

**Monika Augustyniak**

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie

ORCID: 0000-0001-6196-1989

monikaaugustyniak1@gmail.com

## **Metropolie we współczesnym samorządzie terytorialnym – kilka refleksji o problematyce wykonywania zadań metropolitalnych w Polsce i we Francji\***

### **Wprowadzenie**

Ustrój samorządu terytorialnego podlega ciągłym procesom ewolucyjnym, co koresponduje z nowymi wyzwaniami, jakie stoją przed władzą samorządową w zakresie realizacji zadań i zaspokajania potrzeb mieszkańców. Można śmiało stwierdzić, że trzydzieści lat funkcjonowania samorządu w Polsce ujawniło nowe problemy, nieadekwatne do dotychczasowych regulacji funkcjonalnych przewidzianych w tym zakresie w ustrojowych ustawach samorządowych. Choć zasadnicze problemy organizacyjne i funkcjonalne jednostek samorządu terytorialnego zostały rozwiązane, to wciąż otwarta pozostaje kwestia problematyki obszarów metropolitalnych i wykonywania zadań przez nie we współczesnym samorządzie terytorialnym.

Ustawodawca w polskim porządku prawnym dostrzegł potrzebę wprowadzenia związku metropolitalnego do struktury organizacyjnej samorządu terytorialnego, nie podejmując jednak decyzji o przyznaniu związkowi statusu jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca francuski, dostrzegając także istotę metropolii w wykonywaniu zadań we współczesnym samorządzie terytorialnym, stwarza ramy społeczno-normatywne funkcjonowania dużych aglomeracji miejskich. Stają się one pewnym wyznacznikiem modelu organizacyjnego w zakresie funkcjonowania współczesnych francuskich wspólnot samorządowych i różnych ich form współpracy o dużym rozwarstwieniu

---

\* Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2017/27/B/HS5/01677 z dnia 22 maja 2018 r.

strukturalno-funkcjonalnym (od form publicznych jednostek współpracy międzygminnej po metropolie o specjalnym statusie). Celem powoływania metropolii w obu porządkach prawnych jest zwiększenie efektywności realizacji przedsięwzięć i zadań publicznych oraz zaspokajanie potrzeb ponadlokalnych mieszkańców dużych aglomeracji.

Analiza metropolii w ujęciu funkcjonalnym w perspektywie porównawczej stanowi niezbędny element dyskusji nad kierunkami zmian w zakresie problematyki wykonywania zadań metropolitalnych w Polsce i we Francji, *ergo* stanowi to pewnego rodzaju refleksję odnoszącą się do statusu prawnego związku metropolitalnego w Polsce.

W artykule zastosowano metodę dogmatycznoprawną i porównawczo-prawną.

## **Metropolie w obu porządkach prawnych – kontekst normatywny**

Pojęcie „aglomeracja” nie odczekało się jednej spójnej definicji normatywnej. Termin ten występuje w wielu aktach prawnych, rozumiany jest również szeroko w aspekcie różnych dziedzin nauki, jak geografia i urbanistyka. W doktrynie polskiego i francuskiego prawa administracyjnego należy zwrócić uwagę na trudności definicyjne dotyczące jednoznacznej identyfikacji problemów zarządzania obszarami miejskimi. Tym samym w literaturze nie wypracowano konsensusu co do znaczenia takich pojęć, jak „metropolia”, „obszar metropolitalny” czy „aglomeracja”.

Cechą szczególną obszarów metropolitalnych jest występowanie więzi i powiązań o charakterze funkcjonalnym (przestrzennym, zadaniowym, społecznym, gospodarczo-infrastrukturalnym), których celem pośrednim jest zatarcie granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Dlatego też celem ustawodawcy jest wprowadzanie rozwiązań prawnych umożliwiających ich sprawne funkcjonowanie, a nie dostosowywanie do konkretnej struktury podziału zasadniczego w obu porządkach prawnych.

W polskim porządku prawnym instytucjonalny model wykonywania zadań metropolitalnych został powołany na mocy ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim<sup>1</sup>, co umożliwiła zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców gmin tworzących obszar metropolitalny oraz zapewnienie rozwoju tego obszaru<sup>2</sup>. Ustawa ta wylicza szereg cech

<sup>1</sup> Zob. ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2021 r., poz. 1277) dalej jako u.z.m.w.ś.

<sup>2</sup> Weześniej, w dniu 1 stycznia 2016 r. weszła w życie ustawa o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890 oraz z 2016 r., poz. 2260 – utraciła moc na podstawie art. 62 u.z.m.w.ś.), którą poprzedzały fragmentaryczne regulacje dotyczące instrumentów rozwoju terytorialnego w postaci

związku metropolitalnego, lecz nie zawiera jego definicji. Mimo przyznanej *ex lege* osobowości prawnej, związek 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 stanowi więc odrębną strukturę prawną od tworzących go gmin i segmentu administracji rządowej. Jak wskazuje Tomasz Bąkowski, „instytucja związku metropolitalnego powinna być zatem postrzegana jako struktura, która z uwagi na swoje zasoby oraz organizacyjny i terytorialny potencjał będzie wykorzystywana w celu usprawnienia realizacji zadań publicznych i podwyższenia poziomu osiągniętych rezultatów”<sup>3</sup>.

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia została utworzona w dniu 1 lipca 2017 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów<sup>4</sup> wraz ze wskazaniem jej granic i obszaru. W myśl art. 1 u.z.m.w.ś. „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”. Mamy zatem do czynienia z nową instytucją w ramach samorządu terytorialnego, której członkami mogą być wyłącznie gminy.

