

## Opinia w sprawie ustawy z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych

dr Dawid Sześciło

Zakład Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji, UW

### PRZEDMIOT OPINII

W opinii przedstawiono ocenę kluczowych elementów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych<sup>1</sup> (zwana dalej: UZM). Opinia składa się ze dwóch głównych części. W pierwszej kolejności analizowane jest zagadnienie zgodności UZM z konstytucyjną zasadą decentralizacji władzy publicznej i wynikającymi z niej standardami podmiotowości mieszkańców w zarządzaniu sprawami lokalnymi. W drugiej części przedstawiono ocenę UZM pod kątem zapewnienia efektywności realizacji zadań samorządowych. Opracowanie zamykają konkluzje wskazujące zwłaszcza kierunki ewentualnej nowelizacji UZM.

### ANALIZA

#### Status prawny związku metropolitalnego

1. Nie ulega wątpliwości, że UZM wprowadza do systemu samorządowego nowy podmiot określany jako związek metropolitalny. Ocena zasadności takiego kroku wymaga w pierwszej kolejności precyzyjnego ustalenia charakteru prawnego związku i zakresu przyznanej mu podmiotowości. UZM przesądza, że związek metropolitalny posiada osobowość prawną, czyli podmiotowość prawną w sferze prawa cywilnego (art. 2 ust. 2 UZM), w tym zdolność kontraktową czy podmiotowość w sferze własności i innych praw majątkowych. Zarazem jednak UZM wyposaża związki metropolitalne w podmiotowość publicznoprawną. Atrybut ten wynika z art. 2 ust. 1 UZM, zgodnie z którym: „Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu

własnym i na własną odpowiedzialność.” Klauzula ta powiela konstytucyjną i ustawową formułę podmiotowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego.

2. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP umieszczonym w rozdziale otwierającym ustawę zasadniczą i wskazującym filary ustroju państwowego: „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”. Kluczowe znaczenie ma zdanie drugie zacytowanego przepisu. Przypisuje ono samorządowi terytorialny zadania publiczne („istotną część zadań publicznych) do wykonywania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Tym sposobem, art. 16 ust. 2 Konstytucji RP daje podstawę do wyróżnienia odrębnej od państwa podmiotowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego<sup>2</sup>.

3. Jak podkreśla P. Winczorek, rozwinięcie tego sformułowania znalazło się następnie w innych przepisach Konstytucji, w szczególności umieszczonych w rozdziale VII „Samorząd terytorialny”: „Samorząd terytorialny działa we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Jego jednostki muszą zatem posiadać osobowość prawną, muszą posiadać własne mienie (por. art. 165 ust. 1), samodzielne źródła dochodów (por. art. 167 ust. 1-3, art. 168), muszą być chronione przed arbitralnym pozbawianiem zadań, kompetencji i środków przez organy władzy publicznej (por. art. 165 ust. 2)”<sup>3</sup>.

4. Atrybutami podmiotowości publicznoprawnej są zatem zwłaszcza ustawowo zagwarantowany udział w sprawowaniu władzy publicznej, wykonywanie zadań w imieniu wła-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz.U. z 2015 r., poz. 1890.

<sup>2</sup> J. Jagoda, M. Jerominek, Pojęcie organu w prawie samorządowym, [w:] Jan Zimmermann (red.), Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Warszawa 2007, s. 195.

<sup>3</sup> P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Warszawa 2008, s. 51.

snym i na własną odpowiedzialność, dysponowanie władztwem administracyjnym, uznanie za samodzielne podmioty gospodarcze, wydzielenie mienia, ograniczenie nadzoru do kryterium legalności<sup>4</sup>. Emanacją podmiotowości publicznoprawnej są także kompetencje prawotwórcze<sup>5</sup>.

5. Wszystkie te atrybuty podmiotowości publicznoprawnej przysługują również związkowi metropolitalnemu. Z mocy UZM wykonuje on zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zadania te zostały ujęte w UZM na zasadzie zamkniętego katalogu obejmującego zwłaszcza kształtowanie ładu przestrzennego i zapewnienie publicznego transportu zbiorowego. Rolę związku metropolitalnego w realizacji każdego z tych zadań precyzują znowelizowane UZM odpowiednie przepisy ustaw sektorowych, np. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Wynika z nich, że związek metropolitalny nie przejmie od gmin i powiatów go tworzących pełnej odpowiedzialności za realizację każdego z zadań przypisanych związkowi. Dojdzie jednak do istotnego uszczuplenia kompetencji jednostek samorządu tworzących związek metropolitalny.

