowice, Radzionków, Sławków, Tarnowskie Góry i Wojkowice oraz gminy: Bobrowniki, Bojszowy, Chełm Śląski, Gierałtowice, Kobiór, Mierzęcice, Ożarowice, Pilchowice, Psary, Rudziniec, Siewierz, Sośnicowice, Świerklaniec, Wyry i Zbrostawice. Siedzibą władz związku metropolitalnego są natomiast Katowice.

Związek metropolitalny utworzono 1 lipca 2017 r., zaś realizacja jego zadań publicznych rozpoczęła się 1 stycznia 2018 roku.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 3 u.z.m.w.ś., związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, przy czym jego samodzielność podlega ochronie sądowej. W doktrynie zwraca się uwagę, że zasada samodzielności i ściśle z nią związana zasada sądowej kontroli samodzielności stanowią zasadnicze gwarancje sprawnego funkcjonowania wszelkich podmiotów prawa publicznego w obrębie samorządu terytorialnego. Odnoszą się one do zakresu działania gminy, powiatu, województwa oraz związków komunalnych [Dolnicki, Marchaj, 2017, s. 10].

Stosownie do art. 12 ust. 1 u.z.m.w.ś., związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie:

- a. kształtowania ładu przestrzennego;
- b. rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego;
- c. planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej;
- d. metropolitalnych przewozów pasażerskich;

- e. współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego;
- f. promocji związku metropolitalnego i jego obszaru.

W doktrynie wskazuje się, że wykonywanie zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego we własnym imieniu oznacza, iż podmiot ten, jako element struktur publicznych, nie działa w imieniu owych struktur jako ich przedstawiciel, pełnomocnik czy mandatariusz, lecz jest autonomicznym podmiotem praw i obowiązków związanych z realizacją tych zadań. Realizowanie zadań na własną odpowiedzialność polega zaś na tym, że jednostka samorządu terytorialnego nie może przerzucać na inne podmioty, w tym również na państwo, odpowiedzialności za negatywne następstwa podejmowanych przez nią decyzji, jak również za brak lub zaniechanie wykonania zadań [Szewc, Jyż, Pławecki, 2010, s. 40 i n.]. Skoro jednak z przepisów u.z.m.w.ś. wyraźnie wynika, że zadania publiczne związku metropolitalnego są przezeń realizowane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a nie w imieniu jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku, wydaje się, iż należy je uznać za zadania własne związku. Wskazane powyżej tradycyjne, doktrynalne ujęcie istoty zadań własnych wymaga w związku z tym pewnego uzupełnienia. Konieczne jest bowiem zwrócenie uwagi, że w aktualnym stanie prawnym obowiązek wykonywania zadań własnych może ciążyć zarówno na jednostkach samorządu terytorialnego, jak i na związku metropolitalnym.

Zdefiniowanie ww. pojęcia „zadania publiczne” nastrocza wyraźne trudności w piśmiennictwie, zwłaszcza że nie sposób określić precyzyjnych kryteriów dyferencjacji między tym, co publiczne, a tym, co prywatne [Ofiarska, 2008, s. 285; Knosala, 2005, s. 88; Agopszowicz, Gilowska, 1997, s. 60; Szewc, Jyż, Pławecki, 2010, s. 91 i n.]. Wydaje się wszakże, iż mianem zadań publicznych można określać materie uregulowane przepisami ustaw, wykonywane na podstawie ustaw, zawartych porozumień bądź innych przewidzianych prawem form współpracy jednostek samorządu terytorialnego [Korobłowski, 2015, s. 299]. Analogiczne uwagi odnieść można do zadań publicznych związku metropolitalnego pamiętając, że realizuje on swoje zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

W doktrynie zasadnie wskazuje się, że zadania jednostek samorządu terytorialnego można podzielić na lokalne (realizowane przez gminę i powiat, polegające na zaspokajaniu podstawowych potrzeb mieszkańców w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych) oraz regionalne (wykonywane przez województwa samorządowe, mające na celu organizowanie i zapewnianie mieszkańcom odpowiednich warunków życia). Tymczasem podział ten nie przystaje do specyfiki zadań związku metropolitalnego, albowiem powiązania funkcjonalne pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego powodują, że zadania poszczególnych gmin łączą się, tworząc wspólne zadania metropolitalne. W szczególności organizacja transportu zbiorowego w obszarze metropolitalnym nie może być sprawnie przeprowadzana tylko przez pojedyncze gminy [Dolnicki, Marchaj, 2017, s. 12].