Związek metropolitalny w województwie śląskim powstał jako podmiot wykonujący zadania publiczne o charakterze metropolitalnym, komplementarne w stosunku do zadań wykonywanych przez jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Jak wskazuje Roman Marchaj, „subsidiarność jako cecha zadań metropolitalnych jest wynikiem szczególnej pozycji ustrojowej związku metropolitalnego w województwie śląskim, który wykonuje zadania niemożliwe do wykonania w inny sposób. W tym sensie funkcją zarówno związku metropolitalnego, jak i zadań metropolitalnych jest uzupełnienie zadań lokalnych wykonywanych dotychczas przez gminy i powiaty na terenie konurbacji górnośląskiej”<sup>5</sup>.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że z punktu widzenia przedmiotu działania związek jest szczególnym typem związków jednostek samorządu

---

Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, unormowane w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2021 (Dz.U. z 2016 r., poz. 217) oraz obszary funkcjonalne, ujęte w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>3</sup> Zob. T. Bąkowski, [w:] T. Bąkowski (red.), *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 21.

<sup>4</sup> Zob. § 1 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).

<sup>5</sup> R. Marchaj, *Zadania związku metropolitalnego w województwie śląskim – zagadnienia podstawowe*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 3, s. 100–116.

terytorialnego<sup>6</sup>, choć z całą pewnością nie można go zakwalifikować do tej formy współpracy międzygminnej<sup>7</sup>. Związek stanowi zdecentralizowaną formę wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność związku, ściśle powiązaną z jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Związek metropolitalny w województwie śląskim nie składa się *ex lege* z dwóch substratów: osobowego (mieszkańców) i rzeczowego (terytorium), w przeciwieństwie do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Jednak na mocy art. 2 ust. 2 u.z.m.w.ś. ustawodawca przyznał mu osobowość prawną<sup>8</sup> oraz możliwość wykonywania zadań w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Tym samym związek stanowi odrębny podmiot prawa w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego, jak i do administracji rządowej. Wyposażenie związku metropolitalnego w osobowość prawną (publicznoprawną i prywatnoprawną) należy uznać za prawną możliwość odróżnienia interesu prawnego związku od interesu gmin go tworzących oraz interesu publicznego o znaczeniu ogólnym (ogólnopaństwowym).

We francuskim porządku prawnym trzeci akt decentralizacji<sup>9</sup> uczynił z metropolii jeden z filarów zmiany struktury terytorialnej w Republice Francuskiej, bowiem ustawy MAPTAM<sup>10</sup> i NOTRe<sup>11</sup> w znacznym stopniu wzmocniły ich kompetencje w zakresie wykonywania zadań publicznych. Dokonując wykładni autentycznej ustawy MAPTAM, wskazano, że reforma dotycząca funkcjonowania francuskiego samorządu terytorialnego ma na celu wzmoc-

<sup>6</sup> Zob. T. Bąkowski, [w:] T. Bąkowski (red.), op. cit., s. 18.

<sup>7</sup> Tak też: B. Dolnicki, R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 7–8, s. 5–18. Odrębności tych dwóch form dotyczą: po pierwsze, zakresu podmiotowego w znaczeniu strukturalnym (związek jest zrzeszeniem gmin, a nie związkiem gmin), po drugie, zakresu przedmiotowego (związek został wyposażony w zadania własne metropolitalnego, czego brak w przypadku związku gmin) oraz po trzecie, zakresu finansowego.

<sup>8</sup> Tak też: wyrok WSA w Gliwicach z 29 listopada 2021 r., sygn. akt I SA/Gl 755/21, Lex nr 3286417.

<sup>9</sup> Trzeci akt decentralizacji jest procesem otwartym. Francja wprowadza liczne reformy dotyczące zwiększenia efektywności zarządzania wspólnotą terytorialną, w tym realizacji zadań służących mieszkańcom – zob. M. Verpeaux, L. Janicot, *Droit des collectivités territoriales*, Paris 2015, s. 82 i nast. W doktrynie francuskiego prawa administracyjnego podnosi się, że rozwojowi decentralizacji towarzyszy zasada wolnej administracji. Obie te zasady są aktualnie nierozzerwalne, bowiem nie ma realnej decentralizacji bez efektywnej wolnej administracji – zob. S. Creusot, *Une nouvelle organisation décentralisée de la République*, Paris 2012, s. 15.

<sup>10</sup> Ustawa nr 2014-58 z dnia 27 stycznia 2014 r. w sprawie modernizacji działań publicznych na szczeblu terytorialnym i wzmocnienie metropolii (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janvier 2014 page 1562 texte n°3), dalej jako MAPTAM.

<sup>11</sup> Zob. ustawa z dnia 7 sierpnia 2015 r. wprowadzającą nową organizację terytorialną Republiki (LOI n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, NOR: RDX1412429L, JORF n°0182 du 8 août 2015), dalej jako NOTRe, która znosi kompetencje ogólną dla departamentu i regionu, zastępując ją dokładnymi kompetencjami przewidzianymi przez prawo dla tych dwóch kategorii wspólnot terytorialnych.

nienie skuteczności władzy publicznej, zarówno krajowej, jak i samorządowej, oraz poprawę jakości usług publicznych, opierając się na wspólnotach samorządowych i precyzując katalog ich kompetencji. Tym działaniom ma służyć m.in. modernizacja terytorialnych działań publicznych i powołanie instytucji metropolii<sup>12</sup>.

Status prawny wspólnot samorządowych we Francji jest przede wszystkim regulowany przepisami Konstytucji Republiki Francuskiej<sup>13</sup> i Kodeksu Generalnego Wspólnot Terytorialnych (*Code général des collectivités territoriales* – CGCT<sup>14</sup>). Metropolie w Republice Francuskiej tworzy się, by działania publiczne wykonywane przez władzę samorządową były bardziej efektywne i spójne, adekwatne do aktualnych potrzeb mieszkańców dużych aglomeracji miejskich. Działania polegające na wspieraniu badań i działań gospodarczych, opracowywaniu dużych projektów miejskich, służących mieszkańcom wspólnot terytorialnych, pozwalają uznać metropolie za właściwą formę realizacji zadań samorządowych. Stwarzają one atrakcyjne warunki do życia, nauki i pracy. Metropolie oferują mieszkańcom ciągły rozwój, w tym ich przestrzeni miejskiej, z możliwością realizacji przedsięwzięć o charakterze metropolitalnym.

