

Jarosław STORCZYŃSKI*

**UWAGI O POSELSKIM PROJEKCIE USTAWY
Z 2013 R. O POWIECIE METROPOLITALNYM ORAZ
PREZYDENCKIM PROJEKCIE USTAWY Z 2013 R.
O WSPÓŁDZIAŁANIU W SAMORZĄDZIE
TERYTORYALNYM NA RZECZ ROZWOJU
LOKALNEGO I REGIONALNEGO ORAZ O ZMIANIE
NIEKTÓRYCH USTAW**

Streszczenie

W artykule omówiono strukturę, ustrój i zadania jednostek samorządu terytorialnego¹ oraz prawne formy współdziałania JST przy realizacji zadań publicznych takie jak porozumienia JST, związki gmin i związki powiatów. Część artykułu poświęcono na przedstawienie poselskiego projektu ustawy z 2013 r. o powiecie metropolitalnym oraz uwag dotyczących tego projektu. Przedmiotem rozważań jest również analiza i uwagi do prezydenckiego projektu ustawy z 2013r. o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, samorząd terytorialny, jednostki samorządu terytorialnego, zadania samorządu terytorialnego, powiat metropolitalny.

* Dr Jarosław Storczyński, doktor nauk prawnych, wykładowca na Wydziale Prawa i Nauk Społecznych w Wyższej Szkole Finansów i Prawa w Bielsku-Białej.

¹ Za jednostki samorządu terytorialnego uznaje wyłącznie: **gminę** – działającą na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm., ustawa zwana dalej w skrócie – u.s.g.), **powiat** – działający na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm., ustawa zwana dalej w skrócie – u.s.p.) i **samorządowe województwo** – działające na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm., ustawa zwana dalej w skrócie – u.s.w.). Ustawy o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa zwane dalej ustawami samorządowymi. Jednostki samorządu terytorialnego zwane dalej w skrócie JST.

Wstęp

Od przywrócenia w Polsce samorządu terytorialnego w 1990 r. podlegał on wielu zmianom dotyczącym między innymi jego struktury, ustroju, jak i katalogu realizowanych zadań. Przykładowo można wymienić, iż od dnia 1 stycznia 1999 r. weszła w życie kolejna reforma administracji publicznej polegająca w szczególności na utworzeniu nowych jednostek samorządu terytorialnego, takich jak powiat i samorządowe województwo, a w 2002 r. ustawą o bezpośrednim wyborze wójta burmistrza i prezydenta miasta² wprowadzono w gminie jednoosobowy organ wykonawczy wybierany w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców gminy. Ustawą o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta zniesiono w gminie funkcjonujący do tego czasu kolegialny organ wykonawczy gminy – zarząd gminy – który był wybierany i odwoływany przez radę gminy.

Wydaje się, że nie były to ostatnie zmiany w zakresie struktury, ustroju i zadań samorządu terytorialnego, gdyż wraz z rozwojem społecznym i gospodarczym zmieniają się też zadania, kształt samorządu i formy wykonywania zadań przez administrację publiczną.

Dyskusja nad zmianami struktury i zadań samorządu terytorialnego trwała od dłuższego czasu i w efekcie dyskusji w 2013 r. do Sejmu wniesiono dwa projekty ustaw, które bezpośrednio wiążą się z rozważaniami na temat kształtu samorządu terytorialnego, jego zadań i form działania tj.:

- poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym, który wpłynął do Sejmu w dniu 30 lipca 2013 r.³,
- prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw autorstwa Prezydenta RP, który wpłynął do Sejmu w dniu 30 sierpnia 2013 r.⁴.

² Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (tekst jednolity – Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 1191 z późn. zm.) – ustawa utraciła moc na podstawie art. 10 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 113 z późn. zm.).

³ Druk sejmowy nr 2107 – www.gov.pl.

⁴ Druk sejmowy nr 1699 – www.gov.pl.

Oba projekty ustaw są przedmiotem rozważań w niniejszym artykule, a ich analiza daje podstawę do przyjęcia krytycznej oceny wielu rozwiązań zawartych w obu projektach.

1. Struktura, ustrój i zadania jednostek samorządu terytorialnego w obowiązującym stanie prawnym

Struktura i ustrój JST

W myśl art. 164 ust. 1 Konstytucji RP⁵ podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, a ust. 2 tegoż artykułu stanowi, że inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. Konstytucja RP nie przesądza o strukturze samorządu terytorialnego, gdyż przyjmuje, że jedynie obowiązkową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, a inne JST mogą być tworzone w drodze ustawy. Art. 164 ust. 2 Konstytucji RP stanowił podstawę prawną do utworzenia w 1998 r. nowych jednostek samorządu terytorialnego takich, jak powiat i samorządowe województwo. Obecnie samorząd terytorialny tworzą następujące JST:

- gmina – działająca na podstawie ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- powiat – działający na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
- samorządowe województwo – działające na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Każda jednostka samorządu terytorialnego posiada osobowość prawną (art. 2 ust. 2 u.s.g, art. 2 ust. 2 u.s.p., art. 6 ust. 2 u.s.w.), a o jej ustroju stanowi statut (art. 3 ust. 1 u.s.g., art. 2 ust. 4 u.s.p., art. 7 ust. 1 u.s.w.).

Jednostki samorządu terytorialnego działają przez swoje organy takie jak:

- **organy stanowiące i kontrolne** – (organy te pochodzą z wyborów bezpośrednich); organami stanowiącymi i kontrolnymi są w:
- gminie – rada gminy (art. 15 ust. 1 u.s.g.),

⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Ustawa zwana dalej: Konstytucja RP.

- powiecie – rada powiatu (art. 9 ust. 1 u.s.p.),
- samorządowym województwie – sejmik województwa (art. 16 ust. 1 u.s.w.);
- **organy wykonawcze** – organami wykonawczymi są w:
 - gminie – wójt (burmistrz, prezydent miasta) zgodnie z art. 26 ust. 1 u.s.g.; organ wykonawczy w gminie, jako jedyny organ wykonawczy w JST, pochodzi z wyborów bezpośrednich dokonywanych przez mieszkańców gminy,
 - powiecie – zarząd powiatu (art. 26 ust. 1 u.s.p.); zarząd powiatu jest wybierany i odwoływany przez radę powiatu (art. 12 pkt 2 u.s.p.),
 - samorządowym województwie – zarząd województwa (art. 31 ust. 1 u.s.w.), który jest wybierany i odwoływany przez sejmik województwa (art. 18 pkt 15 u.s.w.).

Tylko na poziomie gminy możliwe jest utworzenie jednostek pomocniczych takich jak sołectwo, dzielnice, osiedle i inne (art. 5 ust. 1 u.s.g.).

Zadania jednostek samorządu terytorialnego

Według art. 16 ust. 2 Konstytucji RP „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji RP).

Zadania publiczne wykonywane przez samorząd terytorialny Konstytucja RP dzieli w art. 166 na (ust. 1) zadania własne i (ust. 2) zadania zlecone. Zadania własne służą bezpośrednio zaspokajaniu potrzeb mieszkańców danej JST, a zadania zlecone nie mają takiego charakteru, gdyż są to zadania istotne z punktu widzenia Państwa⁶. Podział zadań na zadania własne i zadania zlecone jest istotny, ponieważ zadania własne JST finansowane są przez jednostki samorządu terytorialnego z własnych środków, a na zadania zlecone JST otrzymują środki finansowe od zlecającego.