6. Czy zatem można związek metropolitalny uznać za podmiot o statusie tożsamym do jednostek samorządu terytorialnego? Dalej, czy uprawnione jest twierdzenie, że związek metropolitalny – ze względu na swoją pozycję publicznoprawną – jest nową jednostką samorządu terytorialnego? Na przeszkodzie do pełnego uznania związku za nowy typ JST stoi brak wspólnoty samorządowej wyraźnie przypisanej związkowi samorządowemu. Jednostka samorządu terytorialnego – co odzwierciedlają otwierające przepisy ustaw samorządowych – jest bowiem wspólnotą, której podmiotami są mieszkańcy określonego terytorium. W przypadku związku metropolitalnego można raczej mówić o wspólnocie samorządowej tworzonej przez jednostki samorządu terytorialnego, a nie samych mieszkańców.

7. Konsekwentnie, wybór organów związków metropolitalnych należy do kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w związku, a nie bezpośrednio mieszkańców obszaru metropolitalnego. Związek metropolitalny jest w tym kontekście swoistą „metajednostką samorządu terytorialnego”, gdzie mieszkańcy są podmiotami władzy samorządowej jedynie pośrednio, poprzez swoich przedstawicieli. Nie jest jednostką samorządu terytorialnego w sensie ścisłym, choć niewątpliwie stanowi formę realizacji konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej.

<sup>4</sup> M. Kruszewska-Gagoś, Podmiotowość publicznoprawna gminy, Lublin 2009, s. 69-70.

<sup>5</sup> L. Kieres, Prawno-ustrojowe bariery rozwoju samorządu terytorialnego, [w:] tegoż (red.), Samorządowa budowa państwa prawa. II Kongres Samorządu Terytorialnego, Poznań 1994, s. 26.

## Związek metropolitalny a zasada decentralizacji i demokracji lokalnej

8. Mamy zatem do czynienia z utworzeniem podmiotu, który posiadając ustrojowe atrybuty jednostki samorządu terytorialnego nie gwarantuje mieszkańcom zakresu podmiotowości właściwego dla jednostek samorządu terytorialnego. UZM prowadzi do ustawowego wykrojania określonego zakresu zadań publicznych ze sfery publicznoprawnej odpowiedzialności gmin i powiatów uczestniczących w związku metropolitalnym i przeniesienia ich na podmiot, w którego zarządzaniu rola mieszkańców jest istotnie ograniczona. Dochodzi do wyraźnego uszczuplenia zakresu podmiotowości mieszkańców poprzez wyłączenie określonej sfery zadań lokalnych spod ich bezpośredniej kontroli i poddanie jej kontroli pośredniej. Z ustrojowego punktu widzenia trudno dostrzec tu jednoznaczne naruszenie konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej rozumianej jako „usamorządowienie” istotnej części zadań publicznych. Nie ma bowiem mowy o recentralizacji określonych zadań, czyli odebraniu samorządowi terytorialnemu odpowiedzialności za ich realizację oraz środków realizacji. Związek metropolitalny – nie będąc odrębną jednostką samorządu terytorialnego – pozostaje emanacją władzy samorządowej, wolnej od hierarchicznego podporządkowania administracji rządowej.

9. Zarazem jednak zasada decentralizacji władzy publicznej jest treściowo znacznie bogatsza niż przekazanie istotnej części zadań publicznych do realizacji przez organy władzy lokalnej posiadające „jakąkolwiek” legitymację demokratyczną udzieloną przez wspólnotę samorządową. Władza zdecentralizowana musi być władzą demokratyczną, legitymizowaną w sposób zapewniający obywatelom możliwie najbardziej bezpośredni i rozległy wpływ na jej działania. Nie oznacza to oczywiście, że samorząd terytorialny powinien być rządzony na zasadach demokracji bezpośredniej. Wymaga natomiast, by projektując system zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego, priorytetowo traktować kwestię zapewnienia bezpośredniego i znaczącego wpływu mieszkańców na kompozycję organów samorządowych i podejmowane przez nich decyzje. W przeciwnym razie, decentralizacja władzy publicznej pozostaje zabiegiem technicznym, usprawniającym zarządzanie, ale pozbawionym treści polityczno-ustrojowej, którą wyraża zwłaszcza art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>6</sup> definiujący samorząd lokalny jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.”