Idea metropolii we Francji pojawiła się z początkiem lat 60. XX w., a normatywne utworzenie wspólnot aglomeracyjnych nastąpiło na mocy ustawy z dnia 31 grudnia 1966 r., która stała się zapowiedzią współczesnych metropolii<sup>15</sup>. Organizację i funkcjonowanie metropolii we Francji regulowała ustawa z dnia 16 grudnia 2010 w sprawie reformy wspólnot terytorialnych (*loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*<sup>16</sup>) oraz ustawa MAPTAM<sup>17</sup>.

W myśl art. L5217-1 CGCT metropolia jest publiczną instytucją współpracy międzygminnej (EPCI), która grupuje kilka gmin „w jednym kawałku i bez enklawy”, łączących się w przestrzeń solidarności w celu opracowania i stworzenia wspólnego projektu rozwoju i projektu gospodarczego, ekologicznego, edukacyjnego, kulturalnego i społecznego na ich terytorium, służącemu po-

---

<sup>12</sup> Zob. projekt ustawy MAPTAM (la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles), 10 kwietnia 2013 r. – Senat, <https://www.senat.fr/leg/pjl12-495.html> (data dostępu: 6.03.2022).

<sup>13</sup> Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r. (Constitution du 4 octobre 1958, JORF n°0238 du 5 octobre 1958, page 9151).

<sup>14</sup> CGCT, <https://www.legifrance.gouv.fr> (data dostępu: 22.05.2022).

<sup>15</sup> Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, JORF du 4 janvier 1967, page 99, <https://www.legifrance.gouv.fr> (data dostępu: 20.05.2022).

<sup>16</sup> LOI n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010, page 22146, texte n°1 (data dostępu: 20.05.2022).

<sup>17</sup> Ustawa ta podkreśliła rolę miasta jako lidera w sprawie warunków wspólnego działania władz lokalnych i ich instytucji publicznych w zakresie wykonywania uprawnień odnoszących się do zrównoważonej mobilności, organizacji lokalnych usług publicznych oraz planowania przestrzennego i rozwoju lokalnego. Zob. E. Auber, D. Cervell, *Les collectivités territoriales. Une approche juridique et pratique de la décentralisation*, Paris 2015, s. 47.

prawie konkurencyjność i spójność funkcjonowania współpracujących gmin. Metropolie mają na celu wzmocnienie terytoriów Republiki Francuskiej poprzez działania na rzecz ożywienia gospodarczego kraju. Od stycznia 2019 r. Francja liczy 22 metropolie, w których dwie są metropoliami o szczególnym statusie (Paryż i Aix-Marseille) oraz Lyon, będący wspólnotą terytorialną. Pozostałych 19 metropolii ma status metropolii prawa powszechnego (*métropoles de droit commun*). Tym samym możemy wyróżnić we francuskim porządku prawnym metropolie o różnym statusie prawnym, od publicznych jednostek współpracy międzygminnej (EPCI), po metropolię o statusie wspólnoty terytorialnej. Jak podkreśla Gwénaél Doré, od 1 stycznia 2019 r. metropolie obejmują 19,4 mln mieszkańców (włączając w to mieszkańców metropolii lyońskiej)<sup>18</sup>.

Ustawa MAPTAM z 27 stycznia 2014 r. ma na celu ustanowienie nowej generacji wzmocnionych metropolii, aby sprostać ich wyzwaniom, ale dostosowanych do ich specyficznych cech. Ustawa ta przewidywała automatyczne ustanowienie z mocy prawa trzech metropolii: Wielkiego Paryża, Aix-Marseille-Provence i Lyonu. 1 stycznia 2015 r. utworzono metropolię Lyonu, będącą jednostką terytorialną o specjalnym statusie (*collectivité territoriale à statut particulier*). Natomiast 1 stycznia 2016 r. utworzono metropolię Wielkiego Paryża, będącą EPCI z własnym systemem podatkowym o specjalnym statusie (*EPCI à fiscalité propre à statut particulier*) oraz metropolię Aix-Marseille-Provence, będącą EPCI z własnym systemem podatkowym podlegającym pewnym odstępstwom od prawa powszechnego.

Oprócz tych trzech podmiotów istnieje jeszcze metropolia określona w rozdziale IV ustawy MAPTAM, która jest nazywana przez przedstawicieli doktryny „metropolią prawa powszechnego”, aby odróżnić ją od pozostałych trzech podmiotów o specjalnym statusie. Zgodnie z art. L. 5217-1 CGCT metropolie prawa powszechnego to wszystkie publiczne jednostki współpracy międzygminnej (EPCI) posiadające własny status podatkowy<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Zob. G. Doré, *Communes et intercommunalités. Fonctionnement et pouvoir d'agir*, Paris 2021, s. 50.

<sup>19</sup> Zgodnie z art. L. 1111-8 CGCT jednostka samorządu terytorialnego (wspólnota terytorialna) może przekazać jednostce samorządu terytorialnego innej kategorii lub publicznemu podmiotowi współpracy międzygminnej o własnym statusie podatkowym całość lub część kompetencji, których jest beneficjentem, w tym w zakresie realizacji lub zarządzania projektami strukturalnymi na swoim terytorium. Jeżeli statut wyraźnie na to zezwala, publiczna instytucja współpracy międzygminnej, posiadająca własny status podatkowy, za zgodą gmin członkowskich, wyrażoną w uchwałach wszystkich rad gminnych, może również przekazać departamentowi lub regionowi całość lub część kompetencji, które zostały jej przekazane przez gminy członkowskie. Kompetencje delegowane (*Les compétences déléguées*), o których mowa, są wykonywane w imieniu i na rzecz przekazującej jednostki samorządu terytorialnego (wspólnoty terytorialnej) lub publicznej instytucji współpracy międzygminnej. Ta delegacja kompetencji (*délégation*) jest regulowana umową, w której określa się czas trwania, cele do osiągnięcia oraz warunki kontroli instytucji delegującej nad instytucją delegowaną. Warunki tej umowy są określane dekretem Rady Stanu (*Conseil d'Etat*). Por. też M. Mariański, *Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji ze szczególnym uwzględnieniem spółek handlowych*, „Prawo i Więź” 2021, nr 35, s. 134.