Związek metropolitalny ma swoje organy; jednym z nich jest zgromadzenie związku metropolitalnego jako organ stanowiący i kontrolny, a drugim – zarząd związku metropolitalnego będący organem wykonawczym. Wedle art. 21 ust. 1 u.z.m.w.ś., zgromadzenie składa się z delegatów gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego – po jednym z każdej gminy. Delegatami mogą być wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) lub osoby przez nich upoważnione. W piśmiennictwie rozwiązanie to poddano krytyce, ponieważ utrwala ono partykularyzm lokalny. Wskazuje się, że członkowie zgromadzenia powinni dysponować silną legitymacją w zakresie reprezentowania interesu całej aglomeracji, a nie tylko interesów poszczególnych gmin [Dolnicki, Marchaj, 2017, s. 13]. Koncepcja ta wymaga jednak, jak się wydaje, pewnego uzupełnienia, ponieważ immanentna cecha zadań publicznych przejawia się właśnie w tym, że ich wykonywanie, polegające na podejmowaniu działań zmierzających do zaspokojenia interesu publicznego, zawsze wiąże się z powstawaniem potencjalnych konfliktów interesu publicznego oraz interesów indywidualnych.

W tym miejscu warto podnieść, że trudności w precyzyjnym definiowaniu pojęcia „interes publiczny” można ominąć wówczas, kiedy zostanie ono odniesione do konkretnej grupy społecznej, np. mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Konsekwencją proponowanego tutaj rozwiązania jest to, że w miejsce abstrakcyjnie pojmowanego interesu publicznego pojawi się interes publiczny ww. grupy. Konkretyzacji można dokonać na podstawie określonej cechy (np. brak kanalizacji, problemy w zakresie funkcjonowania transportu zbiorowego itd.). Konstatacje te prowadzą do konkluzji, że [szerzej na ten temat por. Korobłowski, 2015, s. 294 i n.]:

- a. interes publiczny to korzyść dotycząca danej grupy społecznej odróżniającej się od innych grup pewną cechą wspólną dla wszystkich członków tej grupy;
- b. wymieniona w pkt a cecha wspólna jest zawsze daną potrzebą, którą można nazwać „potrzebą publiczną”, ponieważ odnosi się ona do wszelkich członków wspomnianej grupy;
- c. interes publiczny nie stanowi sumy interesów indywidualnych, albowiem w przypadku tych ostatnich istnieją – oprócz cechy wspólnej zwanej „potrzebą publiczną” – także inne, odmienne od niej cechy, właściwe wyłącznie dla danych podmiotów, przy czym odmienności te wpływają na możliwość występowania konfliktów interesu publicznego oraz interesów indywidualnych;
- d. potrzeba wspólnoty to konieczność zaspokojenia interesu publicznego;
- e. realizowanie zadań publicznych polega na podejmowaniu działań ukierunkowanych na zaspokojenie interesu publicznego i związane jest z powstawaniem konfliktów wymienionych w pkt c.

Wskazany tutaj model komplikuje się na poziomie związku metropolitalnego, albowiem interesy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w jego skład często nie są ze sobą zgodne, z uwagi na występowanie ww. zjawiska partykularyzmu lokalnego.

Stosownie do art. 25 ust. 1 i 2 u.z.m.w.ś., uchwały zgromadzenia są podejmowane podwójną większością głosów, chyba że ustawa stanowi inaczej. Warunek uzyskania podwójnej większości głosów jest spełniony, jeżeli za przyjęciem uchwały głosuje:

- a. większość ustawowego składu zgromadzenia;
- b. taka liczba delegatów reprezentujących gminy, że mieszkańcy tych gmin stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze związku metropolitalnego.

Liczba ludności jest ustalana na podstawie danych opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny wedle stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok, w którym odbywa się głosowanie.