<sup>6</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607).

10. UZM należy zatem poddać swoistemu testowi demokratycznemu określającemu pozycję mieszkańców w zarządzaniu związkami metropolitalnymi i wskazującemu, czy zakres przyznanej im podmiotowości jest wystarczający w kontekście konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej. Test ten obejmuje analizę trzech kwestii:

- wpływu mieszkańców na utworzenie związku metropolitalnego;
- roli mieszkańców w kreowaniu organów związku metropolitalnego;
- udziału mieszkańców w podejmowaniu przez organy związku rozstrzygnięć w sprawach przekazanych do sfery odpowiedzialności związku metropolitalnego.

11. Pozycja mieszkańców projektowanego obszaru metropolitalnego w procedurze tworzenia związku jest znikoma. Podmiotową rolę w tym procesie przewidziano wyłącznie Radzie Ministrów oraz właściwym jednostkom samorządu terytorialnego, przy czym w przypadku JST dopuszczalne jest przymusowe włączenie do związku metropolitalnego w określonych warunkach (zob. art. 7 ust. 4 UZM). Jedyną formą partycypacji mieszkańców w procedurze pozostają konsultacje, które powinny poprzedzać wydanie opinii przez radę każdej z gmin wchodzących w skład projektowanego obszaru metropolitalnego (art. 7 ust. 1 pkt 1 UZM). Przepis nie wskazuje jednoznacznie podmiotu zobowiązanego do przeprowadzenia konsultacji, choć z brzmienia przepisu można wywodzić, że obowiązek ten ciąży na radach gmin.

12. Ponadto, zobowiązanie do zasięgnięcia opinii mieszkańców ma charakter *lex imperfecta*. Jego niewypełnienie nie rodzi żadnych konsekwencji, a zwłaszcza nie ma wpływu na bieg i skuteczność procedury utworzenia związku metropolitalnego. Przesądza o tym art. 7 ust. 3 UZM, zgodnie z którym w przypadku nieprzeprowadzenia konsultacji w terminie trzech miesięcy od otrzymania wystąpienia o przeprowadzenie konsultacji, przyjmuje się fikcję prawną, że konsultacje przeprowadzone zostały. Ustawa nie wskazuje również jakichkolwiek wymogów i standardów w zakresie sposobu prowadzenia konsultacji. Należy zwrócić uwagę, że UZM nie zawiera w odniesieniu do procedury tworzenia związków metropolitalnych gwarancji partycypacji, które ustawa o samorządzie gminnym<sup>7</sup> przewiduje w procesach o podobnym charakterze i skutkach, tj. tworzenia, dzielenia, łączenia, zmiany granic czy znoszenia gmin. Przewidziano tam wyraźnie możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego z inicjatywą mieszkańców.

13. Z chwilą utworzenia związku metropolitalnego istotny staje się udział mieszkańców w kreowaniu jego organów. Również w tym aspekcie trudno mówić o realnych gwa-

rancjach partycypacji obywatelskiej. Struktura organów związku metropolitalnego będzie odpowiadać - w ogólnym zakresie - schematowi zarządzania w samorządzie powiatowym czy wojewódzkim. Opierać ma się zatem na dwóch organach kolejalnych - stanowiącym (zgromadzenie związku) i wykonawczym (zarząd związku). Inaczej jednak niż w przypadku samorządu powiatowego czy wojewódzkiego, mieszkańcom nie będzie przysługiwało prawo bezpośredniego wyboru członków organu stanowiącego związku. Organ stanowiący związku będzie bowiem reprezentacją organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład obszaru metropolitalnego.