## Zadania związku metropolitalnego w polskim porządku prawnym

Związek metropolitalny w województwie śląskim należy rozumieć jako strukturę organizacyjną *ex lege* powołaną do wykonywania zadań metropolitalnych, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, której samodzielność podlega ochronie sądowej<sup>20</sup>. Należy przychylić się do poglądu wyrażonego przez R. Marchaję, że nie jest to forma „upodmiotowienia mieszkańców”<sup>21</sup>, dlatego też nie została ujęta w katalogu jednostek samorządu terytorialnego tworzących zasadniczy podział terytorialny państwa, mimo wyposażenia związku przez ustawodawcę w szereg cech i atrybutów przynależnym wspólnotom samorządowym. Związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin województwa śląskiego, które charakteryzują się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 000 000 mieszkańców. Jako zrzeszenie gmin związek nie ma statusu jednostki samorządu terytorialnego<sup>22</sup>. Potrzeba wykonywania zadań metropolitalnych ogranicza się do zasięgu działania związku (na obszarze jego właściwości), co charakteryzuje pod względem funkcjonalnym tę strukturę.

Ustawodawca w art. 12 u.z.m.w.ś wskazał katalog zadań publicznych realizowanych obligatoryjnie przez związek. Zaliczył do niego następujący zakres spraw, które można zakwalifikować do pięciu grup:

- sprawy z zakresu kształtowania ładu przestrzennego,
- sprawy z zakresu rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego oraz promocji związku i jego obszaru,
- sprawy z zakresu rozwoju publicznego transportu zbiorowego (w tym jego planowania, koordynacji, integracji), obejmującego transport drogowy, kolejowy i szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej oraz sprawy z zakresu metropolitalnych przewozów pasażerskich,
- sprawy z zakresu współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego.

Katalog ten ma charakter zamknięty, bowiem przemawia za tym twierdzeniem konstrukcja przedmiotowego przepisu oraz ogólne domniemanie kompetencji na rzecz gminy<sup>23</sup>, wyrażone zarówno w normie konstytucyjnej<sup>24</sup>, jak

<sup>20</sup> Zob. art. 2 ust. 1 i 3 u.z.m.w.ś.

<sup>21</sup> R. Marchaj, op. cit., s. 100–116.

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 29 listopada 2021 r., sygn. akt I SA/Gl 755/21, Lex nr 3286417.

<sup>23</sup> Szerzej na temat domniemań zob. H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 69–76.

<sup>24</sup> Zob. art. 164 ust. 3 Konstytucji RP.

i ustrojowej<sup>25</sup>. Należy wskazać, że katalog ten został jednak rozszerzony o opracowywanie strategii rozwoju związku metropolitalnego (art. 12a u.z.m.w.ś)<sup>26</sup>, do której stosuje się odpowiednio przepisy art. 10e ust. 2–4 u.s.g. Przygotowanie projektu strategii należy do wyłącznej właściwości zarządu związku metropolitalnego<sup>27</sup>, który następnie przedstawia go zarządowi województwa „w celu wydania opinii dotyczącej sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie określonych w strategii rozwoju województwa”<sup>28</sup>. Strategia rozwoju związku metropolitalnego jest przyjmowana w drodze uchwały przez organ stanowiący związku jako strategia rozwoju ponadlokalnego<sup>29</sup>, która podlega aktualizacji, „jeśli wymaga tego sytuacja społeczna, gospodarcza lub przestrzenna gmin wchodzących w skład związku albo gdy jest to konieczne dla zachowania jej spójności ze strategią rozwoju województwa”<sup>30</sup>.

Należy podkreślić, że charakter prawny zadań związku, oprócz zaliczenia zadań realizowanych przez niego do szerokiej puli zadań publicznych, tj. zadań wykonywanych w celu zaspokojenia potrzeb osób zamieszkujących obszar związku, nie został zdefiniowany przez ustawodawcę. Zadania związku nie korespondują wprost z zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 166 ust. 1 Konstytucji RP „zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”<sup>31</sup>, a związek taką jednostką nie jest.

Zadania związku trudno też zaliczyć do kategorii zadań zleconych, dlatego można mówić o specyficznej kategorii publicznych zadań własnych związku metropolitalnego, określonego w art. 12 u.z.m.w.ś., które nie są tożsame z dotychczasowym klasycznym podziałem zadań jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że podstawowym kryterium rozróżnienia stanowi adresat realizacji tych zadań publicznych związku, którym nie są mieszkańcy danej gminy, a mieszkańcy gmin tworzących ten związek<sup>32</sup>. Tym samym

<sup>25</sup> Zob. art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako u.s.g.) w zw. z art. 7 ust. 1 u.s.g.

<sup>26</sup> Art. 12a został dodany przez art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1378), zmieniającej nin. ustawę z dniem 13 listopada 2020 r.

<sup>27</sup> Zob. art. 33 ust. 2 pkt 5 u.z.m.w.ś.

<sup>28</sup> Zob. art. 12a ust. 4 u.s.g.

<sup>29</sup> Zgodnie z art. 10g ust. 1 u.s.g. „gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, mogą opracować strategię rozwoju ponadlokalnego, będącą wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium”.

<sup>30</sup> Zob. art. 12a ust. 7 u.s.g.

