

OPINIA PRAWNA

Przedmiot opinii: przepisy ustawy z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (publ. Dz. U. Nr 1890 z 2015 r.) zwanej dalej „ustawą”

Michał Król

Zakres opinii: przedmiotowa opinia jest jedynie zarysowaniem kluczowych problemów wiążących się z przyjętą ustawą i zawiera odniesienia zarówno czysto „prawnicze”, w tym dotyczące zgodności z przepisami Konstytucji RP oraz Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, jak i odniesienia związane z praktyką stosowania prawa (autor niniejszej opinii od wielu lat zajmuje się obsługą prawną jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów komunalnych, ale także sam uczestniczy już piątą kadencję w życiu samorządowym jako radny różnych szczebli samorządu terytorialnego); każde ze wskazanych zagadnień może być przedmiotem dalszych rozważań prawnych oraz opinii praktyków samorządowych.

Charakter prawny „związku metropolitalnego”: od ułomnej formuły powiatu metropolitalnego do niekonstytucyjnej hybrydy przymusowego „zrzeszenia”

Pierwotny projekt ustawy z 2013 r. zawarty w druku sejmowym nr 2107 był projektem ustawy o powiecie metropolitalnym, a w ówczesnym brzmieniu propozycja przepisu art. 1 zawierała definicję tego podmiotu (Art. 1. 1. *Mieszkańcy powiatu metropolitalnego, zwanego dalej powiatem, tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o powiecie metropolitalnym, należy przez to rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium*) statuującą go jako specyficzny rodzaj powiatu, a więc jednostki samorządu terytorialnego drugiego szczebla (choć często pojawiały się sugestie, że tworzy się swoisty samorząd poziomu „2,5” – vide opinia dr. Pawła Antkowiaka z Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu na zlecenie Biura Analiz Sejmowych: *Przed wszystkim należy wyraźnie stwierdzić, że z projektu ustawy jednoznacznie wynika, iż tworzona jest nowa jednostka samorządu*

terytorialnego. Oznacza to, że w dotychczasowym trójstopniowym zasadniczym podziale terytorialnym państwa pojawia się dodatkowy element. Świadczą o tym art. 1-7, ale także, o czym mowa będzie później, charakter realizowanych zadań, sposób finansowania, kwestie przejęcia majątku, procedury wyborcze względem organów powiatu metropolitalnego i inne. Charakter tej jednostki (art. 1) nie wypełnia bowiem znamion powiatu ani regionu, ma być czymś pośrednim. Bezwarunkowo należy odrzucić wyjaśnienia projektodawcy, który stara się lokować powiat metropolitalny na poziomie drugim – czyli powiatowym. Wyraźnie przesądza o tym katalog zadań stawianych przed nowo powoływaną jednostką terytorialną, który w żadnym razie nie stanowi substytutu wyzwań stawianych przed funkcjonującymi obecnie: powiatem ziemskim i miastem na prawach powiatu (grodzkim). Ponadto, co istotne, projekt ustawy nie znosi „tradycyjnego powiatu” na terenie objętym powiatem metropolitalnym. Można odnieść wrażenie, że w trójstopniowej skali powiat metropolitalny należy ulokować na poziomie „2,5”, co już w założeniu jest zabiegiem niezasadnym).

Sami projektodawcy opisując charakter prawny nowo proponowanego powiatu metropolitalnego wskazywali w uzasadnieniu swojego projektu, że:

„Założeniem autorów projektu ustawy jest zachowanie istniejącego zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Powiat metropolitalny, tak jak istniejące obecnie powiaty, będzie jednostką samorządu terytorialnego, ulokowaną na drugim szczeblu podziału terytorialnego. Planowana regulacja nie narusza przepisów ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Rozszerzone zostają jedynie kategorie powiatów, obok powiatu „ziemskiego” i „grodzkiego” pojawia się powiat metropolitalny o zmodyfikowanych zadaniach. Zaproponowane w ustawie rozwiązania są zgodne z wymogami wynikającymi z art. 164 Konstytucji.

Ustawa nie znosi charakteru powiatów „grodzkich” miast tworzących powiat metropolitalny. Przeniesione zostaną jedynie kompetencje strategiczne dla rozwoju aglomeracji, które w bardziej efektywny sposób będą wykonywane na szczeblu metropolitalnym. Zadania te zostały wymienione w projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym. Przepisy wyżej wymienionej ustawy będą miały charakter *lex specialis* w stosunku do istniejących w systemie prawa przepisów dotyczących powiatów.

Ustrój powiatu metropolitalnego wzorowany jest na rozwiązaniach zawartych w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Wybór szczebla powiatowego do administrowania najbardziej zintegrowanymi aglomeracjami umożliwiłby zapewnienie stabilnego mechanizmu dochodów własnych oraz pozwala na bezpośredni wybór władz odpowiedzialnych za rozwój metropolii. Modyfikacje wynikają z konieczności dostosowania konstrukcji ustrojowej powiatu do administrowania w dużej aglomeracji i charakteru zadań przekazanych powiatowi metropolitalnemu. Założeniem projektu jest jak najmniejsza ingerencja w istniejące rozwiązania prawne. Z tego względu wszędzie tam, gdzie to jest możliwe autorzy proponują odesłanie do obowiązującej ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym.”