14. O ile związku metropolitalnego nie uznamy za odrębną jednostkę samorządu terytorialnego (pomimo licznych atrybutów jednostki samorządu terytorialnego, którymi się związek legitymuje), takie rozwiązanie pozostanie zgodne z konstytucyjnym prawem każdego obywatela do udziału w wyborach do organu jednostki samorządu terytorialnego (art. 62 ust. 1 Konstytucji, por. również art. 169 Konstytucji). Jeśli na kwestię tę spojrzeć z punktu widzenia szerszej zasady decentralizacji władzy publicznej, widać już jednak wyraźnie pogorszenie pozycji obywatela (mieszkańca) w kontekście wpływu i kontroli nad organami władzy lokalnej. Skoro dochodzi do wykrojania na rzecz związku metropolitalnego pewnego zakresu zadań z puli zadań samorządu gminnego i powiatowego, to jednocześnie uszczupleniu ulega zakres spraw w których decydują organy wyłaniane bezpośrednio przez obywateli.

15. Osłabienie wpływu mieszkańców jest związane nie tylko z zastosowaniem w zarządzaniu związkiem metropolitalnym modelu pośredniej kontroli. Problem pogłębia jeszcze kompozycja organu stanowiącego związku. W skład zgromadzenia związku wchodzić mają w przypadku gmin - wójt (burmistrz, prezydent miasta) każdej z gmin oraz jeden przedstawiciel każdej rady gminy wyłaniany z jej składu (starosta i radny powiatowy - w przypadku powiatu). Oceniając ten model nie sposób abstrahować od praktyki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza gmin. Przede wszystkim, z uwagi na zasady systemu wyborczego (jednomandatowe okręgi wyborcze w większości gmin, bezpośredni wybór wójtów, burmistrzów, prezydentów miast), dominujący model władzy lokalnej opiera się na wiodącej roli organu wykonawczego i niskiej reprezentatywności w składzie organu stanowiącego, gdzie często zdecydowana większość mandatów jest w rękach przedstawicieli komitetu wyborczego, który w wyborach wystawił urzędującego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

16. To zjawisko nadmiernej konsolidacji władzy lokalnej i zachwiania pozycji organu stanowiącego od dawna jest

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. - o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

źródłem obaw o stan demokracji lokalnej. Model zarządzania związkami metropolitalnymi pogłębia ten problem. Oto bowiem jedynymi reprezentantami samorządów tworzących związek w składzie jego organu stanowiącego będzie wójt (burmistrz, prezydent miasta, starosta) oraz radny, które w zdecydowanej większości przypadków będzie reprezentantem opcji politycznej związanej z wójtem. Można to traktować oczywiście jako wymóg sprawnego zarządzania związkiem, ale nie sposób lekceważyć skutków takiego kroku w kontekście jeszcze dalszego odejścia od reprezentatywności w składzie organów władzy lokalnej i umacniania zasady „zwycięzca bierze wszystko”. Wprawdzie w pracach rad gmin rola opozycji pozostaje marginalna, to jednak ma ona przynajmniej możliwość prezentowania swoich poglądów i pomysłów, a także sprawowania pewnej kontroli nad działalnością organów wykonawczych. W przypadku zgromadzenie związku metropolitalnego o takim rozwiązaniu nie pomyślano. Przykładowo, nie zapewniono radnym jednostek samorządu terytorialnego tworzących związek statusu obserwatorów w zgromadzeniu uprawnionych do udziału w posiedzeniach zgromadzenia, zabierania na nich głosu czy otrzymywania dokumentów.

17. Krytyczny ogląd modelu funkcjonowania organów związku mogłyby złagodzić szerokie gwarancje udziału mieszkańców w podejmowaniu przez organy związku rozstrzygnięć w sprawach przekazanych do sfery odpowiedzialności związku metropolitalnego. Innymi słowy, brak mechanizmów kontroli sprawowanej przez reprezentatywne grono przedstawicieli (radny) można by – w pewnym zakresie – zrekomensować poprzez szerokie instrumentarium partycypacji i kontroli obywatelskiej przyznane bezpośrednio obywatelom. Również jednak w tym względzie analiza UZM przynosi rozczarowujące rezultaty. Skopiowano wprawdzie z ustaw samorządowych standardowe, a przy tym minimalne gwarancje transparentności działania związków (art. 18 UZM), ale poza tym ustawa nie powieła nawet lakonicznej formuły zawartej np. w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, wskazującej na możliwość prowadzenia konsultacji społecznych przez organy związku.