<sup>31</sup> W ust. 1 art. 166 Konstytucji RP ustrojodawca wymienił konstytucyjne cechy zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten nie podlega bezpośredniemu stosowaniu – zob. wyrok NSA z 9 listopada 2021 r., sygn. akt II OSK 969/20, Lex nr 3320188.

<sup>32</sup> Jak wskazuje R. Marchaj, „upodmiotowienie społeczności lokalnych lub regionalnych nadaje gminie, powiatowi czy województwu wymiar nie tylko prawny, ale także społeczny. Związek metropolitalny takiego wymiaru jest pozbawiony. Inaczej niż samorząd terytorialny, związek



odrębna kategoria zadań jest tą cechą, która charakteryzuje związek metropolitalny, jako samorządową strukturę organizacyjną, powołaną w celu wykonywania zadań publicznych w formule zdecentralizowanej.

Pozostałe zadania publiczne mają charakter fakultatywny i są realizowane na podstawie porozumień zawieranych:

1) między związkiem a jednostką samorządu terytorialnego lub ze związkiem jednostek samorządu terytorialnego – w przypadku realizacji przez związek zadań publicznych należących do zakresu działania danej jednostki samorządu terytorialnego (proces ten dotyczyć może także koordynacji realizacji tych zadań przez związek),

2) między związkiem a organem administracji rządowej w przypadku realizacji przez związek zadań publicznych należących do zakresu działania administracji rządowej.

Stosując kategoryzację porozumień w oparciu o kryterium podmiotowe<sup>33</sup>, pierwszy rodzaj porozumień zaliczyć możemy do porozumień quasi-wewnętrznych (bowiem nie mieszczą się wyłącznie w ramach jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa), a drugi do zewnętrznych drugiego typu (z uwagi na powierzenie zadań administracji rządowej strukturze nie ujętej jako jednostka samorządu terytorialnego).

Porozumienie stanowi odrębną, niewładczą formę działania administracji<sup>34</sup>, charakteryzującą się określonymi cechami<sup>35</sup>. Zadania wykonywane przez związki na podstawie porozumień<sup>36</sup> pozostają zadaniami jednostek samorzą-

---

metropolitalny nie jest korporacją osób fizycznych tworzoną z mocy prawa w oparciu o kryterium zamieszkania, lecz prawnie zorganizowanym zrzeszeniem (korporacją) gmin województwa śląskiego” – R. Marchaj, *Miejsce związków metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6, s. 49–61.

<sup>33</sup> Można wyróżnić trzy rodzaje porozumień ze względu na kryterium podmiotowe: porozumienia zawierane przez administrację rządową i samorządową w celu przekazania do wykonania zadań publicznych (porozumienia zewnętrzne wykraczające poza strukturę samorządu terytorialnego) oraz porozumienia zawierane między jednostkami samorządu terytorialnego w celu przekazania lub powierzenia do wykonania zadań administracji publicznej (porozumienia wewnętrzne – w ramach struktury samorządu terytorialnego). Według Jerzego Korczaka porozumienia można podzielić na porozumienia wertykalne i horyzontalne – J. Korczak, *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 34 i nast. Na temat różnicy pomiędzy przekazaniem a powierzeniem zadań zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 346.

<sup>34</sup> Zob. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 249. Zob. także S. Fundowicz, [w:] K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 914.

<sup>35</sup> Na temat katalogu cech porozumienia: J. Pierzchała, *Instytucja porozumienia administracyjnego (porozumienia komunalne)*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, Katowice 2018, s. 219. Zob. też M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 101–102.

<sup>36</sup> Porozumienia „nie są umowami prawa cywilnego, ale swoistymi formami publicznoprawnymi. W drodze umów cywilnych (art. 9 ust. 1 ustawy) mogą być przekazywane zadania prywatnoprawne, a nie zadania publicznoprawne, których przekazanie może następować – w ramach współdziałania komunalnego - przez utworzenie związku albo zawarcie porozumienia komunalnego” – tak:

du terytorialnego. Nie przechodzą one na związek i nie mogą zostać zaliczone do katalogu publicznych zadań własnych związku metropolitalnego. Wykonywanie zadań gmin tworzących ten związek umożliwia efektywne wykonywanie tych zadań w drodze nowej formuły prawnej, jaką jest związek metropolitalny. Tym samym można wskazać na dwutorowość wykonywania zadań publicznych przez związek metropolitalny. Ponadto do kategorii zadań wykonywanych przez związek należy zaliczyć zadania zlecone. Związek metropolitalny w województwie śląskim wykonuje nowy (wcześniej niewykonywany) rodzaj zadań, a ponadto agreguje pewne rodzaje zadań tworzących go gmin, dzięki czemu mogą one być wykonywane efektywniej<sup>37</sup>.

Podkreślenia wymaga, że zdania zawiązku nie obejmują kwestii orzeczniczych, bowiem w zakresie realizacji zadań w związku z art. 12 u.z.m.w.ś. nie stosuje się form władczych. Natomiast w przedmiocie organizowania i prowadzenia metropolitalnych przewozów pasażerskich uznać należy, że związek wykonuje zadania z zakresu administracji świadczącej. Zadanie to ma więc ściśle określony katalog adresatów, tj. mieszkańców gmin, wchodzących w obszar związku.

Ponadto ustawodawca zagwarantował obowiązek zapewnienia środków finansowych na nowe zadania związku metropolitalnego, przekazywane w drodze ustawy, w postaci zwiększenia dochodów<sup>38</sup>. Regulacja ta koresponduje z art. 167 ust. 4 Konstytucji RP, który stanowi, że „zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. Unormowanie to chroni dochody związku i samorządów i obliuguje państwo do zapewnienia tym podmiotom środków finansowych na wykonywanie powierzonych im zadań<sup>39</sup>.