Pomimo takiego założenia projektodawców obydwie opinie sporządzone na zlecenie Biura Analiz Sejmowych w kwietniu 2014 r. krytycznie oceniały zaproponowany kształt rozwiązań – zarówno już wspomniana opinia dr. Pawła Antkowiaka, jak i opinia dr. Maksymiliana Cherki (m.in. konstatując, że „należy wyraźnie zaznaczyć, że w istocie nie zawiera on definicji powiatu metropolitalnego w oparciu o jakieś jego cechy materialne. Wprowadzie art. 1 ust. 2 projektu wskazuje, że przez powiat metropolitalny należy rozumieć „lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium” (jest to zatem definicja analogiczna jak definicja powiatu, zawarta w ustawie o samorządzie powiatowym), ale w powiązaniu z treścią art. 4 ust. 1 projektu ustawy (oddającej decyzję w sprawie utworzenia takiego powiatu Radzie Ministrów) może to prowadzić do wyodrębnienia powiatów metropolitalnych na podstawie czysto „formalnego” kryterium – zaliczenia danego powiatu do kategorii metropolitalnych przez rozporządzenie Rady Ministrów. Tymczasem powiat metropolitalny winien być formą organizacyjno-prawną tworzącą ramy instytucjonalne dla realizacji zadań istotnych z punktu widzenia funkcjonowania obszaru metropolitalnego, wyodrębnionego ze względu na – wskazane w pkt. II opinii – cechy go konstytuujące. Wszak to odrębność i szczególnie charakter takich obszarów stanowi o potrzebie wprowadzenia dedykowanych im, a odrębnych od rozwiązań standardowych, regulacji prawnych. W tym zakresie projekt poselski może zatem w praktyce prowadzić do swoistego „rozchwiania” instytucji powiatu metropolitalnego i tworzenia go również tam, gdzie nie ma ku temu wystarczającego uzasadnie-

nia. Warto zaznaczyć, że przyjęcie w projekcie wskazanego, i budzącego poważne wątpliwości, czysto „formalnego” kryterium wyodrębnienia powiatu metropolitalnego od funkcjonującej w obrocie prawnym definicji „obszaru metropolitalnego”, zawartej w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którą (art. 2 pkt 9 ustawy) należy przez obszar ten rozumieć „obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju”). Także trzecia ze zleconych przez Biuro Analiz Sejmowych opinii prof. Czesława Martysza z września 2014 r. chociaż nie postulowała w swojej konkluzji odrzucenia projektu – tak jak opinia dr. P. Antkowiaka – to wskazywała na liczne wątpliwości, i postulowała w ostatnich słowach dotyczących zgłoszonego projektu ustawy: *nie powinno to przesądzać o jego odrzuceniu, ale o jego poprawieniu, poprzez szeroką nad nim dyskusję i upowszechnienie*. W tej opinii prof. Cz. Martysz podkreśla „powiatowy charakter podmiotowy” proponowanego w pierwotnym projekcie powiatu metropolitalnego: *Ogólna konstrukcja projektu ustawy wskazuje, że autorzy projektu chcieli do maksimum wykorzystać istniejące rozwiązania prawne odnoszące się do powiatu. Jest to wielka zaleta ustawy, choć z drugiej strony mamy tu wiele powtórzeń, odnoszących się do spraw organizacji i funkcjonowania organów powiatu metropolitalnego, pozycji prawnej radnego, związków, porozumień i stowarzyszeń samorządowych, tworzenia prawa miejscowego czy problematyki nadzoru. Niekiedy projekt zawiera przepisy odsyłające wprost do niektórych instytucji ustawy powiecie, co należy zaaprobować. Z drugiej jednak strony, gdyby przyjrzeć się treści obowiązujących ustrojowych ustaw samorządowych, to tam również takich, niemal identycznych rozwiązań nie brakuje. Może zatem przydałaby się nowa, uniwersalna ustawa o samorządzie terytorialnym, uwzględniająca różnice w rozwiązaniach ustrojowych na poszczególnych poziomach tego samorządu. Projekt ustawy zasadniczo też nie wkracza w dotychczasowy zakres zadań kompetencji gmin, powiatów i miast na prawach powiatu, wchodzących w skład powiatu metropolitalnego. W odniesieniu do relacji w zakresie wykonywanych zadań pomiędzy powiatem metropolitalnym, a tworzącymi go miastami – przyjęto słuszne założenie, że powiat metropolitalny przejmuje tylko nieznaczną część zadań miast, które do tej pory realizowane były najczęściej w formie związków międzygminnych. A zatem powiatowa administracja zespolona (służby, inspekcje i straże) pozostaje w gestii miast będących członkami powiatu metropolitalnego. Chodzi o to, by szanując konstytucyjną zasadę ochrony samodzielności gmin, ingerować w tę samodzielność tylko w bardzo ograniczonym zakresie*.

Właśnie do takiego modelu – powiatu metropolitalnego jako specyficznej jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu, którego mieszkańcy z mocy prawa

tworzą lokalną wspólnotę samorządową – zawartego w pierwotnym projekcie ustawy, odnosiły się jednoznacznie negatywne uwagi wszystkich organizacji samorządowych zawartych w stanowisku Związku Powiatów polskich z 28 października 2013 r. o negatywnym zaopiniowaniu projektu uchwały oraz Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP z 5 grudnia 2013 r.. Ze stanowiskami tymi współgrały przekazane do Sejmu za pośrednictwem Związku Województw RP negatywne opinie ze strony dziewięciu województw samorządowych. I już do takiego rozwiązania podnoszono wątpliwości co do naruszenia samodzielności powiatów i gmin. W ramach swoich uwag w piśmie z dnia 6 listopada 2013 r. Prokurator Generalny (opiniujący w trybie ustawy o prokuraturze) wskazał na brak uwag do przedmiotu projektu w zakresie odnoszącym się do zadań prokuratury oraz wskazał dodatkowo na uregulowania konstytucyjne wskazując, że „wydaje się” że projekt ustawy nie narusza przepisów Konstytucji wiążących zagadnienie podziału zasadniczego z podziałem na jednostki samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP) oraz, że ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych na podstawie ustawy (art. 166 ust. 2 Konstytucji RP) i dlatego w posumowaniu swojego stanowiska przyjął, że /ponownie/, „wydaje się”, że projektowana ustawa nie jest sprzeczna z Konstytucją.