18. Kwestia partycypacji mieszkańców w działaniach związku i podejmowaniu decyzji przez jego organy jest nieobecna w treści UZM. Trudno to potraktować jako brak po stronie ustawodawcy jakichkolwiek pomysłów na przełożenie idei partycypacji obywatelskiej na konkretne instrumenty. Coraz bardziej intensywna debata publiczna na temat udziału obywateli w zarządzaniu lokalnym dostarcza bowiem wiele przykładów narzędzi partycypacji. Ich nieuwzględnienie w UZM należy w związku z tym poczytywać jako świadomy wybór zamkniętego, „gabinetowego” modelu zarządzania związkiem. Nie wyjaśniono w uzasadnieniu projektu UZM, jakie przesłanki przemawiają za takim

podejściem i dlaczego obywatelska partycypacja jest postrzegana jako element zbędny, a może nawet niepożądany w funkcjonowaniu związków metropolitalnych.

19. Reasumując ten wątek rozważań, należy jednoznacznie stwierdzić, że model tworzenia i zarządzania związkami metropolitalnymi nie spełnia wymogów „testu demokratycznego” dotyczącego wpływu mieszkańców na funkcjonowanie związków. Nie przewidziano istotnej partycypacji obywatelskiej na etapie tworzenia związków. Nie zapewniono mieszkańcom bezpośredniego wpływu na obsadę organów, zwłaszcza organu stanowiącego związku, a także nie zagwarantowano udziału mieszkańców w bieżącym funkcjonowaniu związku i procesie podejmowania decyzji przez jego organy. W tym sensie, powołanie do życia związków metropolitalnych oznacza regres w dziedzinie lokalnej demokracji. Stawia również pod znakiem zapytania realizację konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej, która nie oznacza tylko technicznego procesu rozproszenia władzy na jednostki terytorialne, ale powinna prowadzić do realnego upodmiotowienia wspólnot lokalnych.

### Związek metropolitalny a efektywność lokalnego zarządzania publicznego

20. Potrzeba wypracowania szczególnej formuły zarządzania aglomeracjami od dawna nie wzbudza wątpliwości. Jak wyjaśniają B. Jałowiecki i G. Gorzelak: *W systemie osadniczym Polski wyraźnie wyróżnia się najwyższa „metropolitalna” klasa ośrodków miejskich obejmująca sześć miast o liczbie ludności przekraczającej 0,5 mln mieszkańców (Warszawa, Kraków, Łódź, Trójmiasto, Wrocław i Poznań) oraz policentryczna konurbacja śląska. Dla każdego z nich można wskazać funkcjonalny obszar metropolitalny złożony z gmin ściśle powiązanych z miastem lub obszarem centralnym. Tak wyróżnione metropolie stanowią z reguły atrakcyjne lokalizacje dla biznesu i stwarzają dobre warunki życia, przyciągając nowych mieszkańców. Wzrostowi liczby ludności towarzyszy powiększanie się terytorium metropolii, głównie w wyniku suburbanizacji – nie tylko mieszkań, lecz także usług. Wydłużeniu ulegają dojazdy do pracy, placówek handlowych i kulturalnych. Rozbudowywane są sieci infrastruktury komunalnej: energetyczne, wodno-kanalizacyjne. Gospodarka odpadami obejmuje coraz to większe obszary. Wymaga to nowego sposobu zarządzania coraz większymi i coraz bardziej złożonymi organizmami miejskimi i poszerzającym się ich bezpośrednim zapleczem<sup>8</sup>.*

21. Zarazem jednak niemal nieograniczona jest liczba potencjalnych wariantów instytucjonalno-prawnych zarządzania metropolitalnego. W praktyce można wyróżnić zwłaszcza modele oparte na dobrowolnym i przymusowym współ-

<sup>8</sup> B. Jałowiecki, G. Gorzelak, Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 1, s. 71

działaniu jednostek samorządu terytorialnego w obrębie obszaru metropolitalnego. Schemat dobrowolnej współpracy był obecny w polskim systemie zarządzania lokalnego już na długo przed wejściem w życie UZM. W celu wspólnego wykonywania określonych zadań publicznych gminy i powiaty mogą na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie powiatowym<sup>9</sup> tworzyć, odpowiednio związki międzygminne i związki powiatów. Związki są wyposażone w osobowość prawną i wykonują nałożone na nie zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Pomimo tego – podobnie jak związki metropolitalne - nie tworzą one odrębnego szczebla samorządu terytorialnego. Wyraźnie przewidziany jest również mechanizm kooperacji bez konieczności tworzenia odrębnego podmiotu prawa. Gminy mogą bowiem – stosownie do przepisu ustawy o samorządzie gminnym - zawierać porozumienia komunalne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. Analogiczne porozumienia mogą także zawierać między sobą powiaty<sup>10</sup>.