⁶ Przykładowo zadanie zlecone gminie w zakresie przeprowadzenia wyborów do Sejmu i Senatu nie służy zaspokojeniu bezpośrednich potrzeb mieszkańców gminy.

W myśl art. 164 ust. 3 Konstytucji RP gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Z przepisu wynika jedynie właściwość gminy w wykonywaniu wszystkich zadań realizowanych przez JST, które nie zostały zastrzeżone na rzecz powiatu, czy samorządowego województwa. Ustawy samorządowe zawierają wyliczenie zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 u.s.g.). Z kolei według art. 7 ust. 1 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne gminy obejmują sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; działalności w zakresie telekomunikacji; lokalnego transportu zbiorowego; ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; gminnego budownictwa mieszkaniowego; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

Powiat jest jednostką samorządu terytorialnego lokalnego, który wykonuje zadania publiczne, o charakterze ponadgminnym (art. 4 ust. 1 u.s.p.) w szczególności w zakresie: edukacji publicznej; pomocy społecznej; geodezji, kartografii i katastru; gospodarki wodnej; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony praw konsumenta.

Samorząd województwa – w myśl art. 4 u.s.w. (ust. 1) zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy, a (ust. 2) samorząd województwa wykonuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim, które nie są zastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Generalnie zadania samorządu województwa możemy podzielić na dwa segmenty:

- zadania związane z rozwojem województwa określone w strategii województwa, o której mowa w art. 11 ust. 1 u.s.w., zgodnie z art. 3

ustawy z dnia 06 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷ jednym z podmiotów zobowiązanych do prowadzenia polityki rozwoju jest samorząd województwa,

- zadania z zakresu administracji świadczącej określone w art. 14 u.s.w. – zadania te podobne są do zadań gmin i powiatów w tym zakresie, ale mają charakter wojewódzki.

2. Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań publicznych

W obecnym stanie prawnym jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać zadania publiczne wykorzystując różne prawne formy współdziałania, o których mowa poniżej.

Porozumienia – zawierane są w celu powierzenia danemu podmiotowi realizacji zadań publicznych. Przez zawarcie porozumienia nie powstaje nowy podmiot. Możliwość zawarcia porozumienia powinna wynikać z obowiązujących przepisów prawa. I tak zgodnie z art. 20 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁸ wojewoda może powierzyć prowadzenie, w jego imieniu, niektórych spraw z zakresu swojej właściwości m.in. jednostkom samorządu terytorialnego w drodze porozumienia zawartego z organem jednostki samorządu terytorialnego. Możliwość zawarcia porozumienia między gminami wynika z art. 74 ust. 1 u.s.g., a między powiatami z art. 73 ust. 1 u.s.p. Województwo samorządowe może zawierać porozumienia z innymi województwami oraz jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa (art. 8 ust. 2 u.s.w.).

Związki gmin – zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym gminy w celu wspólnego wykonywania zadań mogą tworzyć związki międzygminne (art. 64 ust. 1 u.s.g.)⁹. O zamiarze przystąpienia do związku gmina informuje wojewodę (art. 66 u.s.g.). Utworzenie związku

⁷ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity – Dz. U. z 2014, poz. 1649).

⁸ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.).

⁹ Na przykład obecnie funkcjonuje - jako związek międzygminny – Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach utworzony w 1991 r. – źródło www.kzkgop.com.pl. [dostęp 26 listopada 2014 r.].

ma charakter dobrowolny, jak też i wystąpienie z niego¹⁰, a zgodnie z art. 64 ust. 4 u.s.g. obowiązek utworzenia związku może być nałożony tylko w drodze ustawy, która określa zadania związku i tryb zatwierdzenia jego statutu. Utworzenie związku dobrowolnego wymaga wzajemnych konsultacji, wyjaśnień mających na celu ustalenie kwestii niezbędnych do uchwalenia statutu. Dzień wydania wojewódzkiego dziennika urzędowego jest dniem ogłoszenia statutu (§ 6). Związek nabywa osobowość prawną po zarejestrowaniu, z dniem ogłoszenia statutu (art. 68 ust. 2 u.s.g.). Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 65 ust. 1 u.s.g.).

Związki powiatów – ustawa o samorządzie powiatowym w art. 65 ust. 1 u.s.p., stanowi, że w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami.

Na podstawie powyższych, ogólnie omówionych zagadnień można przyjąć, że struktura, ustrój oraz formy współdziałania JST są dostosowane do realizacji zadań publicznych nałożonych na samorząd terytorialny. Pomija się w tym przypadku kwestie finansowania działalności JST, gdyż kwestia ta nie jest przedmiotem rozważań w niniejszym artykule.

3. Powiat metropolitalny – jako nowa jednostka samorządu terytorialnego w poselskim projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym

Dyskusja nad utworzeniem nowej jednostki samorządu terytorialnego zdolnej do realizacji określonych zadań publicznych obok istniejących już gminy, powiatu i samorządowego województwa trwa od wielu lat i w jej rezultacie do Sejmu w dniu 30 lipca 2013 r. wpłynął poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym¹¹. W dniu 4 lutego 2014 r. projekt ustawy skierowano do pierwszego czytania na

¹⁰ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 września 2011 r. „Z przepisów u.s.g. nie wynika, by oprócz wymogu podjęcia uchwały przez radę gminy dodatkowo obowiązywał wymóg złożenia oświadczenia o wystąpieniu ze związku międzygminnego przez organ wykonawczy gminy. Takie postanowienie uchwały – mimo że jest zbędne, gdy nie zawiera go statut związku międzygminnego – nie powoduje jej sprzeczności z prawem, a w konsekwencji nieważności” – LEX nr 1067825.

¹¹ Druk sejmowy nr 2107.

posiedzeniu Sejmu, które odbyło się 21 lutego 2014 r. (posiedzenie nr 61). Na tym posiedzeniu złożono wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu. Wniosek ten nie uzyskał akceptacji posłów, gdyż „za” głosowało 40 posłów; „przeciw” wnioskowi 395 posłów, a 5 wstrzymało się od głosu. Wniosek skierowano do Komisji Administracji i Cyfryzacji oraz Komisji Samorządu terytorialnego i Polityki Regionalnej¹².

Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym został oparty na rozwiązaniach prawnych zawartych w ustawie z 1998 r. o samorządzie powiatowym. Zgodnie z projektem ustawy o powiecie metropolitalnym:

Rozdział 1. „Zagadnienia ogólne” (art. 1–art. 7 projektu) – utworzenie powiatu metropolitalnego następuje przez Radę Ministrów bądź na wniosek. Na podstawie art. 4 ust. 1 projektu Rada Ministrów w drodze rozporządzenia tworzy, znosi, łączy, dzieli i znosi powiaty metropolitalne oraz ustala ich granice, a także ustala i zmienia nazwy powiatów metropolitalnych oraz siedziby ich władz. Utworzenie powiatu metropolitalnego może nastąpić również na wniosek zainteresowanej rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy (art. 4 ust. 2 projektu). W art. 2 projektu przyjęto, że (ust. 1) powiat metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, (ust. 2) posiada osobowość prawną, (ust. 3) jego samodzielność podlega ochronie sądowej, a (ust. 4) o ustroju powiatu metropolitalnego stanowi jego statut. W zakresie statutu powiatu metropolitalnego ustawodawca nie wprowadził żadnego obowiązku uzgodnienia projektu statutu powiatu metropolitalnego z Prezesem Rady Ministrów jak to uczynił w stosunku do statutu gminy (art. 3 ust. 2 u.s.g.)¹³ i statutu samorządowego województwa (art. 7 ust. 1 u.s.w.)¹⁴.

