

OPINIA PRAWNA w przedmiocie wybranych zagadnień wynikających z ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U.2015.1890 z dnia 18 listopada 2015 r.)

ADAM GŁĄB

Zagadnienia

1. Jakie jest praktyczne znaczenie regulacji w odniesieniu do funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego?
2. W jaki sposób można ocenić regulację ustawową z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego?
3. Omówienie regulacji dotyczącej zadań jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym w ustawowej w kontekście regulacji wynikającej z przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych.

Stan prawny

Omawiając w pierwszej kolejności zagadnienie dotyczące realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, należy wskazać, iż w drodze nowelizacji przedmiotowej ustawy, dokonanej art. 72 wchodzącej w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. ustawy o związkach metropolitalnych, utworzono dwa nowe rodzaje przewozu tj. powiatowo-gminne przewozy pasażerskie i metropolitalne przewozy pasażerskie. Pierwszy z wymienionych rodzajów przewozów stanowi efekt nowelizacji Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, która w art. 4 ust. 1 pkt 10a definiuje powiatowo-gminne przewozy pasażerskie jako przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych gmin i powiatów, które utworzyły związek powiatowo-gminny; inne niż przewozy gminne, powiatowe, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie. Definicję i podstawo-

we zasady funkcjonowania związku powiatowo-gminnego zawierają przepisy art. 72a-c ustawy o samorządzie powiatowym. W szczególności art. 72a stanowi, iż powiaty mogą tworzyć związki z gminami, tworząc związek powiatowo-gminny, którego celem będzie wspólne wykonywanie zadań publicznych, w tym wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Związek może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 6a oraz w art. 10a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Chodzi tutaj o wspólną obsługę w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną. Zgodnie z art. 72b Rejestr związków powiatowo-gminnych prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej, który w drodze rozporządzenia określi m. in. tryb postępowania w sprawach rejestracji związku powiatowo-gminnego. Wskazane kwestie zostały uregulowane Rozporządzeniem z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków powiatowo-gminnych oraz ogłoszenia statutów związków i ich zmian.

Jednym z założeń nowelizacji jest również wprowadzenie możliwości przekształcenia związku międzygminnego albo związku powiatów w związek powiatowo-gminny. Zgodnie z art. 73b ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym Do związku międzygminnego może przystąpić powiat. W takim przypadku następuje przekształcenie związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny, o którym mowa w art. 72a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Zgodnie natomiast z art. 72c ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym Do związku powiatów może przystąpić gmina. W takim przypadku następuje przekształcenie związku powiatów w związek powiatowo-gminny.

Wskazaną nowelizacją rozszerzono ponadto katalog podmiotów posiadających status organizatora transportu zbiorowego, bowiem art. 7 ust. 1 ustawy o transporcie zbiorowym w dodanym pkt 4a stanowi, iż Organizatorem

publicznego transportu zbiorowego właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest związek powiatowo-gminny na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowo-gminnych przewozach pasażerskich na obszarze gmin lub powiatów tworzących związek powiatowo-gminny. W tym miejscu podkreślić należy, iż w przypadku przekształcenia związku powiatów lub przekształcenia związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny, taka sytuacja nie będzie rodziła konieczności organizowania na nowo przetargów ani zawierania nowych umów z operatorami, bowiem zgodnie z art. 72c ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym związek powiatowo-gminny z dniem ogłoszenia statutu wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego związku.