Istotną kwestią jest także możliwość udzielania przez związek pomocy, w tym pomocy finansowej jednostkom samorządu terytorialnego i ich związkom, które również mają te same uprawnienia przyznane w drodze ustawy. Ponadto na mocy art. 16 ust. 3, który został dodany przez art. 91 ustawy z dnia 12 marca 2022 r.<sup>40</sup> zmieniającej nin. ustawę z dnia 24 lutego 2022 r., związek metropolitalny może udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw, a podstawą udzielania tej pomocy jest uchwała zgromadzenia. W myśl art. 12 ust. 4 u.p.o.U. związek metropolitalny, z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków, może zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1 tej

---

wyrok NSA w Łodzi z 27 września 1994 r., sygn. akt SA/Łd 1906/94, ONSA 1995, Nr 4, poz. 161. Pogląd ten znalazł aprobatę w doktrynie – zob. B. Jaworska-Dębska, [w:] M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, s. 441.

<sup>37</sup> R. Marchaj, *Zadania związku...*, s. 100–116.

<sup>38</sup> Zob. art. 45 u.z.m.w.ś.

<sup>39</sup> Wyrok NSA z 17 grudnia 2020 r., sygn. akt II FSK 1607/20, Lex nr 3113740.

<sup>40</sup> Zob. ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r., poz. 583), dalej jako u.p.o.U.

ustawy<sup>41</sup>. Zakres pomocy określa w uchwale zgromadzenie związku metropolitalnego, a formy i tryb udzielania pomocy określa zarząd<sup>42</sup>. Zadanie to należy zaliczyć do kategorii zadań fakultatywnych związku metropolitalnego, a jego zakres został powierzony do określenia organom związku.

## Zadania metropolitalne we francuskim porządku prawnym

Instytucja metropolii francuskich ewaluje, wciąż tworząc krajobraz metropolii o zróżnicowanej strukturze ustrojowej i funkcjonalnej. Zauważalny jest trend poszerzania wachlarza zadań i kompetencji, z uwzględnieniem zmieniających się potrzeb w zakresie realizacji zadań publicznych w przestrzeni samorządowej.

Metropolie pełnią funkcję zarządzania największymi obszarami miast francuskich w celu zapewnienia im wzrostu gospodarczego. Ustawodawca francuski wyraźnie wskazał w art. L. 5217-2 IX CGCT, że metropolia wykonuje kompetencje na swym obszarze, określa obowiązki służb publicznych i zapewnia zarządzanie odpowiednimi usługami publicznymi, a także planuje i koordynuje ewentualne interwencje w tym zakresie.

Artykuł L. 5217-2 CGCT zawiera obszerny katalog zadań 19 metropolii prawa powszechnego, które otwierają pole działania dla metropolii, dostosowane do potrzeb i wyzwania dużych miast. Wśród tych kompetencji należy wyodrębnić sześć grup kompetencji gminnych obligatoryjnie przekazanych metropoliom. Należą do nich kompetencje w zakresie:

---

<sup>41</sup> Pomoc ta obejmuje pomoc socjalną w zakresie: 1) zakwaterowania; 2) zapewnieniu całodziennego wyżywienia zbiorowego; 3) zapewnieniu transportu do miejsc zakwaterowania; 4) finansowaniu przejazdów środkami transportu publicznego oraz specjalistycznego transportu umożliwiającego transport osób leżących lub przeznaczonego dla osób z niepełnosprawnością; 5) zapewnieniu środków czystości i higieny osobistej oraz innych produktów; 6) organizacji miejsc udzielania doraźnej pomocy medycznej; 7) zapewnieniu personelu medycznego realizującego w razie potrzeby wizyty kontrolne w odniesieniu do osób z dodatnim wynikiem testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2 – w przypadku organizacji miejsc zakwaterowania; 8) podjęciu innych działań niezbędnych do realizacji pomocy. Pomoc, o której mowa w art. 12, może być zapewniona obywatelom Ukrainy w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. W myśl art. 98 ust. 2 przedmiotowej ustawy „w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. jednostki samorządu terytorialnego, związki jednostek samorządu terytorialnego, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz związek metropolitalny mogą udzielać pomocy obywatelom Ukrainy i wsparcia społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw, w tym również poprzez wydatkowanie środków finansowych”.

<sup>42</sup> Przepis ten dotyczy również pomocy udzielanej przez jednostki samorządu terytorialnego, jak i przez związku tych jednostek. Co do charakteru prawnego aktów wydawanych na podstawie tego przepisu, zob. A. Misiejko, *Pomoc obywatelom Ukrainy z inicjatywy jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków*, 2022, Lex. W okresie od 24 lutego 2022 r. jednostki samorządu terytorialnego, związki jednostek samorządu terytorialnego, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz związek metropolitalny mogą udzielać pomocy obywatelom Ukrainy i wsparcia społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw, w tym również poprzez wydatkowanie środków finansowych.

- rozwoju i planowania gospodarczego, społecznego i kulturalnego,
- metropolitalnego planowania przestrzennego,
- lokalnej polityki mieszkaniowej,
- polityki miasta,
- zarządzanie usługami świadczonymi w interesie publicznym,
- ochrony i poprawy środowiska oraz polityki środowiska życia.

Ponadto ustawodawca francuski, oprócz obligatoryjnego przekazania poszczególnych kompetencji gminnych metropoliom, przewidział także możliwość dobrowolnego przekazania dodatkowych kompetencji gmin, na warunkach określonych w art. L. 5211-17 CGCT. Celem tych dodatkowych transferów kompetencji jest zwiększenie stopnia integracji metropolii i umocnienia jej jednolitości kompetencyjnej. Zmusza to również gminy do współpracy z metropoliami w zakresie wykonywania zadań.

Podobnie jak w polskim porządku prawnym, ustawodawca stwarza możliwość przekazania metropoliom kompetencji przez pozostałe wspólnoty terytorialne (departamenty<sup>43</sup>, regiony<sup>44</sup>) oraz przez państwo<sup>45</sup>.