Funkcja kontrolna zgromadzenia związku metropolitalnego, określona w art. 24 u.z.m.w.ś., polega na kontrolowaniu działalności zarządu oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez związek metropolitalny. W tym celu zgromadzenie obligatoryjnie powołuje komisję rewizyjną, w skład której wchodzi co najmniej trzech delegatów, przy czym członkostwo w tejże komisji nie może być łączone z funkcją przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego zgromadzenia.

Zgodnie z art. 27 u.z.m.w.ś., zarząd związku metropolitalnego jest organem kolegialnym, w skład którego wchodzi pięciu członków, w tym przewodniczący zarządu. Zarząd jest wybierany przez zgromadzenie w głosowaniu tajnym, przy czym w pierwszej kolejności wybiera się przewodniczącego zarządu, a następnie pozostałych członków zarządu, na wniosek przewodniczącego zarządu.

#### CZY ZWIĄZEK METROPOLITALNY JEST FORMĄ WSPÓLDZIAŁANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO?

Niewątpliwie szczegółowe zaprezentowanie wszystkich zagadnień dotyczących związku metropolitalnego, w tym problematyki organów tegoż związku, przekracza ramy niniejszego opracowania. W świetle przedstawionych uwag wątpliwości może jednak budzić kwestia, czy związek metropolitalny, o którym mowa w przepisach u.z.m.w.ś., stanowi jedną z form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego mających na celu wykonywanie zadań publicznych na rzecz ich mieszkańców. Pytanie to jest istotne zwłaszcza dlatego, że interesy poszczególnych podmiotów wchodzących w skład związku metropolitalnego często bywają odmienne, a nawet sprzeczne ze sobą. Na odrębności te zwracano już zresztą uwagę powyżej. W szczególności rozważenia wymaga, czy występowanie owych rozbieżności może w jakiś sposób wpływać na poprawę jakości życia mieszkańców związku metropolitalnego. Konieczne jest zatem szersze omówienie tego zagadnienia.

Problematyka współdziałania stanowi obszar badawczy objęty zakresem zainteresowania prakseologii, socjologii i nauk prawnych. Nauka prakseologii wniosła wiele ważkich ustaleń w dziedzinie współdziałania.

Zdaniem T. Kotarbińskiego, współdziałanie jest sytuacją co najmniej dwóch podmiotów, w której przynajmniej jeden z nich pomaga lub przeszkadza drugiemu. Jednym z typów współdziałania jest współpraca (tj. współdziałanie dodatnie, kooperacja pozytywna), która polega na tym, że każdy z podmiotów pomaga innemu podmiotowi z tego samego grona lub jest wspomagany przez inny podmiot z tego grona [Kotarbiński, 1975, s. 87 i n.]. Powołany autor wskazuje, iż współpracę należy odróżnić od walki (czyli współdziałania ujemnego, kooperacji negatywnej) polegającej na tym, że podmioty działają antagonistycznie, ponieważ jeden z podmiotów przeszkadza drugiemu w osiąganiu danych celów albo w wykonywaniu określonych czynności. T. Kotarbiński wyróżnia nadto rywalizację (współzawodnictwo), która przejawia się w tym, że każda ze stron stara się osiągnąć określoną cechę w wyższym stopniu niż druga. Różnica między rywalizacją (współzawodnictwem) a walką polega na tym, że strony nie ograniczają działań przeciwnika ani nie uszkadzają jego aparatury [Kotarbiński, 1975, s. 87 i n.]. Każde współdziałanie wymaga uzgodnienia działań (tzn. działania jednych podmiotów odpowiadają działaniom innych podmiotów). Właściwe współdziałanie to takie, w którym cel współdziałających podmiotów jest wspólny, tzn. to, co jest celem dla jednego z nich, jest jednocześnie celem dla drugiego [Kotarbiński, 1975, s. 97].