22. W praktyce europejskiej obecne są również inne modele zarządzania metropolitalnego. Rozwiązaniem może być np. utworzenie z całego obszaru metropolitalnego jednolitego obszaru administracyjnego, czyli swoistego „supersamorządu” o znacznym obszarze i szczególnym modelu zarządzania. Wreszcie, występują także schematy współpracy, w których rola związku metropolitalnego ograniczona jest do koordynacji współdziałania między samorządami wchodzącymi w skład związku, bez przekazywania na rzecz organów związku jakichkolwiek kompetencji. Trzeba przy tym zauważyć, że jedynie w nielicznych przypadkach mamy do czynienia z jednolitym modelem władzy metropolitalnej narzuconym przez władzę centralną. J. Sellers i V. Hoffmann-Martinot zauważyli nawet, że dążenie do stworzenia zuniformizowanego i z góry określonego modelu zarządzania metropolitalnego jest charakterystyczne w państwach o autorytarnym modelu sprawowania władzy, gdzie stanowi narzędzie konsolidacji władzy i umacniania kontroli nad lokalnymi ośrodkami władzy. Przykładowo, wprowadzenie jednolitego, sztywnego schematu zarządzania metropolitalnego należało do pakietu zmian wprowadzanych przez wojskowe reżimy w Brazylii czy na Filipinach<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. – o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 r. Nr 91 poz. 578 z późn. zm.)

<sup>10</sup> D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.

<sup>11</sup> J. Sellers, V. Hoffmann-Martinot, *Metropolitan Governance, in United Cities and Local Governments, World Report on Decentralization and Local Democracy*, Wahington 2008, s. 271.

23. Ustanowiony w UZM model zarządzania metropolitalnego charakteryzują w tym kontekście następujące cechy:

- narzucenie decyzją ustawodawcy jednolitego modelu zarządzania obszarami metropolitalnymi – UZM określa szczegółowo model funkcjonowania związków metropolitalnych, w tym sposób podejmowania decyzji i kompozycję organów związku, a także instrumenty realizacji zadań;
- dominująca rola władzy centralnej (wykonawczej) w procesie tworzenia związków metropolitalnych i określania obszaru metropolitalnego – Rada Ministrów wyposażona został w monopol na ustalanie obszarów metropolitalnych i tworzenie związków metropolitalnych;
- ograniczona dobrowolność przysługująca jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przystępowania do związków metropolitalnych - utworzenie związku metropolitalnego wymaga pozytywnej opinii: a) rad co najmniej 70% miast na prawach powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego; b) rad co najmniej 70% gmin niemających statusu miasta na prawach powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego; c) rad co najmniej 50% powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego. Oznacza to, że dopuszczalne jest włączenie w skład związku metropolitalnego jednostek samorządu terytorialnego również wbrew ich woli.

24. Suma tych elementów konstrukcyjnych związku metropolitalnego tworzy obraz zuniformizowanego, scentralizowanego i mało elastycznego systemu zarządzania metropolitalnego, w którym podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego podlega daleko idącym ograniczeniom, począwszy od procesu tworzenia związków metropolitalnych, na bieżącym ich funkcjonowaniu skończywszy. Można to zagadnienie rozważać jako problem konstytucyjny, tj. z punktu widzenia ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przed nadmierną ingerencją ze strony organów władzy centralnej. Należy jednak pamiętać – co niejednokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny – że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie jest wartością absolutną i może podlegać ograniczeniom w zakresie niezbędnym do realizacji innych wartości konstytucyjnych. Do takich należy z pewnością skuteczna (efektywna) realizacja zadań publicznych przypisanych samorządowi terytorialnemu. Konieczna jest w związku z tym ocena, na ile przyjęty model tworzenia i funkcjonowania związków metropolitalnych jest niezbędny do zapewnienia efektywnej realizacji zadań samorządowych. Innymi słowy, czy ograniczenie samodzielności samorządów jest rekompensowane adekwatnymi korzyściami w zakresie efektywności wykonywania zadań publicznych.