Rozdział 2. „Zakres działania i zadania powiatu metropolitalnego” (art. 8-art. 11 projektu) – projekt ustawy rozgranicza zadania publiczne powiatu metropolitalnego na zadania

¹² Źródło – www.sejm.gov.pl.

¹³ Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.s.g. projekt statutu gminy powyżej 300.000 mieszkańców podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

¹⁴ Art. 7 ust. 1 u.s.w. stanowi, że ustrój województwa jako jednostki samorządu terytorialnego określa statut województwa uchwalony po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów.

własne i zadania inne. W myśl art. 8 ust. 1 projektu powiat metropolitalny wykonuje zadania publiczne obejmujące:

- „1) przyjęcie oraz realizowanie wspólnej strategii rozwoju powiatu metropolitalnego;
- 2) uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego stanowiącego wiążące wytyczne dla miast będących członkami powiatu metropolitalnego w procesie tworzenia gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz gminnych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 3) organizację i wykonywanie publicznego transportu zbiorowego na obszarze powiatu metropolitalnego;
- 4) planowanie sieci i zarządzanie drogami publicznymi krajowymi i wojewódzkimi na obszarze powiatu metropolitalnego;
- 5) uchwalanie i realizacja programów ochrony środowiska, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami na obszarze powiatu metropolitalnego;
- 6) uchwalenie projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz uchwalenie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla powiatu metropolitalnego;
- 7) uchwalanie programów metropolitalnych w zakresie bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego;
- 8) koordynowanie działań dla przedsięwzięć o znaczeniu ponadgminnym wynikających ze strategii rozwoju powiatu metropolitalnego;
- 9) tworzenie oraz zarządzanie jednostkami organizacyjnymi o znaczeniu metropolitalnym;
- 10) opiniowanie projektów ustaw oraz innych aktów normatywnych odnoszących się do powiatu metropolitalnego;
- 11) współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego, w szczególności z samorządem województwa, a także organami administracji rządowej, organizacjami pozarządowymi w sprawach powiatu metropolitalnego;
- 12) współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, a także organizacjami społecznymi na zasadach określonych w odrębnych przepisach;
- 13) promocja powiatu metropolitalnego”.

Z kolei wg art. 8 ust. 2 projektu ustawy mogą określać inne zadania powiatu metropolitalnego, a wg (ust. 3 art. 8 projektu) ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu metropolitalnego, jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat metropolitalny.

Rozdział 3. „Władze powiatu metropolitalnego” (art. 12-art. 42 projektu) Należy podkreślić, że czym innym jest władza sprawowana przez mieszkańców powiatu metropolitalnego, a czym innym jest działanie powiatu metropolitalnego przez swoje organy. Wykonując swoje zadania powiat metropolitalny będzie działał przez swoje organy, a mieszkańcy powiatu metropolitalnego mają możliwość wpływu na te organy dzięki zastosowaniu form demokracji bezpośredniej takich jak wybory bądź referendum.

Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym w art. 12 ust. 1 projektu stanowi, że mieszkańcy powiatu metropolitalnego podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym – poprzez wybory i referendum powiatowe – lub za pośrednictwem organów powiatu.

Organy powiatu metropolitalnego – projekt ustawy przyjmuje w art. 12 ust. 2, że organami powiatu metropolitalnego są:

- **rada powiatu metropolitalnego** – organ stanowiący i kontrolny powiatu metropolitalnego, z zastrzeżeniem przepisów o referendum powiatowym (art. 14 ust. 1 projektu),
- **zarząd powiatu metropolitalnego** – organ wykonawczy powiatu metropolitalnego (art. 28 ust. 1 projektu).

Rada powiatu metropolitalnego – jest organem kolegialnym, który zgodnie z art. 14 projektu składa się (ust. 4) z 15 radnych, (ust. 3 zd. pierwsze) wybieranych w wyborach bezpośrednich, a (ust. 2) jej kadencja trwa 4 lata, licząc od dnia wyborów. Do wyboru radnych do rady powiatu metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy¹⁵ dotyczące wyboru radnych do sejmików województw, z tym, że w okręgach wyborczych wybiera się od 3 do 5 radnych (art. 14 ust. 3 zd. drugie), a (art. 14 ust. 3 zd. trzecie) do podziału na okręgi wyborcze stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wyborów do rad powiatów. W myśl art. 15 projektu (ust. 1)

¹⁵ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

odwołanie rady powiatu metropolitalnego przed upływem kadencji następuje w drodze referendum powiatowego, a (ust. 2) zasady i tryb przeprowadzania referendum powiatowego określa odrębna ustawa.

Ustawa stanowi w art. 13 ust. 1 projektu, że działalność organów powiatu metropolitalnego jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. W art. 16 projektu wymieniono kompetencje należące do wyłącznej właściwości rady powiatu metropolitalnego.

Przewodniczącym rady powiatu metropolitalnego jest starosta (art. 18 ust. 1 projektu), którego zadaniem, jako przewodniczącego jest organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady (art. 18 ust. 2 projektu).

Zarząd powiatu metropolitalnego – w zakresie zarządu metropolitalnego przepisy projektu stanowią, że zarząd jest wybierany i odwoływany przez radę powiatu metropolitalnego (art. 16 pkt 2 projektu). Według art. 28 ust. 2 projektu w skład zarządu wchodzi starosta, jako jego przewodniczący oraz dwóch wicestarostów (wybierani na wniosek starosty). Wybór zarządu powinien nastąpić w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyborów (art. 29 ust. 1 projektu), a w razie jego niewybrania w wyżej podanym terminie rada powiatu metropolitalnego ulega rozwiązaniu z mocy prawa (art. 31 ust. 1 projektu). Projekt ustawy (art. 34 ust. 2) określa zadania zarządu powiatu metropolitalnego oraz w art. 36 ust. 1 i 2 zadania starosty, jako przewodniczącego zarządu.

Rozdział 4. „Mienie powiatu metropolitalnego” (art. 43-art. 47 projektu) – w szczególności w powyższym zakresie projekt ustawy przyjmuje, że:

- mieniem powiatu metropolitalnego jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat metropolitalny (art. 43 ust. 1 projektu),
- nabycie mienia przez powiat metropolitalny następuje w drodze przekazania składników majątkowych przez gminy wchodzące w skład powiatu metropolitalnego, na podstawie odrębnej ustawy (art. 44 ust. 1 projektu),
- oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu metropolitalnego składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd (art. 45 ust. 1 projektu).

Rozdział 5. „Finanse powiatu metropolitalnego” (art. 48-art. 54 projektu), Gospodarka finansowa powiatu – w myśl projektu powiat

metropolitalny samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej (art. 48 projektu), (art. 49 projektu) pierwszy jego budżet ustala regionalna izba obrachunkowa¹⁶, Za prawidłowe wykonanie budżetu powiatu metropolitalnego odpowiada zarząd powiatu metropolitalnego (art. 51 ust.1 projektu). Kontrolę gospodarki finansowej powiatu metropolitalnego sprawuje regionalna izba obrachunkowa (art. 54 projektu).