Pomimo braku jakichkolwiek pozytywnych opinii Sejm w lutym 2014 r. po pierwszym czytaniu skierował projekt do dalszych prac w Komisji Administracji i Cyfryzacji oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Po półtora roku niezbyt intensywnej pracy (praktycznie już pod koniec kadencji i w trakcie rozpoczynającej się kampanii wyborczej) ww Komisje przekazały projekt ustawy, w którym dokonano fundamentalnej zmiany (wyrażonej także w nowej nazwie projektu ustawy: „ustawy o związkach metropolitalnych”). Przedłożony projekt zawarty w druku nr 3729 odchodził od koncepcji powiatu metropolitalnego jako jednostki samorządu terytorialnego i zdefiniował w nowej propozycji brzmienia art. 1 „związek metropolitalny” jako „formę współpracy gmin i powiatów” (aczkolwiek przy pozostawieniu wyborów powszechnych radnych zgromadzenia związku metropolitalnego i odwołaniach do ustawy o samorządzie wojewódzkim). W ten sposób do projektu ustawy wprowadzono logiczną sprzeczność „forma współpracy” nie może łączyć się z przymusem uczestnictwa danej gminy lub powiatu w tej formie współpracy (a takie są konsekwencje rozwiązania przyjętego w treści przepisu art. 6 tego projektu, bo chociaż wymagana jest opinia rad wszystkich zainteresowanych gmin i powiatów, to pozytywna opinia wymagana jest tylko dla 50% rad gmin i powiatów oraz 70% miast na prawach powiatu). Niestety to „nowe rozwiązanie” nie było już przedmiotem żadnych konsultacji, ani opinii /a przynajmniej

brak takowych w oficjalnym przebiegu procesu legislacyjnego, chociaż wiadomym jest autorowi opinii, że pewne kwestie były przedmiotem obrad Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, co ze względu na stanowisko samorządów wojewódzkich miało wpływ np. na rezygnację z przypisania do kompetencji związku metropolitalnego kwestii związanych z gospodarką odpadami/. Nie było zresztą czasu na takie konsultacje, albowiem koniec kadencji coraz szybciej się zbliżał i do drugiego czytania doszło w dniu 24 września 2015 r. Po skierowaniu projektu do Komisji Administracji i Cyfryzacji oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w celu rozpatrzenia poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu Komisje te odbyły posiedzenie jeszcze tego samego dnia by przedłożyć je do trzeciego czytania następnego dnia tj. 25 września 2015 r. Oczywiście jest, że tym trybie jakakolwiek pogłębiona analiza zgłoszonych poprawek nie była możliwa (symptomatyczna jest jedyna dłuższa merytoryczna wypowiedź legislatora na wspólnym posiedzeniu Komisji Administracji i Cyfryzacji oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 24 września 2015 r.

Zaraz, chwileczkę. Przepraszam, jesteście już gotowi. poprawka zawarta w pkt 1 w naszej ocenie powinna być rozpatrywana łącznie z poprawką w pkt 2 i poprawkami zawartymi w pkt od 5 do 9. Są to poprawki, które mają na celu wprowadzenie innego modelu tworzenia związków metropolitalnych. Utworzenie związku metropolitalnego ma być poprzedzone utworzeniem obszaru metropolitalnego. Jest to model dwuetapowy. Rozwiązania zawierają szereg merytorycznych różnic w odniesieniu do tego, co jest zawarte w sprawozdaniu Komisji. Biuro nie będzie analizowało tych różnic, bo właściwym adresatem są wnioskodawcy, ewentualnie pomocny może być przedstawiciel Rady Ministrów.

Z naszej strony chciałbym wyrazić wątpliwości, na ile ten nowy model wpisuje się w projekt w brzmieniu ze sprawozdania komisji – krótki czas, pomiędzy zgłoszeniem tych poprawek a posiedzeniem komisji uniemożliwił szczegółową analizę w tym zakresie. W związku z tym, że wprowadzany jest obszar metropolitalny jako nowy twór, trochę pośredni, prowadzący do utworzenia związków metropolitalnych to, krótko mówiąc, mamy wątpliwość, jak wkomponowuje się to w rozwiązania, które są zawarte w projekcie. W szczególności mam na myśli rozwiązania dotyczące nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy pamiętać, że zawarte w projekcie przepisy ustawy posługują się sformułowaniem „obszaru metropolitalnego”, jest natomiast rozumiany jako „związek metropolitalny”. W sytuacji przyjęcia tych poprawek będziemy mieli do czynienia, na gruncie projektu z pojęciem obszaru metropolitalnego i pojęciem związków metropolitalnych, to rozumienie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym będzie musiało ulec zmianie, jak powiedziałem wcześniej. Nie jeste-

śmy gotowi na szczegółową analizę w tym zakresie, więc póki co, to ma charakter wątpliwości.).

Ostatecznie przyjęto wszystkie poprawki zgłoszone przez Klub PO, a odrzucono poprawki Klubów SLD i PiS. Przy czym nawet niektórzy posłowie wnioskodawcy z Klubu PO wskazywali, że poprawki druzgocą pierwotny sens ustawy i staje się ona kadłubkowa. Ostatecznie wtedy też (jako poprawkę Klubu PO) zaproponowano jeszcze dalej idącą ostateczną i obecnie obowiązującą treść art. 1 ustawy:

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

2. W skład związku metropolitalnego wchodzi:

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

Powyższe połączone zostało z rezygnacją z przepisów dotyczących bezpośrednich wyborów radnych zgromadzenia metropolitalnego oraz pozostawieniem przymusowego „zrzeszenia” gmin i powiatów wskazanych w ust. 2 art. 1 ustawy.