25. W punkcie wyjścia należy odnotować, że międzynarodowe doświadczenia w dziedzinie zarządzania me-

tropolitalnego nie przekonują o szczególnie wysokiej efektywności scentralizowanego i zuniformizowanego modelu władzy metropolitalnej. Po pierwsze, o czym już wspomniano, dominuje model współpracy dobrowolnej, której zasady kształtowane są na zasadzie autonomii woli uczestniczących jednostek samorządu terytorialnego. Po drugie, problem ten należy widzieć w kontekście szerszych tendencji i procesów w sferze zarządzania publicznego określanych często jako przechodzenie od hierarchicznego, centralnego sterowania w kierunku współzarządzania opartego na dobrowolnej, sieciowej kooperacji podmiotów administracji publicznej<sup>12</sup>. Taki model rządzenia nie tylko harmonizuje z konstytucyjnym modelem relacji między władzą centralną i lokalną, ale przede wszystkim stanowi wymóg efektywnego, elastycznego i innowacyjnego zarządzania publicznego. Władza centralna nie ma bowiem monopolu na wiedzę o skutecznym zarządzaniu sprawami lokalnymi, a poza tym koncepcje wypracowane na zasadzie oddolnej inicjatywy mają większą szansę na skuteczną realizację.

26. W tym układzie, rola władzy centralnej polega przede wszystkim na stymulowaniu, ułatwianiu i promowaniu określonych inicjatyw lokalnych przy zachowaniu pełnej podmiotowości władz lokalnych. Pozytywne wzorce takiej polityki można zidentyfikować również w polskiej praktyce. Przykładem jest wdrożenie funduszu sołectkiego, który instrumentem w pełni dobrowolnym (rada gminy autonomicznie decyduje o jego wprowadzeniu) i uregulowanym wyłącznie ramowo. Ponadto, zadbano w tym przypadku o odpowiednie zachęty (stymulatory) adresowane do władz lokalnych, które stały się kluczowym czynnikiem przesądzającym o względnym sukcesie tego rozwiązania. Narzucanie przez władzę centralną jednolitego modelu współpracy komunalnej, również na obszarach metropolitalnych - może być uzasadnione tylko wówczas, gdy zastosowane wcześniej stymulatory i „miękkie” (np. finansowe) zachęty do współdziałania zawiodły, tj. nie przełamały barier utrudniających dobrowolną współpracę. W przeciwnym razie, mamy do czynienia z arbitralnym podejściem władzy centralnej, ignorującym podmiotowość samorządu terytorialnego.

27. Przegląd ustawodawstwa czy innych inicjatyw władzy centralnej na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat nie daje podstaw, by uznać, że współpraca komunalna, zwłaszcza na obszarach metropolitalnych, była przedmiotem znaczącej troski i wsparcia ze strony państwa. Dopiero zeszłoroczna

<sup>12</sup> Por. np. B. Guy Peters, Jon Pierre, *Governance without government? Rethinking public administration*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 1998, nr 2, s. 227-243; S. P. Osborne, *The New Public Governance?*, „Public Management Review” 2006, nr 3, s. 377-387; tegoż (red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Oxford 2009.

nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym<sup>13</sup> wprowadziła pewne zachęty (również finansowe) do dobrowolnego łączenia gmin i powiatów, a także przewidziała formułę prawno-organizacyjną dla skonsolidowanego wykonywania niektórych zadań o charakterze obsługowym. To jednak trudno uznać za krok wystarczający dla ułatwienia współpracy na obszarach metropolitalnych. Poza tym, trudno jeszcze pokusić się o jakąkolwiek ocenę skuteczności rozwiązań wprowadzonych czerwcową nowelą.