Rozdział 6. „Związki, stowarzyszenia i porozumienia” (art. 55-art.66 projektu)

W szczególności projekt ustawy przyjmuje, że:

- w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiat metropolitalny może tworzyć związki z innymi gminami i powiatami (art. 55 ust. 1 projektu),
- powiat metropolitalny może tworzyć stowarzyszenia z gminami, powiatami i województwami (art. 64 ust. 1 projektu).

Rozdział 7. „Nadzór nad działalnością powiatu metropolitalnego” (art. 67 projektu) Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym przyjmuje, że (art. 67 ust. 1 projektu) organami nadzoru nad działalnością powiatu są Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa, a (ust. 3) kryterium nadzoru jest legalność działania powiatu metropolitalnego.

Rozdział 8. „Zmiany w przepisach obowiązujących” (art. 68-art. 72 projektu) Ze zmian w przepisach obowiązujących zaproponowanych w projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym w niniejszym artykule przedstawiono zaproponowane zmiany w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁷, gdyż powiat metropolitalny, tak jak każda jednostka samorządu terytorialnego musi posiadać środki finansowe na realizację zadań. Źródła dochodów powiatu metropolitalnego zostały wyliczone w art. 68 projektu i zgodnie z tym przepisem źródłami dochodów własnych powiatu metropolitalnego są:

¹⁶ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity – Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.). Regionalne izby obrachunkowe zwane dalej RIO.

¹⁷ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity – Dz. U. 2014 r., poz. 1115 z późn. zm.).

- „1) wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu metropolitalnego, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów;
- 2) dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe powiatu metropolitalnego oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych;
- 3) dochody z majątku powiatu metropolitalnego;
- 4) spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu metropolitalnego;
- 5) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;
- 6) 5,0 % dochodów uzyskiwanych przez powiat metropolitalny na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 7) odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat metropolitalny, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 8) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu metropolitalnego;
- 9) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu metropolitalnego, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 10) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
- 11) inne dochody należne powiatowi metropolitalnemu na podstawie odrębnych przepisów.

Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze powiatu metropolitalnego wynosi 10,25 %. Ustaloną w ten sposób kwotę dzieli się proporcjonalnie pomiędzy miasta metropolitalne wchodzące w skład powiatu a powiat metropolitalny w relacji do średnich kosztów realizacji przekazanych zadań, wyliczonych dla wszystkich miast.

Dla powiatu metropolitalnego powstałego w wyniku połączenia miast metropolitalnych na podstawie ustawy z dnia o powiecie metropolitalnym, wskaźnik udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, określony w art. 5a ust. 2, w okresie 5 lat, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym weszła w życie ustawa, jest zwiększony o pięć punktów procentowych.

Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze powiatu metropolitalnego, wynosi 1,40 %. Ustaloną w ten sposób kwotę dzieli się proporcjonalnie pomiędzy miasta metropolitalne

wchodzące w skład powiatu a powiat metropolitalny w relacji do kosztów przekazanych zadań.”

4. Uwagi do poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym

Rozdział 1. (art. 1-7 projektu).

Brak definicji powiatu metropolitalnego – co prawda w art. 1 projektu przyjęto, że mieszkańcy powiatu metropolitalnego, zwanego dalej powiatem, tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1 projektu). W ust. 2 art. 1 projektu wyjaśniono, że ilekroć w ustawie jest mowa o powiecie metropolitalnym, należy przez to rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Przepis nie daje odpowiedzi, jaki jest zakres terytorialny powiatu metropolitalnego tzn. czy metropolia, to wyłącznie duże miasto¹⁸, jak np. Warszawa (jej działalność, jako jednostki samorządu terytorialnego reguluje odrębna ustawa¹⁹), Kraków, czy też za metropolię będzie uznane utworzenie jej przez kilka miast, miast na prawach powiatu?

Rozdział 2. „Zakres działania i zadania powiatu metropolitalnego” (art. 8-art. 11 projektu) – uwagi w zakresie braku określenia sposobu realizacji niektórych zadań przypisanych powiatowi metropolitalnemu.

Powiat metropolitalny posiada ustawowo określony katalog zadań (art. 8 projektu). W szczególności do zadań powiatu metropolitalnego należy: przyjęcie oraz realizowanie wspólnej strategii rozwoju powiatu metropolitalnego (art. 8 ust. 1 pkt 1 projektu); uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego stanowiącego wiążące wytyczne dla miast będących członkami powiatu metropolitalnego w procesie tworzenia gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz gminnych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 8 ust.

¹⁸ Gdyby przyjąć definicję metropolii wg słownika wyrazów obcych PWN, to metropolia – to najważniejsze miasto danej prowincji lub kraju, główny ośrodek kulturalny, ekonomiczny, stolica kraju. Słownik wyrazów obcych PWN (red. naukowy prof. dr Jan Tokarski), Warszawa 1980 r., s. 472.

¹⁹ Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2002 r. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.).

1 pkt 2 projektu); organizacja i wykonywanie publicznego transportu zbiorowego na obszarze powiatu metropolitalnego (art. 8 ust. 1 pkt 3 projektu); planowanie sieci i zarządzanie drogami publicznymi krajowymi i wojewódzkimi na obszarze powiatu metropolitalnego (art. 8 ust. 1 pkt 4 projektu); współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego, w szczególności z samorządem województwa, a także organami administracji rządowej, organizacjami pozarządowymi w sprawach powiatu metropolitalnego (art. 8 ust. 1 pkt 11 projektu).

Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym nakłada na powiat metropolitalny wyżej wymienione zadania, ale nie wprowadza żadnych przepisów regulujących np. obowiązek konsultacji, czy zasięgania opinii jednostek samorządu terytorialnego tworzących powiat metropolitalny przy wykonywaniu wyżej wymienionych zadań. Brak wprowadzenia przepisów regulujących powyższe kwestie może doprowadzić, do rozbieżności w wykonywaniu zadań w tym zakresie na obszarze powiatu metropolitalnego.

Rozdział 3 „Władze powiatu metropolitalnego” (art. 12-42 projektu)

1) W kwestii składu rady powiatu metropolitalnego – rada powiatu metropolitalnego jest wybierana w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców powiatu metropolitalnego (art. 14 ust. 3 projektu). Wydaje się, że ze względu na zadania powiatu metropolitalnego (np. art. 8 ust. 1 projektu) można by przyjąć rozwiązanie inne niż w projekcie, a mianowicie, że radę powiatu metropolitalnego stanowiliby radni z JST tworzących powiat metropolitalny, co ułatwiłoby komunikację wewnątrz powiatu metropolitalnego.

2) W kwestii składu zarządu powiatu metropolitalnego – wybór i odwoływanie zarządu powiatu metropolitalnego należy do wyłącznej właściwości rady powiatu metropolitalnego (art. 16 pkt 2 projektu). Projekt ustawy przyjmuje, że zarząd liczy trzech członków (art. 29 ust. 1 projektu) i jak się wydaje członkowie zarządu będą wybierani spośród radnych powiatu metropolitalnego. Na pewno spośród radnych powiatu metropolitalnego wybierany jest starosta, co wynika z art. 29 ust. 2 projektu, który stanowi, że rada powiatu metropolitalnego wybiera starostę z grona radnych bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. W zakresie wyboru i powoływania zarządu powiatu metropolitalnego, jego składu i zadań projekt ustawy „powieliła” rozwiązania znajdujące się w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

3) Starosta, jako przewodniczący rady powiatu metropolitalnego i zarządu powiatu – ciekawym rozwiązaniem jest przyjęcie w ustawie, że przewodniczącym rady powiatu metropolitalnego – *ex lege* – jest starosta (wg art. 18 ust. 1 projektu), który na podstawie art. 28 ust. 1 projektu pełni funkcję przewodniczącego zarządu powiatu metropolitalnego. Jest to rozwiązanie nowatorskie, gdyż takie połączenie funkcji nie występuje w żadnej obecnie funkcjonującej jednostce samorządu terytorialnego.