Drugi z wymienionych na wstępie opinii rodzajów przewozów stanowi efekt nowej ustawy o związkach metropolitalnych, która wprowadziła możliwość utworzenia związku metropolitalnego. Ustawa o publicznych transporcie zbiorowym która w art. 4 ust. 1 pkt 5a definiuje metropolitalne przewozy pasażerskie jako przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach związku metropolitalnego; inne niż gminne, powiatowe, powiatowo-gminne, wojewódzkie i międzywojewódzkie. Zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy o związkach metropolitalnych utworzenie związku metropolitalnego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które może być wydane, jeżeli pozytywną ocenę wyraziły rady co najmniej 70% miast na prawach powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego, rady co najmniej 70% gmin niemających statusu miasta na prawach powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego oraz rady co najmniej 50% powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego. W tym miejscu podkreślić należy, iż Rada Ministrów została w tym zakresie wyposażona w bardzo szerokie kompetencje. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych Rada Ministrów w drodze rozporządzenia ustala granice poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych przez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych, a ponadto tworzy w poszczególnych obszarach metropolitalnych związki metropolitalne, ustalając jednocześnie ich nazwy. Mając na względzie powyższą regulację, nie ulega wątpliwości, iż może zdarzyć się sytuacja, w której niektóre gminy lub powiaty zostaną przegłosowane i wbrew swojej woli będą uczestnikami związku metropolitalnego. Co więcej, związek ten będzie miał charakter obligatoryjny dla wszystkich w przypadku, gdy wymagana ustawą większość gmin i powiatów opowie się za jego utworzeniem. Ponadto o tym, czy i które gminy będą należały do związku metropolitalnego w sposób arbitralny zdecyduje Rada Ministrów, która określi nazwę i granice związku w rozporządzeniu o jego

utworzeniu. Może się również okazać, że w skład związku metropolitalnego będą wchodziły tylko niektóre gminy z danego powiatu, bowiem to Rada Ministrów ustala granice poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby utworzenia związków metropolitalnych, czyniąc to poprzez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych. Trzeba również podkreślić, iż wprowadzenie możliwości włączenia istniejących samorządów w skład związku metropolitalnego wbrew ich woli może zostać uznane za naruszenie konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządowych, na której opiera się też konstrukcja Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Zgodnie z art. 5 ustawy o związkach metropolitalnych Za obszar metropolitalny w rozumieniu ustawy 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. Art. 12 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych związek ten wykonuje zadania publiczne w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju obszaru związku, publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku, promocji obszaru metropolitalnego. Wobec tego związkowi metropolitalnemu przypisano pięć kategorii zadań publicznych, które zasadniczo odpowiadają potrzebom zarządzania aglomeracyjnego. Katalog zadań może być rozszerzany na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego lub organami administracji rządowej. Przypisaniu zadań odpowiadają zmiany w odpowiednich ustawach. Przykładowo: na mocy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym upoważniono związki do uchwalania ramowych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które będą podstawą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla gmin położonych na obszarze metropolitalnym. Związki będą też mogły – zgodnie z nowym brzmieniem ustawy o publicznym transporcie zbiorowym – uchylać plany transportowe ustalające kształt sieci komunikacji publicznej na obszarze metropolitalnym. W celu wykonywania zadań publicznych z zakresu publicznego transportu zbiorowego, stosownie do treści art. 7 ust. 1 pkt 4b ustawy o publicznym transporcie zbiorowym związek metropolitalny na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w metropolitalnych przewozach pasażerskich został zaliczony do grona organizatorów publicznego transportu zbiorowego. Właśnie kompetencje w dziedzinie planowania przestrzennego i zarządzania transportem zbiorowym stanowią w praktyce najważniejszą sferę działalności przyszłych związków metropolitalnych.

Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym Przepisu ust. 1 pkt 4 nie stosuje się do gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego, natomiast zgodnie z art. 4 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym Przepisu ust. 1 pkt 6 w zakresie transportu zbiorowego nie stosuje się do powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego. Oznacza to, iż organizacja lokalnego transportu zbiorowego przestanie być zadaniem własnym gmin lub powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego.