Metropolie są ponadto z mocy prawa włączone w sporządzanie i modyfikację planów i dokumentów planistycznych, dotyczących rozwoju gospodarczego i innowacji, transportu i środowiska, szkolnictwa wyższego i badań naukowych, jeśli te plany i dokumenty mają wpływ na terytorium metropolii<sup>46</sup>.

Wskazane regulacje nie mają ścisłego zastosowania do wszystkich metropolii tworzonych w oparciu o kategorię EPCI, bowiem ustawodawca, z uwagi na specyfikę niektórych z nich, przewidział odrębne regulacje dla metropolii Wielkiego Paryża i metropolii Aix-Marseille-Provence. Metropolia Wielkiego Paryża – jako metropolia o szczególnym statucie prawnym – wykonuje z mocy prawa (zamiast gmin członkowskich) kompetencje w zakresie planowania obszaru metropolitalnego, lokalnej polityki mieszkaniowej, rozwoju i planowania gospodarczego, społecznego i kulturalnego oraz w dziedzinie ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego oraz polityki w zakresie środowiska życia<sup>47</sup>. Metropolia Aix-Marseille-Provence – jako metropolia o szczególnym statucie prawnym – wykonuje z mocy prawa kompetencje, które w dniu jej utworzenia zostały przekazane przez gminy członkowskie połączonym jednostkom współpracy międzygminnej. Obie te metropolie mogą również wykonywać kompetencje, przekazane im przez państwo, na podobnych warunkach, jakie są przewidziane dla metropolii prawa powszechnego<sup>48</sup>.

<sup>43</sup> Zob. art. L. 5217-2 IV CGCT.

<sup>44</sup> Zob. art. L. 4221-1-1 CGCT.

<sup>45</sup> Zob. art. L. 5217-2 II CGCT.

<sup>46</sup> Zob. art. L. 5217-2 VI CGCT.

<sup>47</sup> Zob. art. L. 5219-1 II CGCT.

<sup>48</sup> Zob. art. L. 5218-2 CGCT dla metropolii Aix-Marseille-Provence i art. L. 5219-1 CGCT dla metropolii Wielkiego Paryża.

Natomiast pewną odrębnością w zakresie statusu prawnego metropolii jest metropolia lyońska, bowiem czerpie – w celu określenia swoich kompetencji – zarówno z prawa dotyczącego związków międzygminnych (*l'intercommunalité*), jak i z prawa dotyczącego wspólnot terytorialnych (zwłaszcza departamentu). Stanowi szczególny rodzaj wspólnoty samorządowej we francuskim samorządzie<sup>49</sup>. Metropolia ta korzysta z obowiązkowego przeniesienia kompetencji gminnych w.in. w zakresie: rozwoju i planowania gospodarczego, społecznego i kulturalnego, metropolitalnego planowania przestrzennego, lokalnej polityki mieszkaniowej, polityki miejskiej, zarządzania usługami świadczonymi w interesie zbiorowym. Metropolia ta może ponadto wykonywać kompetencje, które zostały jej przekazane na mocy porozumienia przez region oraz przez państwo, np. w zakresie polityki mieszkaniowej.

## Wnioski

Ustawodawca francuski wprowadził system przekazywania i delegowania zadań i kompetencji metropoliom przez gminy, departamenty i regiony. Dotyczy to również delegacji kompetencji państwowych. To przekazywanie kompetencji różni się w zależności od metropolii, ponieważ ustawodawca zdecydował się na trudny do zrozumienia dla obywateli podział kompetencji „à la carte”<sup>50</sup>. Mocne rozwarstwienie różnych form współpracy we francuskim samorządzie terytorialnym spowodowało, że ustawodawca dążył w zamyśle do ich ograniczenia i zwiększenia efektywności mechanizmów realizacji zadań samorządowych. Nie spodziewał się jednak pewnego oporu ze strony przedstawicieli gmin, którzy niechętnie poczęli podchodzić do przekazywania kompetencji gminnych na rzecz metropolii. Tym samym zauważyć można pewne mankamenty systemu, który choć dąży w swych propozycjach normatywnych do ograniczenia rozwarstwienia struktur współpracy samorządowej, to *de facto* nie doprowadził do uproszenia organizacji terytoriów i zmniejszenia rozwarstwienia terytorialnego. Metropolie francuskie funkcjonują co od zasady jako publiczne jednostki współpracy międzygminnej lub jako metropolie o szczególnym statusie. Wyjątkiem jest Lyon, który funkcjonuje jak szczególna wspólnota terytorialna, obok gmin, departamentów i regionów. Podział ten koresponduje z różnym wachlarzem zadań i kompetencji wykonywanych przez różnego typu metropolie.

Jak wskazują przedstawiciele francuskiej doktryny prawa administracyjnego, „status poszczególnych metropolii, ich kompetencje, a nawet data ich

<sup>49</sup> Szerzej na temat statusu prawnego metropolii lyońskiej zob. M. Augustyniak, *Pozycja ustrojowa organów Metropolii Lyońskiej – kierunki zmian*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 35–50.

<sup>50</sup> Zob. E. Marcovici, *Les métropoles en France*, Paris 2019, s. 98.

utworzenia są w rezultacie wynikiem mieszanych kompromisów politycznych zawieranych na wszystkich etapach procesu legislacyjnego. Ten obowiązek godzenia przeciwstawnych interesów doprowadził do powstania systemu metropolitalnego, który jest szczególnie złożony, ponieważ jest zbyt zróżnicowany<sup>51</sup>.