Przyjęte rozwiązanie ma plusy i minusy.

Z jednej strony starosta, jako przewodniczący organu wykonawczego będąc równocześnie przewodniczącym rady powiatu będzie mógł wpływać na pracę organu stanowiącego ustalając porządek sesji. Takie rozwiązanie jest lepsze od obecnie obowiązującego w ustawie o samorządzie powiatowym, gdzie przewodniczącym rady powiatu jest inna osoba niż przewodniczący zarządu powiatu i to ona - przewodniczący rady powiatu – *de facto* decyduje o porządku posiedzenia rady powiatu.

Z drugiej strony powyższe rozwiązanie budzi wątpliwości, co w sytuacji, gdy starosta powiatu metropolitalnego nie umieści danej uchwały w porządku posiedzenia rady powiatu metropolitalnego? Projekt ustawy – z oczywistych względów – nie przewiduje możliwości odwołania przewodniczącego rady powiatu metropolitalnego, gdy ten niewłaściwie wykonuje swoje obowiązki.

Rozdział 4 „Mienie powiatu metropolitalnego” (art. 43-art. 47 projektu)

Uwagi dotyczące nabycia mienia przez powiat metropolitalny na podstawie art. 44 ust. 1 projektu – przepis ten stanowi, że nabycie mienia przez powiat metropolitalny następuje między innymi w drodze przekazania składników majątkowych przez gminy wchodzące w skład powiatu. Oznacza to, że część mienia powiat metropolitalny uzyska „kosztem” jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład powiatu metropolitalnego. „Automatyczne” (tzn. *ex lege*) odebranie majątku jednostkom samorządu terytorialnego wchodzącym w skład powiatu metropolitalnego (art. 44 ust. 1 pkt 1 projektu) budzi wątpliwości, czy rozwiązanie, to nie narusza art. 165 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP zgodnie, z którym „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe”. Co prawda, żaden przepis Konstytucji RP nie

gwarantuje w tym zakresie ochrony praw nabytych przez istniejące już jednostki samorządu terytorialnego, ale wątpliwości pozostają.

Wydaje się, że wątpliwości takich nie było w sytuacji zmian ustrojowych dokonanych w 1990 r. i 1998 r., gdy utworzone gminy, a następnie powiaty i samorządowe województwa nabywały – od Państwa – w drodze ustawy majątek niezbędny do ich funkcjonowania (grunty, budynki i budowle).

5. Projekt ustawy z 2013 r. o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw autorstwa Prezydenta RP²⁰

Projekt ustawy zawiera sześć rozdziałów, z czego cztery rozdziały merytoryczne i dwa dotyczące zmian w obowiązujących przepisach.

Rozdział 1. „Przepisy ogólne” (art. 1 - art. 3 projektu) – określają, że ustawa w szczególności:

- wzmacnia podstawy do współpracy mieszkańców podejmowanej w celu rozwoju lokalnego i regionalnego (art. 1 pkt 1 projektu),
- określa niektóre formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego (art. 1 pkt 2 projektu).

W myśl projektu organy jednostek samorządu terytorialnego działają na rzecz pełnego udziału mieszkańców i innych zainteresowanych podmiotów w planowaniu i realizacji zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb mieszkańców i rozwojowi poszczególnych wspólnot samorządowych (art. 2 ust. 1 projektu). Wg art. 2 projektu podejmując działania, o których mowa w ust. 1, organy jednostek samorządu terytorialnego:

- inicjują je na możliwie wczesnym etapie prac nad danym zagadnieniem,
- stwarzają warunki do powszechnego udziału mieszkańców, w szczególności dbając o to by nie utrudniać mieszkańcom uczestnictwa w tych działaniach,
- zapewniają rzetelną, pełną i przedstawioną w sposób zrozumiały informację o przedmiocie, zasadach i trybie planowanych działań,

²⁰ Druk sejmowy nr 1699.

- informują o podjętych przy współdziałale mieszkańców rozstrzygnięciach.

Gminy, powiaty i województwa współdziałają ze sobą mając na uwadze konieczny wzrost poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkańców, stałe podnoszenie standardów świadczenia usług publicznych, a także racjonalizację wydatków publicznych (art. 3 ust. 1 projektu). Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego dotyczy zwłaszcza wspólnych działań mających na celu rozwój lokalny lub regionalny oraz funkcjonowania tych lokalnych systemów instytucjonalnych, w ramach których stykają się zakresy działania gminy i powiatu, a także samorządu województwa, w szczególności w sprawach: ochrony zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, transportu zbiorowego i dróg publicznych, bezpieczeństwa i porządku publicznego, usuwania odpadów i ochrony środowiska (art. 3 ust. 2).

Rozdział 2. „Stowarzyszenia i komitety aktywności terytorialnej” (art. 4-art. 6 projektu) zawiera przepisy regulujące podstawy prawne działania podmiotów, o których mowa w tytule rozdziału.

Stowarzyszenie aktywności lokalnej – jest stowarzyszeniem tworzonym w celu niezarobkowego prowadzenia działań służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej, w szczególności poprzez realizację inicjatywy lub inicjatyw lokalnych, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²¹ (art. 4 ust. 1 projektu). Do stowarzyszeń aktywności lokalnej stosuje się przepisy dotyczące stowarzyszeń zwykłych, chyba że przepisy niniejszego rozdziału stanowią inaczej (art. 4 ust. 2 projektu). Zgodnie z art. 5 ust. 1 projektu **stowarzyszenie aktywności lokalnej może otrzymywać:**

- dotacje celowe na dofinansowanie inwestycji objętych inicjatywą lokalną, o której mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- darowizny pieniężne i niepieniężne od osób fizycznych niebędących członkami danego stowarzyszenia inicjatywy lokalnej,
- darowizny od osób prawnych innych niż jednostki samorządu terytorialnego.

²¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity – Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 z późn. zm.).

Komitet aktywności lokalnej – jest dobrowolnym i samorządnym zrzeszeniem utworzonym w celu niezarobkowego zrealizowania przedsięwzięcia służącego zaspokojeniu zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej, polegających na realizacji inwestycji i remontów, a w szczególności na budowie, rozbudowie i remoncie obiektów, o których mowa w art. 19b ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 6 ust. 1 projektu). Komitet aktywności lokalnej ulega rozwiązaniu z mocy prawa po zrealizowaniu celu, dla którego został powołany (art. 6 ust. 3 projektu).

Rozdział 3. „Zespół współpracy terytorialnej” (art. 7-art. 29 projektu) – jest tworzony przez gminy stanowiące ciągły przestrzenny układ osadniczy (art. 7 ust. 2 projektu), w celu (art. 7 ust. 1 projektu) współpracy sąsiadujących jednostek samorządu lokalnego w zakresie zagospodarowania przestrzennego, polityki rozwoju oraz wspólnych przedsięwzięć i zadań mających znaczenie dla całego obszaru może być prowadzona w formie zespołu współpracy terytorialnej, zwanego dalej „zespołem”, na zasadach określonych w niniejszym rozdziale. Zespół ma osobowość prawną (art. 8 ust. 2 projektu) i (art. 8 ust. 4 projektu) nie stanowi jednostki podziału terytorialnego państwa; może jednak stanowić jednostkę klasyfikacyjną statystyki terytorialnej Unii Europejskiej. Rejestr zespołów prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej (art. 10 ust. 1 projektu). Zespół nabywa osobowość prawną po zarejestrowaniu, z dniem ogłoszenia statutu (art. 10 ust. 2 projektu). Projekt ustawy w art. 9 uregulował procedurę tworzenia zespołu.