Należy również zwrócić uwagę na treść art. 15a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, który stanowi, iż Związek metropolitalny ustanawia zintegrowany system taryfowo-biletowy obowiązujący w jego granicach. Organizatorzy gminnych i powiatowych przewozów pasażerskich na terenie związku metropolitalnego są obowiązani do uczestnictwa w systemie taryfowo-biletowym. 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. Treść tego przepisu świadczy o pewnej niekonsekwencji ustawodawcy wprowadzającego przedmiotową nowelizację. Jak wskazano bowiem wyżej, organizacja lokalnego transportu zbiorowego przestała być zadaniem własnym gmin lub powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego. W konsekwencji oznacza to, iż wówczas na terenie związku metropolitalnego nie funkcjonują gminni czy też powiatowi organizatorzy przewozów pasażerskich, a przewozy organizowane przez związek metropolitalny mają wyłącznie charakter przewozów metropolitalnych, nie zaś gminnych czy powiatowych. Wobec tego związek metropolitalny jest wówczas monopolistą w organizowaniu przewozów na swoim obszarze. Gminy i powiaty na terenie związku metropolitalnego nie mogą organizować zatem przewozów, a ponadto nie mogą ich również finansować, bowiem przewozy te stanowią zadanie własne związku metropolitalnego, a nie gminy lub powiatu. Finansowanie zadań innych stanowi natomiast naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Założeniem przedmiotowej nowelizacji było wprowadzenie możliwości powoływania związków metropolitalnych, które mają stanowić formę współpracy gmin i powiatów. Mankamentem jest jednak brak szczegółowej regulacji w tym zakresie, co powoduje, iż pod względem ustrojowym związek metropolitalny upodabnia się do samorządu terytorialnego. Od strony ustrojowej związek ma bowiem wszelkie atrybuty samodzielnej jednostki samorządu terytorialnego – osobowość prawa cywilnego i tzw. podmiotowość publicznoprawną. To drugie pojęcie oznacza prawnie chronioną samodzielność w wykonywaniu zadań publicz-

nych. Związek metropolitalny nie tworzy jednak formalnie osobnego poziomu samorządu terytorialnego, tak jak nie tworzą go istniejące już w tej chwili na zasadzie dobrowolnego współdziałania związki międzygminne. Praktyce prowadzi to jednak do utworzenia kolejnego szczebla jednostek samorządu terytorialnego, co z pewnością nie było intencją ustawodawcy. Taka przypadkowa zmiana niesie z sobą również skutek w postaci dodatkowych komplikacji w obrębie układu kompetencji, które w nieco mniejszym zakresie już przed wejściem w życie nowelizacji nękały samorządy. Należy bowiem w tym miejscu podkreślić, że niektóre zadania związków (przykładowo gospodarka odpadami) dublują się z obowiązkami przydzielonymi ustawowo gminom i województwom.

Wypada również zwrócić uwagę na kwestie budżetowe, a mianowicie fakt, iż na etapie legislacyjnym nie przeprowadzono analizy i modeli funkcjonalnego, jak również brakuje opinii Ministerstwa Finansów w przedmiocie konstrukcji budżetów związków metropolitalnych. Brak stanowiska w tym zakresie wiąże się z uzasadnioną obawą o nadmierne obciążanie budżetów gmin wchodzących w skład związku. Brak analiz i ekspertyz w tym przedmiocie, które powinny powstać na etapie legislacyjnym powoduje, iż w chwili obecnej ocena w/w regulacji okazuje się bardzo trudna i przedwczesna. Dopiero wielomiesięczne obowiązywanie znowelizowanych przepisów pozwoli na rzeczową ocenę.

Jak wskazano wyżej nowelizacja wprowadza do systemu samorządowego nowy element – związek metropolitalny. Jej celem jest przede wszystkim ułatwienie współpracy tym jednostkom samorządu terytorialnego, które są silnie związane ze znajdującym się w pobliżu miastem wojewódzkim. Twórcy projektu ustawy zwracali uwagę na liczne korzyści z niej płynące, ułatwienie wprowadzania wspólnych biletów komunikacji publicznej lub planowanie inwestycji, co powinno skutkować obniżeniem opłat za przejazd. Przedmiotowa ustawa budzi jednak również liczne kontrowersje oraz skłania do krytycznych opinii na jej temat, a przynajmniej do wstrzeźliwości w formułowaniu opinii pozytywnych.