Według J. Zieleniewskiego, współdziałanie jest takim działaniem, które zmierza do realizacji celów tożsamyh lub zgodnych, zamiast przeto mówić o współdziałaniu, można by jako warunek konieczny organizacji wymienić cel wspólny lub cele zgodne. Rezultatem współdziałania jest powstanie tzw. efektu organizacyjnego polegającego na tym, że wynik sprawnie zorganizowanego wysiłku jest – co do zasady – większy od sumy wyników indywidualnych wysiłków o tym samym nasileniu [Zieleniewski, 1978, s. 118]. Efekt organizacyjny nazywany bywa również „efektem  $2+2=5$ ”, albowiem wypadkowy wynik elementów współdziałających jest pod pewnymi względami lepszy niż suma skutków spowodowanych przez każdy czynnik z osobna [Krzyżanowski, 1999, s. 194].

W piśmiennictwie prawniczym wskazuje się, że współdziałanie ma miejsce w przypadku, gdy co najmniej dwa podmioty o równorzędnej pozycji prawnej podejmują się dobrowolnie realizacji określonego przedsięwzięcia [Biernat, 1979, s. 38 i n.]. Podkreśla się, iż stosunki prawne lub faktyczne, które nawiązują podmioty pozostające względem siebie w relacji nadrzędności i podległości organizacyjnej, są z samej istoty sprzeczne z naturą współdziałania [Starościak, 1967, s. 74 i n.; Leoński, 2001; Ofiarska, 2008, s. 17]. Istnienie takiego stosunku prowadziłoby do zmiany natury współdziałania i przekształcenia go w nadzór lub inne formy nadrzędności [Ofiarska, 2008, s. 17]. Stąd też za najistotniejszą cechę współdziałania uznaje się określony prawnie stopień samodzielności podmiotów [Zimmermann, 2006, s. 158].

Zachowania współdziałających podmiotów mogą polegać na działaniu lub zaniechaniu [tak również Agopszowicz, 1997, s. 97]. Zmierzają one do wykonania zadań objętych współdziałaniem [Jaworska-Dębska, 1988, s. 145].

Odnosząc powyższe uwagi do problematyki związku metropolitalnego trzeba przede wszystkim zauważyć, że wedle klasycznej formuły, wynikającej z przepisów u.s.g. i u.s.p., związki komunalne tworzone są na zasadzie dobrowolności, zgodnie z uchwałami rad zainteresowanych gmin lub rad powiatów, przesyłanych wojewodzie oraz organowi rejestrowemu, tj. ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Jednostki samorządu terytorialnego przekazują związkowi komunalnemu zadania, które same posiadają, a związek nic ponad to nie ma prawa realizować. Tymczasem stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 5 ust. 1 u.z.m.w.ś., związek metropolitalny tworzony jest na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów wydanego na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, sporządzony na podstawie wniosku rady miasta Katowice o utworzenie związku metropolitalnego. Rozporządzenie to ustala obszar oraz granice związku metropolitalnego przez wskazanie gmin wchodzących w skład rzeczzonego związku. Niewątpliwie to właśnie Rada Ministrów działając na podstawie wniosku ww. ministra samodzielnie określa, które gminy będą wchodzić w skład związku metropolitalnego. Co więcej, z art. 7 ust. 4 u.z.m.w.ś. wynika dopuszczalność włączenia do związku nawet tych gmin, które nie były zainteresowane tymże uczestnictwem. Nie przewidziano nadto żadnych możliwości prawnych wystąpienia ze związku metropolitalnego [por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim...]. Czynniki, o których tutaj mowa, wskazują na przymusowy, a nie dobrowolny charakter związku metropolitalnego [Dolnicki, Marchaj, 2017, s. 11].

Powyższe konstatacje prowadzą do konkluzji, że rozwiązania wynikające z przepisów u.s.g. i u.s.p. wskazują na dobrowolność podjęcia przez jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty równorzędne w sensie prawnym, decyzji o utworzeniu związku komunalnego, który ma wykonywać zadania publiczne. Można zatem, jak się wydaje, postawić tezę, iż związki komunalne są jedną z prawnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań publicznych [Ofiarska, 2008, s. 441]. Związek metropolitalny nie jest jednak związkiem komunalnym, o którym mowa w przepisach u.s.g. czy u.s.p. Sprzeczności interesów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego mogą czasem powodować, że relacje pomiędzy nimi będą bardziej przypominać współdziałanie ujemne niż dodatnie, nawiązując do ww. terminologii zaproponowanej przez T. Kotarbińskiego. Poszczególne podmioty wchodzące w skład związku metropolitalnego mają swoje własne, partykularne interesy i mogą działać antagonistycznie względem innych jego członków. Czas pokaże, czy dalsze funkcjonowanie związku metropolitalnego będzie można ocenić pozytywnie, czy też negatywnie.