Projekt określa zadania zespołu, do których należy (art. 11 projektu) w szczególności opracowanie i uchwalenie studium ramowego uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego całego obszaru zespołu, zawierającego ustalenia wiążące przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 12 projektu zakres działania zespołu może obejmować także, o ile statut lub uchwała zgromadzenia tak stanowi, inicjowanie i rozwijanie współpracy członków zespołu na rzecz realizacji zadań publicznych mających znaczenie dla zespołu jako całości, z zastrzeżeniem ust. 6 oraz art. 14 ust. 1, a w szczególności:

- „1) *programowanie strategii rozwoju obszaru zespołu;*
- 2) *opracowywanie i uchwalanie programów lub planów w sprawach określonych uchwałami zgromadzenia zespołu;*
- 3) *organizowanie wykonywania lub wykonywanie zadań publicznych określonych statutem lub uchwałą zgromadzenia, w tym prowadzenie*

- przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych oraz podejmowanie wspólnych przedsięwzięć, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla zespołu;*
- 4) w zakresie, o którym mowa w pkt 3, stanowienie taryf i cen oraz warunków korzystania z usług, jeżeli ustanawianie takich przepisów należy do zadania publicznego przekazanego zespołowi;*
 - 5) pozyskiwanie z różnych źródeł i łączenie środków publicznych i prywatnych niezbędnych do realizacji zadań zespołu”.*

Organy zespołu – według art. 15 projektu organami zespołu są:

- **zgromadzenie zespołu** – jako organ stanowiący i kontrolny;
- **dyrektor wykonawczy** – jako organ wykonawczy.

Ad. 1) Skład i zadania zgromadzenia zespołu (art. 16 projektu) - zgromadzenie zespołu składa się z delegatów wszystkich gmin i powiatów należących do zespołu (ust. 1), (ust. 2) delegatem jednostki samorządu lokalnego jest odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta, a (ust. 3) delegat jednostki samorządu lokalnego może wyznaczyć swojego zastępcę. Przewodniczącego i wiceprzewodniczącego zgromadzenia wybiera zgromadzenie w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów (art. 16 ust. 4) Wg art. 17 projektu do wyłącznej właściwości zgromadzenia zespołu należy w szczególności: uchwalanie statutu zespołu oraz jego zmian; wybór dyrektora wykonawczego; uchwalanie budżetu zespołu oraz rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu; określanie strategii rozwoju, a także programów działania i zadań zespołu oraz zasad ich realizacji; uchwalanie studium ramowego; przyjmowanie sprawozdań dyrektora wykonawczego z jego działalności;

Ad. 2) Dyrektor wykonawczy zespołu – jest wybierany przez zgromadzenie w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów (art. 20 ust. 1 projektu), (ust. 2) do zadań dyrektora wykonawczego należy dbałość o interesy zespołu, a w szczególności:

- „1) przygotowywanie projektów uchwał zgromadzenia i konsultowanie ich z członkami zespołu;*
- 2) wykonywanie uchwał zgromadzenia oraz realizacja zadań powierzonych zespołowi, a niezastrzeżonych do kompetencji zgromadzenia;*
- 3) gospodarowanie mieniem zespołu;*
- 4) zatrudnianie i zwalnianie dyrektora biura oraz kierowników jednostek organizacyjnych zespołu;*

- 5) *kierowanie bieżącymi sprawami zespołu, z zastrzeżeniem ust. 5.*
3. *Dyrektor wykonawczy reprezentuje zespół na zewnątrz.*
4. *Obsługę prac zespołu i jego organów zapewnia biuro zespołu, którego organizację określa regulamin ustalony przez dyrektora wykonawczego.*
5. *Do dyrektora wykonawczego, skarbnika zespołu i pozostałych pracowników biura oraz pracowników innych, niż spółki prawa handlowego, jednostek organizacyjnych zespołu – stosuje się odpowiednio przepisy o pracownikach samorządowych”.*

Mienie zespołu – zgodnie z art. 22 projektu w szczególności (ust. 1) mieniem zespołu stają się składniki mienia nabyte przez zespół w drodze czynności prawnych lub przekazane ustawami.

Gospodarka finansowa zespołu – zgodnie z art. 23 projektu (ust. 1) podstawą gospodarki finansowej zespołu jest budżet zespołu, (ust. 2) do budżetu zespołu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące budżetu gminy, (ust. 3) w zakresie nieuregulowanym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²² tryb uchwalenia budżetu zespołu oraz rodzaj i szczegółowość materiałów uzupełniających, określa zgromadzenie zespołu, (ust. 4) skarbnika zespołu powołuje i odwołuje dyrektor wykonawczy.

Dochody zespołu – wg art. 24 ust. 1 projektu dochodami zespołu są:

- „1) *składki jednostek samorządu lokalnego, wnoszone w wysokości i w terminach uchwalonych przez zgromadzenie zespołu ustalone na zasadach określonych w statucie zespołu, z uwzględnieniem ust. 3 i 4;*
- 2) *dochody z majątku zespołu;*
- 3) *odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych zespołu.*
- 4) *Projekt stanowi w art. 24 ust. 2, że dochodami zespołu mogą być:*
 - a. *wpłaty jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na realizację zadań publicznych wykonywanych przez zespół, w wysokości ustalonej przez zgromadzenie zespołu;*
 - b. *wpłaty z budżetu państwa przeznaczone na realizację zadań zleconych przez organy administracji rządowej;*
 - c. *dotacje i wpłaty z budżetu państwa, budżetu województwa lub funduszy celowych, z uwzględnieniem pkt 5;*

²² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity - Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

d. spadki, zapisy i darowizny;

e. inne dochody, w tym środki pochodzące z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych.

- 5) Kwota składki, o której mowa w ust. 1 pkt 1, należna od danej jednostki samorządu terytorialnego nie może przekraczać w skali rocznej 1% dochodów własnych tej jednostki uzyskanych w roku poprzedzającym rok, za który składka ma być uiszczona.
- 6) Do składek oraz wpłat jednostek samorządu lokalnego mają zastosowanie przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749, z późn. zm.)”.

Nadzór nad działalnością zespołu – kwestie nadzoru ujęte są w art. 26 projektu. Zgodnie z art. 26 ust. 1 projektu nadzór nad zespołem sprawuje Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa.

Rozdział 4. „Konwent delegatów samorządu lokalnego w województwie” (art. 30-38 projektu) – konwent delegatów stanowi formę współdziałania samorządu województwa z jednostkami samorządu lokalnego z terenu województwa dla realizacji celów wskazanych w strategii rozwoju województwa w sposób uwzględniający potrzeby wspólnot samorządowych (art. 30 ust. 1 projektu). Zgodnie z art. 30 ust. 2 projektu marszałek województwa przekazuje konwentowi wojewódzkiemu do zaopiniowania w szczególności projekty:

- „1) strategii rozwoju województwa i jej zmian,
- 2) innych dokumentów planowania strategicznego, w tym regionalnego programu operacyjnego oraz ich zmian;
- 3) projekt budżetu województwa.