W pierwszej kolejności zwrócić bowiem należy uwagę na realne ryzyko, iż na etapie tworzenia związku metropolitalnego nie zostaną zachowane standardy demokracji. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych Wydanie rozporządzenia utworzeniu związku metropolitalnego wymaga zasięgnięcia opinii m. in. rad gmin położonych w granicach obszaru metropolitalnego poprzedzonych przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami. Zgodnie z ustawą projekt rozporządzenia tworzącego metropolię powinien zatem zostać poddany konsultacjom społecznym. Zarazem jednak ust. 3 tego samego artykułu de facto niweczy wymóg konsultacji, gdyż

stanowi, że: „W przypadku nieprzeprowadzenia konsultacji (...) w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o przeprowadzenie konsultacji, wymóg przeprowadzenia konsultacji uznaje się za spełniony”. Konsultacje mają być zatem przeprowadzone, ale jeśli ich nie będzie, to fakt ten i tak nie wpłynie na przebieg procesu tworzenia obszaru metropolitalnego. W rzeczywistości zatem nieprzeprowadzenie konsultacji nie będzie miało wpływu na decyzję, bowiem po trzech miesiącach od otrzymania przez gminę wystąpienia o konsultację, wymóg automatycznie uznany zostanie za spełniony. Gmina, której rada konsultacji nie przeprowadzi, nie będzie w żaden sposób wyłączona z udziału w procesie tworzenia związku metropolitalnego. Ustawa nie określa ponadto zasad tych konsultacji, w tym nie określa przykładowo sposobu wykorzystania uwag. Nie nakłada wymogów dotyczących zachowania odpowiednich terminów, zagwarantowania wszystkim zainteresowanym realnego udziału czy też sposobu wykorzystania zgłoszonych uwag. Co więcej zgodnie z prawem nie będzie też możliwe przeprowadzenie referendum lokalnego w tej sprawie. Okazuje się bowiem, co potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, że referendum lokalne jest niedopuszczalne w sprawach, w których ustawa wymaga przeprowadzenia konsultacji społecznych albo też konsultacje takie zostały przeprowadzone, zanim podjęto inicjatywę referendalną (wyrok NSA z 14 stycznia 2014 roku, II OSK 2988/13). O ile zatem referendum jest wyraźnie dopuszczone w kwestii tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic, o tyle w sprawie nie mniej istotnej zostało ono wykluczone. Wpływ mieszkańców na utworzenie metropolii jest zatem przynajmniej wątpliwy, a niekiedy nawet iluzoryczny.

Z punktu widzenia demokracji wątpliwy wydaje się również sposób zarządzania związkiem metropolitalnym oraz wybór jego władz. Zgodnie bowiem z art. 17 ustawy o związkach metropolitalnych organami związku metropolitalnego są zgromadzenie związku metropolitalnego oraz zarząd związku metropolitalnego. Zarządzanie związkami ma się opierać na podziale władzy analogicznym jak w jednostkach samorządu terytorialnego. Zgromadzenie związku jest organem stanowiącym i kontrolnym, zarząd zaś – organem wykonawczym. Zgodnie z art. 19 Zgromadzenie jest organem stanowiącym i kontrolnym związku metropolitalnego. Art. 20 stanowi natomiast, iż Zgromadzenie składa się z delegatów gmin i powiatów wchodzących w skład związku – po dwóch z każdej jednostki samorządu terytorialnego. Delegatami tymi są w przypadku gmin: wójt (burmistrz, prezydent miasta) i przedstawiciel rady gminy wybrany spośród radnych danej jednostki samorządu terytorialnego, natomiast w przypadku powiatów: starosta i przedstawiciel rady powiatu wybrany spośród radnych danej jednostki samorządu terytorialnego. Wobec tego