## BIBLIOGRAFIA

- Agopszowicz A., Gilowska Z., 1997, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Biernat S., 1979, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Ossolineum, Wrocław.



- Dolnicki B., 2014, *Koncepcja powiatu metropolitalnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8.
- Dolnicki B., 2016, *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dolnicki B., Marchaj R., 2017, *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8.
- Jaworska-Dębska B., 1988, *Współdziałanie w dziedzinie kultury fizycznej i turystyki*, „Problemy Rad Narodowych”, nr 70.
- Knosala E., 2005, *Zarys nauki administracji*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków.
- Korobłowski M., 2015, *Zadania publiczne, potrzeby publiczne, i zbiorowe potrzeby wspólnoty. Głos w dyskusji na tle art. 163 Konstytucji oraz art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Kotarbiński T., 1975, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław.
- Krzyżanowski L., 1999, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, modele, metafory, filozofia, metodologia, dylematy, trendy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Leoński Z., 2001, *Nauka administracji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Ofiarska M., 2008, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Starościak J., 1967, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Ossolineum, Wrocław.
- Szewe A., Jyż G., Pławewski Z., 2010, *Samorząd gminny. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r., poz. 730).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1890 ze zm.).
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim – druk Sejmu VIII kadencji nr 1211, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1211>.
- Zieleniewski J., 1978, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Zimmermann J., 2006, *Prawo administracyjne*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Warszawa.

### Streszczenie

Przedmiotem rozważań autora są najważniejsze problemy wiążące się z ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, która weszła w życie 7 kwietnia 2017 r. Uchwalenie jej było nieodzowne, albowiem na podstawie poprzedniej ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych nie utworzono żadnego związku. Tymczasem aglomeracja górnośląska to region, który zamieszkuje około 2 mln ludzi, składający się z miast charakteryzujących się zaawansowanymi procesami urbanizacyjnymi, powiązanych ze sobą funkcjonalnie. Analizowanej tutaj tematyki nie sposób zatem przecenić. Autor niniejszego opracowania koncentruje się wokół zasadniczych kwestii prawnych, aczkolwiek nawiązuje także do dorobku innych dziedzin nauki, m.in. do koncepcji wypracowanych przez prakseologię. Konstatacje autora prowadzą do konkluzji, wedle której związek metropolitalny wyraźnie różni się od związków komunalnych uregu-

lowanych przepisami ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym. Zauważyć nadto należy, że interesy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku metropolitalnego często bywają rozbieżne. Czas pokaże, czy dalsza działalność związku metropolitalnego będzie mogła zostać oceniona pozytywnie, czy też negatywnie.

*Słowa kluczowe:* związek metropolitalny, samorząd terytorialny.

### **The concept of improving the quality of life of residents of local government units on the example of the Silesia Metropolis**

#### *Summary*

The subject of the author's deliberations are the most important problems related to the Act of 9 March 2017 on the Metropolitan Union in the Silesian Voivodship, which entered into force on 7 April 2017. It was indispensable to pass it because on the basis of the previous Act of 9 October 2015 on Metropolitan Unions no union was created. Meanwhile, the Upper Silesian agglomeration is a region inhabited by about two million people, consisting of cities characterized by advanced urbanization processes, functionally connected with each other. The subject matter analyzed here cannot be overestimated. The author of this study concentrates on the fundamental legal issues, although he also refers to the achievements of other fields of science, including to concepts developed by praxeology. The author's conclusion is that the metropolitan union is clearly different from communal unions regulated by the provisions of the Act on municipal self-government and the Act on poviat self-government. It should be noted, moreover, that the interests of individual territorial self-government units within the metropolitan union are often divergent. Time will tell if the further activity of the metropolitan union can be assessed positively or negatively.

*Keywords:* metropolitan union, self-government.

JEL: K23.