Na podstawie art. 31 ust. 1 projektu w skład konwentu wojewódzkiego wchodzi:

- 1) prezydenci miast na prawach powiatu położonych w granicach województwa;
- 2) starostowie powiatów położonych w granicach województwa;
- 3) delegaci gmin z poszczególnych powiatów położonych w granicach województwa”.

6. Uwagi do prezydenckiego projektu ustawy z 2013 r. o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Rozdział I „Stowarzyszenia i komitety aktywności lokalnej” (art. 4 - art. 6 projektu).

Uwagi dotyczą źródeł finansowania działalności stowarzyszenia aktywności lokalnej – zgodnie z art. 4 ust. 2 projekt ustawy do stowarzyszeń aktywności lokalnej stosuje się przepisy dotyczące stowarzyszeń zwykłych, chyba, że przepisy niniejszego rozdziału stanowią inaczej. **Stowarzyszenia zwykłe** unormowane są w ustawie z 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach²³ i zgodnie z art. 42 pkt 5 u.pr.o.stow. stowarzyszenia zwykłe nie mogą m.in. przyjmować darowizn, spadków i zapisów oraz otrzymywać dotacji, a także korzystać z ofiarności publicznej.

Z porównania przepisów projektu prezydenckiego z obowiązującymi przepisami ustawy Prawo o stowarzyszeniach wynika, że stowarzyszenie aktywności lokalnej - będące wg projektu stowarzyszeniem zwykłym - ma większe uprawnienia niż stowarzyszenie zwykłe powstałe na podstawie ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Rozwiązanie, to wydaje się dyskusyjne, gdyż w zakresie źródeł dochodów różnicuje się podmioty działające na tej samej podstawie prawnej.

Rozdział III „Zespół współpracy terytorialnej” (art. 7 - art. 29 projektu) – uwagi dotyczą celowości utworzenia Zespołu oraz przyznania Zespołowi prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego.

Negatywna ocena dotycząca instytucji zespołu współpracy terytorialnej bierze się z faktu, że obecnie jednostki samorządu terytorialnego mogą wspólnie wykonywać zadania np. zawierając porozumienia²⁴ bądź związki jednostek samorządu terytorialnego²⁵.

²³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (tekst jednolity – Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.). Ustawa zwana - u.pr.o.stow.

²⁴ Na przykład gmina na podstawie art. 74 ust. 1 u.s.g. może zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Z kolei powiat w myśl art. 5 ust. 2 u.s.p. może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. Również porozumienia może zawierać samorządowe województwo na podstawie art. 8 ust. 2 u.s.w.

²⁵ Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym gminy w celu wspólnego wykonywania zadań mogą tworzyć związki międzygminne (art. 64 ust. 1 u.s.g.). Ustawa o samorządzie powiatowym w art. 65 ust. 1 u.s.p., stanowi, że w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych

W związku z powyższym zachodzi pytanie, po co tworzyć nowe podmioty, gdy można korzystać z istniejących rozwiązań prawnych?

Akty prawa miejscowego stanowione przez zespół współpracy terytorialnej (art. 28 ust. 3 projektu) – projekt ustawy stanowi, że *„Uchwalone przez zespół akty prawa miejscowego pozostają w mocy na terenie ich obowiązywania – do czasu zastąpienia przez akty ustanowione przez właściwe organy jednostek samorządu lokalnego”*. Wydaje się, że jest to rozwiązanie jest sprzeczne z art. 94 Konstytucji RP, gdyż przepis ten uprawnia do stanowienia aktów prawa miejscowego przyznaje wyłącznie organom jednostek samorządu terytorialnego i terenowym organom administracji rządowej, a do tych podmiotów nie zalicza się Zespół współpracy terytorialnej.

Rozdział 5 „Zmiany ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego” (art. 39-art. 41 projektu) – w szczególności **wątpliwości budzą przepisy projektu regulujące nadzór nad działalnością JST np. gminy** (np. art. 39 pkt 36 i pkt 38)²⁶. Obecnie obowiązujący art. 171 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności.”* Dlatego uregulowanie w projekcie, że *„Nadzór powinien być sprawowany z zachowaniem zasady proporcjonalności pomiędzy zakresem interwencji ze strony organu nadzoru a znaczeniem interesu gminy, który ma chronić.”* jest sprzeczne z regulacją zawartą w art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Istotą nadzoru nad działalnością JST nie jest ochrona interesu JST, ale ochrona porządku prawnego wynikającego z art. 7 Konstytucji RP, który stanowi że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Bardzo dyskusyjną sprawą jest nałożenie na organ nadzoru obowiązku sporządzenia informacji o stwierdzonych naruszeniach prawa zawierającej uzasadnienie faktyczne i prawne zarówno przypadku istotnego jak i nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu organu JST. Wątpliwości budzi też regulacja zawarta w projekcie, że *„W przypadku istotnego naruszenia prawa, w informacji, o której mowa w ust. 1, organ nadzoru wstrzymuje wykonanie uchwały lub zarządzenia i wyznacza termin na*

sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami.

²⁶ Uwagi dotyczące nadzoru nad gminą odnoszą się również w tym zakresie powiatu i samorządowego województwa.

usunięcie naruszeń prawa, nie dłuższy niż 3 miesiące od doręczenia informacji”.

Reasumując propozycje zawarte w prezydenckim projekcie ustawy w zakresie nadzoru są nie do przyjęcia. Właściwym byłoby rozwiązanie, w którym **po pierwsze** – organ nadzoru nad uchwałami i zarządzeniami organów JST (wojewoda bądź RIO) wydaje rozstrzygnięcie nadzorcze wyłącznie w przypadku, gdy stwierdzi istotne naruszenie prawa w uchwale bądź zarządzeniu organu jednostki samorządu terytorialnego. Przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego przez te organy nie byłoby konieczności „odpowiedniego” stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego²⁷ – co obecnie ma miejsce²⁸ – gdyż ochronę interesu jednostki samorządu terytorialnego zapewnia możliwość wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze do sądu administracyjnego²⁹; **po drugie** – tylko w przypadku prowadzenia postępowania nadzorczego nakierowanego na organ JST (np. w celu odwołania wójta przez Prezesa Rady Ministrów) w braku „swojej” procedury nadzorczej organ nadzoru (Prezes Rady Ministrów) powinien „odpowiednio” stosować przepisy k.p.a. tak, aby zapewnić organowi JST czynny udział w postępowaniu.

Celowym wydaje się opracowanie odrębnej procedury dla ww. postępowań.

Rozdział 6 „Zmiany innych ustaw” (art. 42-art. 94 projektu) – ze zmian wprowadzanych w projekcie w rozdziale 6 największe wątpliwości budzą zmiany ustaw zaproponowane w art. 42 i art. 60 projektu.

Zmiana ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego zaproponowana w art. 42 projektu prowadzi do istotnej zmiany obowiązującego porządku prawnego, gdyż przyznaje jednostce samorządu terytorialnego status strony w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez siebie, w którym wydaje decyzję.

Zmiana w art. 60 projektu dotyczy zmiany ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym³⁰. W zakresie referendum lokalnego

²⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.) – zwana dalej k.p.a.

²⁸ Zgodnie z art. 91 ust. 5 u.s.g., art. 79 ust. 5 u.s.p. i art. 82 ust. 6 u.s.w.