Tak więc jeżeli w przypadku pierwotnego projektu ustawy można się było jeszcze zastanawiać (protesty i wątpliwości samorządowców, warunkowe „wydaje się zgodna z Konstytucją” Prokuratora Generalnego), czy sytuacja ukształtowania szczególnego rodzaju jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu, która to jednostka przejmowałaby niektóre zadania samorządu wojewódzkiego, ewentualnie takie zadania gmin i innych powiatów, które w rzeczywistości aglomeracji metropolitalnej nie mogłyby być przez nie skutecznie wykonywane, byłaby konstytucyjnie dopuszczalna i zgodna z zasadą pomocniczości (wyrażoną w preambule Konstytucji RP i Traktatach Unijnych, a sformułowaną ponad sto lat temu w katolickiej nauce społecznej – poczynając od encykliki Rerum Novarum); to **ostateczna i obowiązująca obecnie wersja ustawy wprowadza nowy podmiot samorządowy „związek metropolitalny” nie będący jednostką samorządu terytorialnego.**

Tymczasem jeżeli uwzględnić przepisy Konstytucji RP, a w szczególności przepisy art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 1, art. 164 ust. 1 i ust. 2, art. 165 ust. 1 i 2, art. 166 ust. 1 i 2, to oczywistym jest, że **samorząd terytorialny tworzą w Polsce gminy będące podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz inne jednostki samorządu terytorialnego** (regionalnego albo lokalnego i regionalnego) określone w drodze ustawowej (czyli obecnie powiaty i województwa samorządowe działające na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie wojewódzkim). Przywołane przepisy Konstytucji RP korelują z przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a w szczególności jej art. 3 oraz art. 11. Natomiast przepis art. 172 Konstytucji RP: 1. **Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się.** 2. *Jednostka samorządu teryto-*

rialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. 3. *Zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, określa ustawa* (któremu odpowiada przepis art. 10 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego: 1. *Wykonując swoje uprawnienia, społeczności lokalne mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi – w granicach określonych prawem – w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania.* 2. *Prawo społeczności lokalnych do przystąpienia do stowarzyszenia w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów oraz prawo do przystąpienia do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych będzie uznane w każdym państwie.* 3. *Spoločności lokalne mogą współpracować ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem*) dotyczący zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego **dotyczy prawa do dobrowolnego zrzeszania się, a nie tworzenia zrzeszeń, w których uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego jest obowiązkowe. Oznacza to, że dokonane w ustawie pomieszenie pojęć uprawnienia i obowiązku, a w konsekwencji pojęć dobrowolnego zrzeszenia i jednostki samorządu terytorialnego (wspólnoty samorządowej istniejącej z mocy prawa) jest w sposób oczywisty niekonstytucyjne.** Ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego – wynikająca chociażby z przepisu art. 165 ust. 2 Konstytucji RP – inaczej kształtuje się w przypadku rozdzielenia kompetencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego różnych szczebli, inaczej w sytuacji relacji z organami innych władz publicznych w rozumieniu przepisu art. 163 Konstytucji RP, ale samodzielność ta nie może być odgórnie i przymusowo ograniczona na rzecz zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego. Na marginesie zauważyć można w jaki sposób to pomieszenie pojęć w ustawach szczególnych: i tak np. zgodnie z art. 70 pkt 1 ustawy w ustawie o finansach publicznych wprowadza się zapis, że przepisy dotyczące jednostek samorządu terytorialnego stosuje się odpowiednio do związków metropolitalnych, ale już w art. 72 pkt 1 b ustawy w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym

Reasumując: **komentowaną ustawą wprowadzono podmiot będący pomieszeniem jednostki samorządu terytorialnego z dobrowolnym zrzeszeniem takich jednostek, a dla takiej „hermafrodyty” brak jest ustrojowych podstaw prawnych.** Dodatkowo na rzecz właśnie takiego podmiotu zgodnie z ustawą dochodziłoby do ograniczenia kompetencji gmin i powiatów leżących na terenie obszaru metropolitalnego. Przedmiotowa wada ustawy przesądza o konieczności wycofania jej z obowiązującego porządku prawnego, a wskazana poniżej argumentacja ma charakter dodatkowy.

Dobrowolność versus obowiązkowa przynależność do związku metropolitalnego oraz tryb tworzenia związków metropolitalnych

Z materią konstytucyjną ściśle łączy się zagadnienie obowiązkowej przynależności gmin i powiatów położonych na terenie obszaru metropolitalnego, co w zakresie ograniczenia samodzielności tych gmin i powiatów (a przede wszystkim gmin ze względu na ich pozycję konstytucyjną) na rzecz związku metropolitalnego **jest sprzeczne z art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 2, art. 164 ust. 1 i 3, art. 166 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2 – 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego poprzez naruszenie pozycji ustrojowej gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz jej samodzielności (odpowiednio, chociaż w mniejszym stopniu analogicznie w stosunku do powiatu).** /porównaj z uzasadnieniem wyroku trybunału Konstytucyjnego z 4 maja 1998 r., sygn. K38/97/. Konkretnym przykładem może być np. przepis art. 69 pkt 3 ustawy w zakresie w jakim strategię rozwoju powiatów i gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego muszą być zgodne ze strategią rozwoju tego związku; czy art. 72 pkt 4 ustawy w zakresie w jakim gminne i powiatowe plany transportowe (w granicy obszaru metropolitalnego) tracą moc z chwilą wejścia w życie planu transportowego związku metropolitalnego, czy art. 72 pkt 7 ustawy w zakresie w jakim organizatorzy gminnych i powiatowych przewozów pasażerskich na terenie związku metropolitalnego są obowiązani do uczestnictwa w zintegrowanym systemie taryfowo-biletowym ustanowionym przez ten związek (w tym przypadku rodzi się także wątpliwość co do zakresu ingerencji w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej). Na marginesie, ciekawe jest proponowane uregulowanie przepisu art. 15a ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym: *Wzajemne rozliczenia z tytułu uczestnictwa organizatorów gminnych i powiatowych przewozów pasażerskich w zintegrowanym systemie taryfowo-biletowym na terenie związku metropolitalnego określa porozumienie zawarte przez związek metropolitalny i odpowiednią jednostkę samorządu terytorialnego. A co będzie, gdy do tego porozumienia nie dojdzie?* Odnośnie planowania przestrzennego to problematyka ta została opisana w pkt V.