członkowie władz metropolii (zgromadzenia) nie są wybierani w wyborach bezpośrednich, lecz oddelegowywani z władz gmin lub powiatów. W efekcie w znacznym stopniu zmniejsza się więc wpływ mieszkańców na te istotne decyzje, które w momencie utworzenia związku metropolitalnego przenoszone są z poziomu gmin i powiatów na poziom metropolii. Na wybór władz związku mieszkańcy będą mieli bowiem wpływ wyłącznie pośredni, tj. będą wybierali wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i radnych gminy (powiatu), spośród których zostaną następnie wyłonieni delegaci do zgromadzenia związku. Na wybór zarządu związku wpływ mieszkańców będzie już jednak żaden. Pozbawienie obywateli prawa wyboru organów wyposażonych w realne, znaczące kompetencje jest kompletnie niezrozumiałe. Nic nie stało bowiem na przeszkodzie, by wprowadzić bezpośrednio wybory zgromadzenia związku metropolitalnego, najlepiej połączone z wyborami do rad gmin i wyborami wójtów. Zarząd związku jest natomiast trzyosobowy, przy czym nie mogą w jego skład wchodzić radni czy wójtowie samorządów tworzących związek. Ustawa nie wprowadza minimalnych wymogów co do kwalifikacji czy doświadczenia osób powoływanych w skład zarządów związków.

Ponadto zgodnie z art. 45 Gospodarka środkami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji związku metropolitalnego jest jawna. Wymóg jawności jest spełniany w szczególności przez jawność debaty budżetowej. Ustawa nie przewiduje jednak narzędzi które mogłyby zagwarantować możliwość partycypacji obywatelskiej i udziału w debacie. Brak możliwości bezpośredniego wyboru władz związku pewnie nie byłby problemem, gdyby zadbano o rozległe gwarancje obywatelskiej partycypacji i kontroli nad działalnością związków metropolitalnych. Tymczasem do ustawy metropolitalnej nie włączono żadnych mechanizmów bezpośredniej partycypacji obywatelskiej. W szczególności nie przewidziano bowiem konsultacji społecznych wokół budżetu związku czy planu transportowego ani obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, interpelacji obywatelskiej czy wysłuchania obywatelskiego projektów uchwał. W rzeczywistości mieszkańcy nie mają zatem realnych uprawnień i możliwości do brania udziału w podejmowaniu decyzji przez związek, również tych związanych z budżetem. Tymczasem sprawy przekazane związkowi metropolitalnemu należą do najbardziej istotnych dla lokalnych społeczności. Kwestie planowania przestrzennego i organizacji transportu publicznego są przedmiotem dużego zainteresowania i aktywności organizacji obywatelskich, ruchów miejskich czy lokalnych aktywistów. Ich przeniesienie na poziom związku metropolitalnego bez wprowadzenia tam istotnych gwarancji partycypacji obywatelskiej oznacza krok wstecz na drodze do umacniania obywatelskiej kontroli władzy samorządowej.

Co więcej, wskazany w ustawie skład zgromadzenia związku składający się z osób oddelegowanych z władz gmin lub powiatów wskazuje na istotne osłabienie pozycji rad gmin. Połowę składu zgromadzenia stanowią bowiem wójtowie i starostowie. Druga połowa sprowadza się do reprezentacji w osobie jednego radnego, który – rzecz jasna – będzie reprezentantem większości rządzącej w radzie, która często wywodzi się z komitetu wyborczego wójta. Konstrukcja władz związku metropolitalnego to kolejne zatem posunięcie umacniające przewagę wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) nad radami gmin. Zgromadzenie związku przejmie bowiem od rad istotne kompetencje, np. w dziedzinie planowania przestrzennego czy polityki transportowej. Jak wspomniano połowę składu zgromadzenia będą natomiast stanowić wójtowie i starostowie. Mamy więc do czynienia z częściowym przejściem przez wójtów i starostów kompetencji organu stanowiącego. Przeciwwaga ze strony przedstawicieli rad gmin/powiatów może być iluzoryczna.