²⁹ Zgodnie z art. 98 ust. 1 u.s.g., art. 85 ust. 1 u.s.p. i art. 86 u.s.t. 1 u.s.w.

³⁰ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 706). Ustawa zwana dalej – u.r.l.

projekt przewiduje zmianę obowiązującego art. 55 u.r.l. przyjmując, że referendum będzie ważne niezależnie od liczby uczestniczących w nim osób, za wyjątkiem referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich, które będzie ważne w przypadku, gdy „wzięło w nim udział nie mniej osób, niż wzięło udział w wyborze tego organu”; a „referendum w sprawie samoopodatkowania jest ważne w przypadku, gdy wzięło w nim udział co najmniej 30% mieszkańców uprawnionych do głosowania”. Zniesienie progu frekwencji dla ważności referendum w art. 55 ust. 1 u.r.l., za wyjątkiem referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich oraz referendum w sprawie samoopodatkowania, jest zabiegiem budzącym wątpliwości, gdyż de facto może doprowadzić do podjęcia rozstrzygnięcia wiążącego mieszkańców JST przez niewielką grupę jej mieszkańców. Prezydencki projekt nie wprowadza żadnych zmian w art. 56 u.r.l.

Zakończenie

Samorząd terytorialny został utworzony w celu wykonywania zadań publicznych. Jedną z jego cech w latach 1990-1998 była jego jednoszczeblowość, a od 1 stycznia 1999 r. trójszczeblowość. Obecna struktura samorządu terytorialnego, jego zadania i ustrój nie budzą wątpliwości. Z obowiązujących przepisów jasno wynika, jakie zadania realizuje gmina, a jakie powiat i samorządowe województwo. Przepisy określają też prawne formy działania jednostek samorządowych przy wykonywaniu zadań publicznych, a Państwo pozostawiło sobie możliwość korygowania działań samorządu terytorialnego przez instytucję nadzoru. Obowiązujące regulacje prawne dotyczące nadzoru na działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie organów nadzoru, kryteriów i środków nadzoru nie budzą istotnych wątpliwości.

Regulacje prawne zawarte w poselskim projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym nie odpowiadają na pytanie, dlaczego akurat powiat metropolitalny miałby być tą formułą, w której realizowane będą niektóre zadania publiczne należące do samorządu terytorialnego. Można zadać pytanie, dlaczego zadania powiatu metropolitalnego nie mogłyby być wykonywane na przykład przez samorządowe województwo, po dokonaniu odpowiednich zmian w ustawie o samorządzie województwa, skoro samorządowe województwo wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim (art. 11 i art. 14 u.s.w.) bądź w innych formach prawnych

już istniejących takich jak związki międzygminne, czy związki powiatów? W zakresie powiatu metropolitalnego projekt nie rozwiewa wątpliwości, czy kwestie metropolii mają być rozstrzygniętej w jednej ustawie, czy być może trzeba przewidzieć możliwość utworzenia powiatu metropolitalnego, ale uwzględniającego specyfikę jednostek samorządu terytorialnego, z których jest tworzony. Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym określa zadania powiatu metropolitalnego, które pokrywają się z zadaniami gminy jak i powiatu, wchodzącymi w skład powiatu metropolitalnego, co jest istotnym mankamentem projektu, gdyż rozwiązanie, to zamazuje czytelność rozgraniczenia zadań realizowanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Równie istotnym mankamentem jest to, że poprzez utworzenie powiatu metropolitalnego nabywa on z mocy prawa majątek od istniejących już jednostek samorządu terytorialnego. Trzeba również mieć na względzie ekonomiczny punkt widzenia tzn. koszty wprowadzenia powiatów metropolitalnych. Utworzenie powiatu metropolitalnego będzie wymagało przeznaczenia z budżetu państwa środków finansowych na przygotowanie i wyposażenie siedziby powiatu, a następnie na finansowanie jego działalności. W niniejszym opracowaniu nie omawiano finansów jednostek samorządu terytorialnego, ale można stwierdzić, że tyle będzie samodzielności JST ile będą miały środków finansowych na swoją działalność.

Z kolei prezydencki projekt ustawy z 2013 r. wprowadza nowe podmioty takie jak stowarzyszenia aktywności lokalnej i komitety aktywności lokalnej, czy zespoły współpracy mające realizować zadania publiczne, które z powodzeniem mogą być realizowane przy wykorzystaniu obecnych form współpracy JST. Projekt wprowadza również dyskusyjne rozwiązania w zakresie: przyznania jednostce samorządu terytorialnego statusu strony w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez siebie i kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej; referendum lokalnego i nadzoru nad działalnością JST. W przypadku referendum lokalnego zmiana przepisów może doprowadzić do tego, że o ważnych sprawach dla danej JST zadecydować może mała grupa mieszkańców. Z kolei nowe rozwiązanie w kwestii nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego nie prowadzi do precyzyjnego i skutecznego działania organu nadzoru, a prowadzi do przewlekłości postępowania i obciążenia organu nadzoru zbyt wieloma obowiązkami. Z kolei zaproponowana zasada

proporcjonalności w działaniu organu nadzoru jest zupełnie niezrozumiała i nie powinna mieć zastosowania w instytucji nadzoru.

Po analizie obu projektów wydaje się, że ich wprowadzenie w życie nie znajduje uzasadnienia.

Struktura, ustrój i zadania jednostek samorządu terytorialnego oraz prawne formy ich wykonywania mogą podlegać zmianom, ale zmiany powinny być gruntownie przemyślane od strony prawnej jak i ekonomicznej.

W celu usprawnienia wykonywania zadań przez samorząd terytorialny, jak i zwiększenia udziału społeczności lokalnej w życiu wspólnoty samorządowej, ewentualnych zmian lub modyfikacji przepisów można by dokonywać w obowiązujących regulacjach prawnych.

Akty prawne

- [1]. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).
- [2]. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.).
- [3]. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity – Dz. U. z 2014, poz. 1649).
- [4]. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118, z późn. zm.).
- [5]. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (tekst jednolity – Dz. U. z 2010 Nr 176, poz. 1191 z późn. zm.).
- [6]. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2002 r. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.).
- [7]. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 706).
- [8]. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.).
- [9]. Ustawa z dnia z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.).

- [10]. Ustawa z dnia 27 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- [11]. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity – Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.).
- [12]. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.).
- [13]. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (tekst jednolity – Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.).
- [14]. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.).

Literatura

- [1]. Słownik wyrazów obcych PWN, pod red. nauk. Tokarski J., Warszawa 1980.

REMARKS ON THE PARLIAMENTARY BILL FROM 2013 ABOUT THE METROPOLITAN COUNTY AND THE PRESIDENTIAL BILL FROM 2013 ABOUT THE LOCAL GOVERNMENT COOPERATION IN AID OF LOCAL AND REGIONAL DEVELOPMENT AND ABOUT CHANGING SOME OTHER ACTS

Summary

The paper discusses the structure, political system and tasks of the local government units as well as legal forms of cooperation within local government units performing public tasks such as local government units agreements, boroughs or counties associations. Part of the paper is devoted to presenting the parliamentary bill from 2013 about the metropolitan county and remarks concerning this bill. Analysis and observations concerning the parliamentary bill from 2013 about the local government cooperation in aid of local and regional development and about the change of some other acts are also included in the paper.

Key words: *civil service, local government, local government units, local government's tasks, metropolitan county.*