Generalnie autor niniejszej opinii podziela pogląd prof. Czesława Martysza zawarty w opinii z września 2014 r. zleconej przez Biuro Analiz Sejmowych, że idealnym rozwiązaniem, w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, byłoby tworzenie dobrowolnych związków gmin, rozumianych, jako inicjatywa samych lokalnych wspólnot samorządowych. Taki „scenariusz” generuje także istniejąca ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przewidująca co do zasady tworzenie takich związków, natomiast jako wyjątek przewidziano związek przymusowy, tworzony na podstawie tej ustawy (art. 64 ust. 4).

W ramach przymusu zrzeszenia dotyczącego przynależności z mocy prawa do związku metropolitalnego gmin i powiatów położonych na obszarze metropolitalnym decydujące rozstrzygnięcia należą – stosownie do przepisu art. 4 ustawy – do Rady Ministrów. W dalece upolitycznionej rzeczywistości samorządowej największych polskich miast może to rodzić pokusę przykrajania konkretnych rozstrzygnięć rozporządzeń o ustaleniu granic obszarów metropolitalnych i utworzeniu związków metropolitalnych stosownie do politycznych sympatii władarzy poszczególnych samorządów. Aktualna pozostaje krytyczna uwaga Związku Powiatów Polskich odnośnie lakoniczności kryteriów (obecnie zawartych w ust. 2 art. 4 ustawy) którymi posługiwać się winna Rada Ministrów wydając stosowne rozporządzenia, oraz konstatacja, że „w praktyce to przepisy rangi wykonawczej będą ograniczały kompetencje gmin i powiatów, które zostaną włączone do powiatu metropolitalnego” /obecnie związku metropolitalnego/. Wskazać przy tym także należy na treść art. 5 i art. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano wielokrotnie (np. wyrok K 37/06 lub orzeczenie U 1/01) na konieczność jasnego i precyzyjnego dookreślenia zasad zmian granic gmin i powiatów, co odpowiednio należałoby zastosować do dookreślenia zasad wyznaczania granic obszaru metropolitalnego. Obecne brzmienie art. 7 ust. 4 wskazuje na konieczność uzyskania pozytywnej opinii rad co najmniej 70 % rad miast na prawach powiatu oraz 70 % gmin nie mających statusu miasta na prawach powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego, oraz co najmniej 50 % rad powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego. Nie wiadomo skąd wynika takie zróżnicowanie; 50 – 70 % (nb. ulegające zmianom w trakcie procesu legislacyjnego). Na marginesie wprowadzenie możliwości „dzielenia” powiatów granicami obszaru metropolitalnego w połączeniu z przymusowym udziałem wszystkich takich powiatów rodzi liczne wątpliwości i może skutkować sytuacjami kiedy taką samą reprezentację i wpływ w zgromadzeniu związku metropolitalnego mają powiat, którego wszystkie gminy należą do tego związku i opłacają składki oraz powiat, którego tylko jedna „graniczna” i niewielka gmina należy do tego związku (i opłaca stosowną składkę). Przypomnieć należy, że obowiązkowe składki są odprowadzane przez gminy, ale nie przez powiaty.

Negatywnie należy ocenić rozwiązanie wprowadzające domniemaną milcząca zgodę z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy. Przy przyjętym 3 miesięcznym terminie na wydanie opinii poprzedzonej konsultacjami z mieszkańcami w przypadku większych miast przygotowanie rzeczywistych, a nie pozornych konsultacji w tym terminie nie jest realne.

Pośrednie wybory (delegaci) do zgromadzenia związku metropolitalnego oraz wewnętrzny ustrój związku metropolitalnego

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że przepis art. 169 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Jakkolwiek zgromadzeniu związku metropolitalnego nadano kształt analogiczny jak dla sejmiku województwa (vide odesłanie z art. 25 ustawy) to związek metropolitalny pozbawiono w trakcie prac legislacyjnych statusu jednostki samorządu terytorialnego (choć początkowo zachowano bezpośredniość wyborów do zgromadzenia związku). Niezależnie od uwag podniesionych w pkt I stanowi to ewidentne obejście prawa rangi konstytucyjnej. Dodatkowo rozwiązanie to narusza przepis art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego odnoszący się do samorządu lokalnego w ogólności:

Artykuł 3 Koncepcja samorządu lokalnego

1. Samorząd lokalny oznacza 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.

2. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie.

Warto przypomnieć, że stosowne poprawki wyłączone bezpośrednio wyborów radnych zgromadzenia związku metropolitalnego autorstwa Klubu PO zostały wprowadzone w ostatniej chwili w III czytaniu ustawy.

Ostatecznie przyjęte rozwiązania tworzą rozwiązania dziwaczne pod względem funkcjonalnym. Stosownie do przepisu art. 20 ustawy członkami zgromadzenia/delegatami są przedstawiciele gmin i powiatów. W każdym przypadku po dwóch delegatów niezależnie od wielkości powiatu lub gminy (i niezależnie od wysokości płaconej – lub nie płaconej w przypadku powiatów – składki): jako reprezentant władzy wykonawczej wójt (burmistrz, prezydent) lub starosta oraz przedstawiciel odpowiedzialnej rady. W związku z oczywistym zachwianiem reprezentatywności wprowadzono przepisem art. 24 nader skomplikowany sposób głosowania kwalifikowaną większością głosów chyba nigdzie indziej nie występujący tj.

1. Uchwały zgromadzenia są podejmowane kwalifikowaną większością głosów, chyba że ustawa stanowi inaczej.

2. Warunek uzyskania większości kwalifikowanej jest spełniony, jeżeli za przyjęciem uchwały głosuje:

- większość jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku;
- taka liczba gmin, iż ich mieszkańcy stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze metropolitalnym.

3. Na potrzeby obliczania większości, o której mowa w ust. 2, ustalenie za jakim rozstrzygnięciem oddała w głosowaniu swój głos jednostka samorządu terytorialnego następuje w sposób następujący:

- jeżeli w głosowaniu uczestniczy jeden delegat danej jednostki samorządu terytorialnego – zgodnie z rozstrzygnięciem tego delegata;
- jeżeli w głosowaniu uczestniczą obaj delegaci danej jednostki samorządu terytorialnego i głosują za tym samym rozstrzygnięciem – zgodnie z ich rozstrzygnięciem;
- jeżeli w głosowaniu uczestniczą obaj delegaci danej jednostki samorządu terytorialnego i głosują za różnymi rozstrzygnięciami – przyjmuje się, że jednostka samorządu terytorialnego oddała głos „wstrzymując się”.

4. Liczbę ludności, o której mowa w ust. 2, ustala się na podstawie danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok głosowania.

Niewątpliwie przyjęcie takiej kwalifikowanej większości nie tylko grozi paraliżem prac zgromadzenia, ale będzie stanowiło nie lada wyzwanie dla informatyków tworzących systemy elektronicznego liczenia głosów, ale do czasu ich opracowania trudno sobie nawet wyobrazić „ręczne” liczenie takiej kwalifikowanej większości. Dodatkowo w ust. 5 cyt. art. wprowadzono zasadę, że głosowanie w sprawach dotyczących przebiegu obrad odbywa się zwykłą większością głosów. Nawet jeżeli zawsze uda się precyzyjnie rozdzielić kwestie proceduralne od merytorycznych (co nie zawsze musi być takie oczywiste), to poprzez odpowiednie wnioski formalne można wpływać na ostateczny kształt uchwały merytorycznej (poczynając od sprawy dotyczącej przebiegu obrad tj. wniosku o zmianę porządku obrad i wycofanie projektu uchwały; a czy w związku z odesłaniem z art. 25 będzie to inna większość kwalifikowana z art. 21 ust. 2 ustawy o samorządzie wojewódzkim, czy zwykłą większość z art. 24 ust. 5 ustawy?).

Ponadto art. 28 ust. 2 wprowadza wybór przewodniczącego zarządu związku metropolitalnego w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów ustawowego składu zgromadzenia. Jego odwołanie stosownie do przepisu art. 31 ustawy w zw. z art. 37 ust. 3 ustawy o samorządzie wojewódzkim następuje natomiast kwalifikowaną większością 3/5 głosów ustawowego składu zgromadzenia także w głosowaniu tajnym. Natomiast w związku z treścią art. 28 ust. 1 ustawy w zw. z art. 24 ust. 1 ustawy należy przyjąć, że pozostałych dwóch członków zarządu jest wybieranych w głosowaniu jawnym większością kwalifikowaną, o odwołanie na wniosek przewodniczącego zarządu może

nastąpić w głosowaniu tajnym zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zgromadzenia. Absolutorium natomiast przyjmowane jest w głosowaniu jawnym bezwzględną większością głosów ustawowego składu zgromadzenia – stosownie do przepisu art. 29 ust. 1 ustawy. Obawy budzi nie tyle możliwość pogubienia się delegatów, którzy jako 'kwalifikowani' samorządowcy powinni sobie dać radę ze skomplikowaniem tej materii, ale to że różne większości dla wyboru organu stanowiącego (a nawet różne większości i sposoby głosowania dla wyboru i odwołania poszczególnych członków organu wykonawczego) oraz dla przyjmowania uchwał (np. uchwały budżetowej) może doprowadzić do powstania różnych „większości blokujących” i ostatecznie do paraliżu prac związku metropolitalnego.

Rozrost biurokracji a kompetencje związku metropolitalnego

W pierwotnej wersji projektu ustawy (druk nr 2107) zakres zadań powiatu metropolitalnego, aczkolwiek nie był imponujący, to zawierał w treści ówczesnego art. 8 ust. 1 wyliczenie kilkunastu kompetencji oraz wskazanie w ust. 3 na przekazywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej:

Art. 8. 1. 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.

2. Ustawy mogą określać inne zadania powiatu metropolitalnego.

3. Ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu metropolitalnego jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat metropolitalny.

Dla określonego powyżej katalogu kompetencyjnego powiatu metropolitalnego słuszne było stanowisko wyrażone w przywoływanej już opinii dr. Pawła Antkowiaka z Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu wykonanej na zlecenie Biura Analiz Sejmowych, że: *Zakres działania i katalog zadań realizowanych przez powiat metropolitalny (art. 8) jest niespójny i nieadekwatny do realiów funkcjonowania obszarów metropolitalnych w Polsce. Wynika z niego, że wiele proponowanych zadań nakłada się na te, które realizują inne jednostki samorządu terytorialnego. Istnieje więc poważne ryzyko, że zaistniała sytuacja wygeneruje niepotrzebne spory kompetencyjne i niewątpliwie skomplikuje proces decyzyjny w dotychczas funkcjonujących jednostkach. Należy również wyraźnie powiedzieć, że coś, co projektodawca nazywa w uzasadnieniu przeniesieniem na szczebel metropolitalny zadań ponadlokalnych, kluczowych dla rozwoju całej aglomeracji, jest de facto ograniczeniem dotychczasowych kompetencji gmin, miast na prawach powiatu, ale także województw, a co za tym idzie ograniczeniem dopływu środków finansowych dla tych jednostek.*

Podczas prac legislacyjnych, niewątpliwie w związku z protestami samorządów wojewódzkich uzewnętrznianych także podczas obrad Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu istotnie ograniczono zakres działania związku metropolitalnego i jego zadań. W znacznej mierze jednostki samorządu terytorialnego obroniły w ten sposób swoje kompetencje. Ostatecznie art. 12 ust. 1 wskazuje formalnie pięć zakresów wykonywanych zadań publicznych (w dużej mierze pustych) tj. dotyczących:

1) kształtowania ładu przestrzennego;

2) rozwoju obszaru związku;

3) publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku;

4) współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku;

5) promocji obszaru metropolitalnego.

Analizując w praktyce ww zadania zauważyć należy, że mają one przede wszystkim charakter planistyczno-koncepcyjny. I tak w szczególności:

Ad. 1 W zakresie kształtowania ładu przestrzennego związek metropolitalny opracowuje „studium metropolitalne”, co wydaje się najpoważniejszą kompetencją związku i dlatego będzie przedmiotem odrębnej analizy w pkt V.

Ad. 2 W zakresie rozwoju obszaru związku jedyną kompetencją związku metropolitalnego jest przygotowanie – stosownie do art. 69 ustawy wprowadzającego zmiany do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – strategii rozwoju danego związku metropolitalnego, który musi być zgodny ze strategią rozwoju województwa i powinien być skonsultowany z gminami i powiatami z obszaru metropolitalnego oraz z partnerami społecznymi i gospodarczymi. W obecnej praktyce samorządowej nie spotyka się żadnych postulatów odnoszących się do dotkliwej braku strategii na tym poziomie. Istniejące strategie województw, powiatów i gmin w pełni wystarczają dla strategicznego planowania rozwoju, a nawet często dokumenty nie są w pełni wykorzystywane. Tworzenie kolejnych strategii nie będzie żadną wartością dodaną i nie wpłynie istotnie na rzeczywistość, a można nawet podejrzewać, że prowadzić będzie do niepotrzebnego wydawania środków publicznych na kolejne dokumenty „do postawienia na półkę”.

Ad. 3 W zakresie publicznego transportu zbiorowego – stosownie do art. 72 ustawy wprowadzającego zmiany do ustawy o publicznym transporcie drogowym – kompetencją związku metropolitalnego jest przygotowanie i uchwalenie planu transportowego związku metropolitalnego, opiniowanie takiegoż planu wojewódzkiego, a ponadto ustanowienie zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego (w tym zakresie niezależnie od wskazanych wcześniej zastrzeżeń wątpliwości budzi realność możliwości wykonania tego zadania przy braku stosownych narzędzi).

Ad. 4 W zakresie współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku, to współdziałanie to ma charakter jedynie opiniodawczy, co w sytuacji, kiedy związek metropolitalny jest zrzeszeniem powiatów i gmin danego obszaru metropolitalnego swobodnie może być zastąpione opiniami tych gmin i powiatów.

Ad. 5 W zakresie promocji obszaru metropolitalnego, to przy aktywnej działalności promocyjnej województwa samorządowych (liczonej w miliony złotych) oraz promocji prowadzonej przez poszczególne powiaty i gminy (w tym w szczególności miasta na prawach powiatu) brak jest takich potrzeb w zakresie promocji, które bądź nie byłyby już zaspokojone, bądź nie mogłyby być zaspokojone w ramach dobrowolnej współpracy pomiędzy istniejącymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Reasumując: bardzo skromna ilość zadań polegających na wykonaniu dokumentów będących odzwier-

cedzeniem analogicznych dokumentów na szczeblu wojewódzkim oraz gminnym i powiatowym w niczym nie uzasadnia powoływania odrębnej podmiotowości związków metropolitalnych. Aktualne pozostają uwagi zgłaszane przez samorządy, że przedstawione w ustawie rozwiązania prawne nie zawierają właściwych narzędzi do wzmocnienia funkcji metropolitalnych, stają się jedynie próbą wprowadzenia zmian w podziale administracyjnym kraju, powodując chaos w zakresie decyzyjnym i kompetencyjnym /vide stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP, czy konkluzja opinii Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego/. Zauważyć przy tym należy, że bardzo ostra krytyka ze strony samorządowej formułowana była także z tego samego środowiska politycznego, z którego wywodzili się projektodawcy ustawy.

Równocześnie dla tak wrażliwych korzyści w zakresie wykonywania zadań publicznych ustawa konstruuje rozbudowaną biurokrację – utworzenie urzędów metropolitalnych na wzór urzędów marszałkowskich, tworzenie metropolitalnych jednostek organizacyjnych, wyposażenie związków metropolitalnych w nieruchomości z przeznaczeniem na siedziby, etc.; a przede wszystkim bardzo bogate finansowanie. Wszystko to uzasadnia obawy wyrażone m.in. w pkt 6 uwag samorządowego województwa opolskiego, że ustawa „będzie nie tylko istotnym obciążeniem dla podatników, ale również działaniem nieracjonalnym, z uwagi na dublowanie kompetencji i zadań realizowanych już przez istniejące służby samorządu terytorialnego”. Jeżeli ktokolwiek myśli o odbiurokratyzowaniu polskiej administracji oraz o racjonalizacji wydatków publicznych i ograniczeniu deficytu budżetowego w pierwszej mierze winien doprowadzić, do tego aby wejście ustawy w życie nie doprowadziło do powstania całkowicie zbędnych i niewspółmiernych do oczekiwanych efektów kosztów.