W polskim porządku prawnym zakres samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej<sup>52</sup>, określony w art. 12 u.z.m.w.ś., może ulec poszerzeniu w drodze zawieranych porozumień przez związek. Związek metropolitalny w województwie śląskim z mocy prawa nie przejmuje zadań gmin, które go tworzą, bowiem realizuje własne zadania metropolitalne oraz te powierzone na podstawie porozumień. Ponadto słusznie wskazuje się w literaturze przedmiotu, że „sposób uregulowania zakresu działania tego związku posiada istotne znaczenie, ponieważ po raz pierwszy przełamano zasadę lokowania zadań (własnych) wyłącznie w obszarze właściwości jednostek samorządu terytorialnego”<sup>53</sup>. koncepcja związku metropolitalnego przyjęta w polskim porządku prawnym wydaje się właściwa, mając na uwadze początkowy okres funkcjonowania tej struktury zadaniowej<sup>54</sup>. Jednak czas pokaże, czy zakres tych zadań i formy działania zwiększą efektywność realizacji zadań i potrzeb mieszkańców gmin, tworzących związek.

Istotną kwestią jest wskazanie, że związek metropolitalny w województwie śląskim z mocy prawa nie przejmuje zadań gmin, które tworzą ten związek, bowiem wykonuje on swoje odrębne zadania wskazane przez ustawodawcę, a także może realizować inne zadania jednostek samorządu terytorialnego w drodze porozumienia. W tym zakresie regulacje te korespondują z unormowaniami dotyczącymi zadań i kompetencji metropolii lyońskiej. Rozwiązanie to należy oceniać pozytywnie, „bowiem chroni ono związek metropolitalny przed koniecznością przejęcia sporego zakresu zadań na wczesnym etapie swojego działania, gdy pod względem organizacyjnym nie jest on jeszcze do tego przygotowany”<sup>55</sup>. Jak podkreśla Hubert Izdebski, zadania metropolitalne, ze względu na szczególne cechy metropolii, mają charakter zadań ponadlokalnych (zadania lokalne zgodnie z zasadą subsydiarności powinny zostać w gestii wspólnot lokalnych), ale nie regionalnych<sup>56</sup>. Słuszne wydaje się wysunięcie postulatu wprowadzenia kategoryzacji metropolii w polskim porządku prawnym na wzór francuskich regulacji, które stwarzają większe ramy wyboru współpracy w ujęciu funkcjonalnym, a tym samym realizacji zadań we wspólnocie samorządowej.

<sup>51</sup> Ibidem, s. 70.

<sup>52</sup> Zob. T. Bąkowski, [w:] T. Bąkowski (red.), op. cit., s. 22.

<sup>53</sup> R. Marchaj, *Zadania związku...*, s. 100–116.

<sup>54</sup> Należy wskazać, że związek metropolitalny w województwie śląskim został utworzony 1 lipca 2017 r. Natomiast rozpoczął realizację zadań z dniem 1 stycznia 2018 r.

<sup>55</sup> R. Marchaj, *Zadania związku...*, s. 100–116.

<sup>56</sup> Zob. H. Izdebski, *Zadania metropolitalne i ich wykonywanie – obecne próby rozwiązania kwestii metropolizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 7–8, s. 7–24.

## Wykaz literatury

- Auber E., Cervell D., *Les collectivités territoriales. Une approche juridique et pratique de la décentralisation*, SEDES, Paris 2015.
- Augustyniak M., *Pozycja ustrojowa organów Metropolii Lyońskiej – kierunki zmian*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Bąkowski T., [w:] T. Bąkowski (red.), *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Creusot S., *Une nouvelle organisation décentralisée de la République*, LGDJ, Paris 2012.
- Dolnicki B., Marchaj R., *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 7–8.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Doré G., *Communes et intercommunalités. Fonctionnement et pouvoir d’agir*, Berger-Levrault, Paris 2021.
- Fundowicz S., [w:] K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Izdębski H., *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego - klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2.
- Izdebski H., *Zadania metropolitalne i ich wykonywanie – obecne próby rozwiązania kwestii metropolizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 7–8.
- Jaworska-Dębska B., [w:] M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Korczak J., *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6.
- Marchaj R., *Miejsce związku metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6.
- Marchaj R., *Zadania związku metropolitalnego w województwie śląskim – zagadnienia podstawowe*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 3.
- Marcovici E., *Les métropoles en France*, LGDJ, Paris 2019.
- Mariański M., *Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji ze szczególnym uwzględnieniem spółek handlowych*, „Prawo i Wiąż” 2021, nr 35.
- Misiejko A., *Pomoc obywatelom Ukrainy z inicjatywy jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków*, 2022, Lex.
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Pierchala J., *Instytucja porozumienia administracyjnego (porozumienia komunalne)*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Cześć ogólna*, Wyd. UŚ, Katowice 2018.
- Starościk J., *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1977.
- Verpeaux M., Janicot L., *Droit des collectivités territoriales*, LGDJ, Paris 2015.

## Summary

### **Metropolises in contemporary territorial self-government – some reflections on the problems of performing metropolitan tasks in Poland and France**

**Keywords:** monopolization, tasks and competencies of metropolises, local government, public tasks performed by metropolitan association and French metropolises, categorization of metropolises.

The subject of the article is the analysis of metropolitan tasks in the Polish and French legal systems and an attempt to categorize them. Polish legislators recognized the need for introducing the metropolitan association to the organizational structure of local government, however, without granting it the status of a local government unit. The French legislator also recognizing the importance of the metropolis in the performance of tasks in modern local government, introduces a complex categorization of metropolises, which corresponds to the specific scope of tasks and competencies.

The purpose of establishing a metropolis is the effectiveness of implementing public projects and tasks and satisfying the supra-local needs of the inhabitants of large agglomerations. In both legal orders legislators attempt to create an optimal range of tasks and competencies of metropolises, in various systems of cooperation in the scope of executing public tasks.

Both in Poland and in France there is a noticeable trend that extends the importance of metropolises in modern local government, which proves that the direction of changes is good. Metropolises are becoming an indispensable element in carrying out public tasks of supra-local nature. Therefore, it is worth considering the introduction of categorization of metropolises in the Polish legal order, following the example of the French regulations, which create greater framework for the choice of cooperation in carrying out tasks in the self-governmental community.