28. Przykładowym rozwiązaniem stymulującym dobrowolną współpracę samorządów na obszarach metropolitalnych mogłoby być zapewnienie dobrowolnym związkom komunalnych prawa do dochodów podatkowych, które zagwarantowano związkom metropolitalnym (udział w podatku dochodowym od osób fizycznych). Można również było rozważyć formułę częściowego zwrotu niektórych wydatków ponoszonych przez związki komunalne w tych sferach zarządzania metropolitalnego, które mają charakter priorytetowy, np. transport publiczny. Z takich możliwości ustawodawca nie skorzystał. Model zuniformizowanej i sztywnej regulacji ustawowej został przyjęty jako podstawowy i wyjściowy, a nie ostateczny.

29. Co więcej, kontrskuteczne wydaje się podejście zakładające, że efektywne współdziałanie można wymusić, czy to poprzez przyznanie władzy centralnej kompetencji do tworzenia związku i określania obszaru metropolitalnego, czy też poprzez przymusowe włączenie niektórych samorządów w skład związku. Element przymusu i odgórnego sterowania nie tworzy sprzyjającego gruntu dla przyszłej współpracy. Stanowi raczej barierę, którą związek będzie musiał pokonać, aby osiągnąć zdolność do skutecznego działania.

30. Należy też odnotować, że UZM dodaje do i tak już złożonego systemu zarządzania lokalnego kolejny element, a przede wszystkim kolejnego aktora, jakim będzie związek metropolitalny wraz z jego organami. Aktor ten będzie odpowiadał za sferę zadań publicznych o dużym znaczeniu dla mieszkańców obszaru metropolitalnego. Zarazem z perspektywy mieszkańców podział zadań i obszarów odpowiedzialności między gminę, powiat i związek metropolitalny będzie trudny do rozszyfrowania. Efektem może być proces, który wśród badaczy procesów zarządzania publicznego określany bywa mianem „blame game”, czyli politycznych rozgrywek między różnymi aktorami w systemie administracji publicznej, których celem jest przerzucanie odpowiedzialności za wszelkie niedociągnięcia czy problemy na inne podmioty<sup>14</sup>. Obywatele pozostają wobec tego

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r., poz. 1045.

<sup>14</sup> Szerzej zob. C. Hood, *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, Princeton 2013.

mechanizmu bezradni ze względu na rosnącą złożoność i współzależność relacji w systemie politycznym i administracyjnym. To zaś prowadzi do pytania o skuteczność mechanizmów politycznej odpowiedzialności.

### KONKLUZJE

Ustawa o związkach metropolitalnych stanowi nieudaną próbę rozwiązania palącego problemu zarządzania aglomeracjami. Ustawa wprowadza do systemu lokalnego zarządzania publicznego podmiot, którego demokratyczna legitymacja będzie wątpliwa, pomimo znaczącego zakresu przypisanych mu zadań publicznych. Ustawa przynosi pogłębienie kryzysu demokracji lokalnej. Wykrojono istotne zadania publiczne ze sfery odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego, przekazano je związkom metropolitalnym, ale nie zadbano o upodmiotowienie mieszkańców w procesie tworzenia związków, wyboru ich władz i podejmowania przez nie decyzji. W tym sensie ustawa nie daje się pogodzić z konstytucyjną formułą decentralizacji władzy publicznej, która nie oznacza tylko technicznego procesu rozproszenia władzy na jednostki terytorialne, ale powinna prowadzić do realnego upodmiotowienia wspólnot lokalnych.

Co więcej, przyjęty sposób regulacji tworzenia i funkcjonowania związków metropolitalnych odzwierciedla centralistyczny i autorytatywny model relacji państwo – samorząd, rzadko spotykany w innych państwach europejskich. Ustawodawca uznał, że wymuszona współpraca samorządów według szczegółowych reguł ustawowych będzie skutecznym mechanizmem zarządzania metropolitalnego, pomimo że wcześniej nie próbowano nawet stymulować i ułatwiać dobrowolnej współpracy samorządów na obszarach aglomeracji.

Również sama idea wprowadzenia nowego aktora do już złożonego systemu samorządu terytorialnego budzi wątpliwości, ponieważ może się przyczynić do powstania instytucjonalnego chaosu i konfliktów kompetencyjnych oraz politycznych. Może też utrudnić egzekwowanie przez obywateli politycznej odpowiedzialności za niedociągnięcia czy błędy.







Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl