

Ekspertyza w przedmiocie wybranych zagadnień związanych z delimitacją obszaru Górnego Śląska przepisów w kontekście ustawy o związkach metropolitalnych

Adam Głąb

Stan prawny

Regulacja zawarta w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (dalej: ustawy), zawiera definicję ustalającą zakres podmiotowy związku metropolitalnego, zgodnie z którą, w skład związku metropolitalnego wchodzi zarówno gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego, jak też powiaty, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego.

Z kolei, zgodnie z art. 5 ww ustawy, za obszar metropolitalny uznaje się spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkałą przez co najmniej 500 000 mieszkańców.

Związek metropolitalny jest zatem, jak to Ustawodawca wskazał w art. 1 ust. 1, zrzeszeniem jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym, dodać jednocześnie należy, iż zrzeszenie to jest tworzone na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów, w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 2) ww ustawy. Związek metropolitalny jest zatem podmiotem składającym się z jednostek samorządu terytorialnego, utworzonym przez organ władzy centralnej, bez wymogu uzyskania zgody każdej jednostki samorządu terytorialnego, która z mocy prawa będzie wchodziły w skład utworzonego związku metropolitalnego. Jednostki samorządu terytorialnego mają głos opiniodawczy, z tym zastrzeżeniem, iż w odróżnieniu od opinii mieszkańców gmin, sejmiku wojewódzkiego oraz wojewody opinia ta ma moc wiążącą. W zakresie utworzenia związku metropolitalnego, która to czynność wymaga pozytywnej opinii:

1. rad co najmniej 70% miast na prawach powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego;
2. rad co najmniej 70% gmin niemających statusu miasta na prawach powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego;
3. rad co najmniej 50% powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego.

O ile do powstania związku metropolitalnego potrzebne jest pozytywna opinia organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (kwalifikowana większość w przypadku gmin oraz zwykła większość w przypadku powiatów), o tyle delimitacja obszarów metropolitalnych odbywa się, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, bez konieczności konsultowania przebiegu granic poszczególnych obszarów metropolitalnych z podmiotami, o których mowa powyżej, ani też z jakimikolwiek innymi podmiotami. Kryteria, które Rada Ministrów winna uwzględnić przy wydaniu rozporządzeń, zarówno przy tworzeniu związków metropolitalnych, jak też przy ustaleniu granic obszarów metropolitalnych, mają charakter obiektywny i są nimi, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy:

- koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa;
- powiązania funkcjonalne oraz zaawansowanie procesów urbanizacyjnych;
- jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe.

Mając na względzie powyższe, należy uznać, iż w obecnym stanie prawnym brak jest podstaw do uznania za słuszny poglądu, iż w skład związku metropolitalnego mogą wchodzić tylko niektóre gminy, położone w granicach obszaru metropolitalnego, a w stosunku do pozostałych gmin istnieje możliwość przystąpienia do tego związku w przyszłości. Związek metropolitalny powstaje bowiem w grani-

cach obszaru metropolitalnego, na mocy rozporządzenia Rady Ministrów, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2) ustawy, na co wskazuje jednoznacznie brzmienie art. 1 ust. 1 ustawy, jak również fakt, iż Ustawodawca udzielając Radzie Ministrów ustawowego upoważnienia, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2) ustawy nie ograniczył je do utworzenia związku i nadania mu nazwy, co oznacza, iż Rada Ministrów nie jest upoważniona ani do określania granic związku metropolitalnego w ramach obszaru metropolitalnego, ani też do ustalania etapów utworzenia związku, polegających na utworzeniu go z części gmin położonych na obszarze metropolitalnym, z możliwością przystąpienia kolejnych gmin do tego związku, bądź to w określonym przez rozporządzenie terminie, bądź też poprzez odpowiednio podjętą uchwałę organów stanowiących gminy.

Innymi słowy, **utworzenie związku metropolitalnego, zgodne z powołanymi powyżej przepisami ustawy, odbywa się jednorazowo, bez możliwości podzielenia tej czynności na etapy, jak również tylko w granicach obszaru metropolitalnego, bez odstępstwa od granic tego obszaru, zarówno w stronę jego terytorialnego przekroczenia, jak też w stronę objęcia związkiem metropolitalnym tylko części obszaru metropolitalnego.**

Rozwiązanie takie z całą pewnością powoduje, iż decyzja o powstaniu związku metropolitalnego, jak i obszarze pozostaje w gestii Rady Ministrów, a realny wpływ jednostki samorządu terytorialnego na możliwość przystąpienia do takiego związku lub też pozostania poza związkiem metropolitalnym pozostaje ograniczony. W pierwszej kolejności ograniczenie to wynika z braku wpływu na określenie obszaru metropolitalnego - w tym przypadku brak obowiązku konsultacji oraz brak kontroli sądowej tego aktu powoduje, iż określenie obszaru metropolitalnego następuje nie poprzez wszechstronną i wieloaspektową ocenę stanu faktycznego, przez pryzmat kryteriów ustalonych przez Ustawodawcę w art. 4 ust. 2 ustawy, lecz na drodze legislacyjnej, poprzez wydanie aktu powszechnie obowiązującego. Innymi słowy, obszarem metropolitalnym nie jest obszar spełniający kryteria ustawowe, lecz ten, który Rada Ministrów uznała za taki obszar.

Ponadto, wątpliwości budzi przymusowy charakter członkostwa gminy w związku metropolitalnym w kontekście art. 172 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym zrzeszanie się jednostek samorządu terytorialnego jest ich prawem, nie zaś obowiązkiem. W ocenie opiniującego określony w ustawie tryb powstania związku metropolitalnego ogranicza swobodę jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zrzeszania się, przekazując kompetencje przynależne mocą art. 172 ust. 1 Konstytucji RP jednostce samorządu terytorialnego, w ręce Rady Ministrów. Bez znaczenia pozostaje obowiązek uzyskania pozytywnej opinii przez kwalifikowaną większość organów stanowiących

jednostek samorządu terytorialnego, w myśl art. 7 ust. 4 ustawy, bowiem prawo do zrzeszania się jest autonomicznym prawem jednostki samorządu terytorialnego, niezależnym od woli innych jednostek.

Wnioski

1. Związek metropolitalny powstaje w granicach obszaru metropolitalnego, bez odstępstwa od granic tego obszaru, zarówno w stronę jego terytorialnego przekroczenia, jak też w stronę objęcia związkiem metropolitalnym tylko części obszaru metropolitalnego. Członkostwo jednostki samorządu terytorialnego w związku metropolitalnym jest związane z utworzeniem tego związku i nie pozostaje w związku z uchwałą organu stanowiącego tej jednostki.
2. Nie ma prawnej możliwości przystąpienia do związku metropolitalnego, po jego utworzeniu,
3. Przymusowy charakter przynależności do związku metropolitalnego oraz sposób jego tworzenia - w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów, rodzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności przedmiotowej regulacji z art. 172 ust. 1 Konstytucji RP.



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

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