Podkreślić należy, że w wielu opiniach zarówno prawników, jak i samorządowców podkreślano jako szczególnie niepokojący fakt braku oceny skutków finansowych wprowadzenia ustawy w życie (pomimo obowiązku wprost wynikającego z przepisu art. 50 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Planowanie przestrzenne na poziomie metropolitalnym

Ustawa wprowadza liczne zmiany do ustawy o planowaniu przestrzennym, a w szczególności przewiduje, że związek metropolitalny sporządza ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, dla całego obszaru metropolitalnego, zwane „studium metropolitalnym”, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Przy czym studium to określa:

1) zasady i obszary rozwoju systemów komunikacji, w tym dróg publicznych z podziałem na klasy i kategorie,

infrastruktury technicznej oraz rozmieszczenie innych inwestycji celu publicznego o znaczeniu metropolitalnym;

2) zasady i obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, ponadregionalnych i regionalnych korytarzy ekologicznych, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, mających znaczenie dla całości obszaru metropolitalnego, w szczególności w odniesieniu do sposobów realizacji infrastruktury technicznej;

3) ustalenia wynikające z zasad rozwoju i ochrony obszarów, o których mowa w pkt 1 i 2, położonych w granicach obszaru metropolitalnego;

4) maksymalne powierzchnie przeznaczone pod zabudowę, z podziałem na rodzaje zabudowy oraz gminy.

Szczególnie ostatni pkt budzić może obawy w kontekście ochrony samodzielności gmin, w związku z przyjęciem rozwiązania, że ustalenia te są wiążące dla wójta (burmistrza, prezydenta) przy sporządzaniu studium.

Projekt ustawy spotkał się z jednoznaczny krytyką Krajowej Izby Urbanistów (pismo z 2.10.2013 r.) oraz Krajowej Rady Izby Architektów RP (vide pismo z 13.11.2013r., w którego konkluzji wskazano, że: „Reasumując, dezintegracja na polu administracyjnym przełoży się na dezintegrację w systemie hierarchicznego planowania przestrzennego, którego niegdyś dobrze zorganizowane instytucje funkcjonują jeszcze w szczątkowej formie obecnie. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż trwające prace nad Kodeksem Urbanistyczno-Budowlanym przynajmniej w warstwie deklaratywnej zmierzają do uproszczenia i większej przejrzystości prawa w tym zakresie. Proponowana regulacja dając nowe narzędzia wybranym miastom osłabia równocześnie spodziewane efekty prac Komisji Kodyfikacyjnej prawa Budowlanego zmierzające do zdefiniowania przejrzystych reguł planowania przestrzennego opartych o hierarchiczną strukturę szczebla krajowego, wojewódzkiego i gminnego.”).

Polityka nierówności i niezrównoważonego rozwoju

Przewidziany nowowprowadzonym do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przepisem art. 51a pkt 1 oraz art. 51 b mechanizm ustalenia dochodów związków metropolitalnych w postaci 5 % udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkałych na terenie obszaru metropolitalnego, w sytuacji braku faktycznego obciążenia związków metropolitalnych realnymi i rzeczywistymi zadaniami publicznymi sprowadza się do dodatkowego transferu środków publicznych do społeczności zamieszkałych na obszarach metropolitalnych i tak wyróżniających się szybszym wzrostem i wyższymi dochodami niż pozostałe części kraju. Mechanizm taki sprzeczny jest z konstytucyjną zasadą równości, a także z zasadą pomocniczości i solidarności. W sytuacji gdy tworzy się spe-

cialne programy wspierające np. rozwój obszarów wiejskich, ustawa praktycznie bez racjonalnego uzasadnienia decyduje o przekazaniu istotnej części dochodów skarbu państwa do tych części kraju, które lepiej ‘sobie radzą’ niż pozostałe i stanowią „bieguny wzrostu”, których rozwój powinien rozprzestrzeniać się na całe województwo, a nie odbywać się jego kosztem /vide uwagi Województwa Łódzkiego pkt 1 d/. Wielokrotnie wskazywano, że ustawa nie umożliwi prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju.

Podobnie wewnątrz samego obszaru metropolitalnego przyjęty ustrój wewnętrzny (kwalifikowana większość z art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy większości ludności zamieszkałej na obszarze metropolitalnym – potrzebnej m.in. dla przyjęcia uchwały budżetowej) doprowadzić może do hegemonii stolicy województwa/miasta na prawach powiatu i „wysysania” środków pochodzących ze składek wszystkich gmin i przeznaczania ich według optyki centrum, kosztem gmin i powiatów okolicznych.

Konkluzje

Ustawa w swoim obecnym kształcie jest niekonstytucyjna, buduje niepotrzebną „czapę biurokracyjną” niewspółmierną do realizowanych zadań publicznych (chaotycznie przydzielonych związkom metropolitalnym) i jest nieefektywna. Kierunek przepływu środków publicznych sprzeczny jest z zasadą zrównoważonego rozwoju. Rozwiązania przyjęte w ustawie naruszają także zasady pomocniczości i solidarności. Liczba mankamentów ustawy poczynając od błędnej prawnoontologicznej koncepcji „związku metropolitalnego” jako podmiotu samorządowego nie będącego jednostką samorządu terytorialnego (choć zbudowanego na kształt samorządu województwa, z zastosowaniem ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, czy ustawy o finansach publicznych), ale będącego zresze- niem gmin i powiatów – o przymusowym, a nie dobrowolnym charakterze (i z pośrednimi, a nie bezpośrednimi wyborami), aż do konkretnych kompetencji nie przystających do całego systemu samorządu terytorialnego; powoduje, że trudno sobie wyobrazić możliwość jej poprawienia. Dlatego jako najlepsze rozwiązanie jawi się postulat uchylecia opiniowanej ustawy.



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