Wnioski

1. Ustawa może rodzić korzyści w postaci niższych cen biletów komunikacji publicznej, jednak za cenę ograniczenia demokracji lokalnej.
2. Związkowi metropolitalnemu przypisano pięć kategorii zadań publicznych, które zasadniczo odpowiadają potrzebom zarządzania aglomeracyjnego. Katalog zadań może być rozszerzany na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego lub organami administracji rządowej.
3. Organizacja lokalnego transportu zbiorowego przestaje być zadaniem własnym gmin lub powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego. W konsekwencji oznacza to, iż wówczas na terenie związku metropolitalnego nie funkcjonują gminni czy też powiatowi organizatorzy przewozów pasażerskich, a przewozy organizowane przez związek metropolitalny mają wyłącznie charakter przewozów metropolitalnych, nie zaś gminnych czy powiatowych. Wobec tego związek metropolitalny jest wówczas monopolistą w organizowaniu przewozów na swoim obszarze. Gminy i powiaty na terenie związku metropolitalnego nie mogą organizować zatem przewozów, a ponadto nie mogą ich również finansować.
4. Od strony ustrojowej związek ma bowiem wszelkie atrybuty samodzielnej jednostki samorządu terytorialnego, nie tworzy on jednak formalnie osobnego poziomu samorządu terytorialnego. Praktyce prowadzi to jednak do utworzenia kolejnego szczebla jednostek samorządu terytorialnego, co z pewnością nie było intencją ustawodawcy. Taka przypadkowa zmiana niesie z sobą również skutek w postaci dodatkowych komplikacji w obrębie układu kompetencji

w samorządach, bowiem niektóre zadania związków (przykładowo gospodarka odpadami) dublują się z obowiązkami przydzielonymi ustawowo gminom i województwom.

5. Dopiero wielomiesięczne obowiązywanie znowelizowanych przepisów pozwoli na rzeczową ocenę nowelizacji pod kątem kwestii budżetowych, bowiem na etapie legislacyjnym nie przeprowadzono analizy i modeli funkcjonalnego, jak również brakuje opinii Ministerstwa Finansów w przedmiocie konstrukcji budżetów związków metropolitalnych.

6. Istnieje realne ryzyko, iż na etapie tworzenia związku metropolitalnego nie zostaną zachowane standardy demokracji. Zgodnie z ustawą projekt rozporządzenia tworzącego metropolię powinien zatem zostać poddany konsultacjom społecznym, jednak jeśli ich nie będzie, to fakt ten i tak nie wpłynie na przebieg procesu tworzenia obszaru metropolitalnego. Ustawa nie określa ponadto zasad tych konsultacji, a ponadto nie będzie też możliwe przeprowadzenie referendum lokalnego w tej sprawie. Wpływ mieszkańców na utworzenie metropolii jest zatem przynajmniej wątpliwy, a niekiedy nawet iluzoryczny.

7. Z punktu widzenia standardów demokracji, wątpliwy wydaje się również sposób zarządzania związkiem metropolitalnym oraz wybór jego władz. Zarządzanie związkami ma się opierać na podziale władzy analogicznym jak w jednostkach samorządu terytorialnego. Członkowie władz metropolii (zgromadzenia) nie są wybierani w wyborach bezpośrednich, lecz oddelegowywani z władz gmin lub powiatów. W efekcie w znacznym stopniu zmniejsza się więc wpływ mieszkańców i mieszkank na te istotne decyzje, które w momencie utworzenia związku metropolitalnego przenoszone są z poziomu gmin i powiatów na poziom metropolii. Na wybór władz związku mieszkańcy będą mieli bowiem wpływ wyłącznie pośredni, natomiast na wybór zarządu związku wpływ mieszkańców będzie już jednak żaden. Ustawa nie wprowadza minimalnych wymogów co do kwalifikacji czy doświadczenia osób powoływanych w skład zarządów związków.

8. Ustawa nie przewiduje narzędzi, które mogłyby zagwarantować możliwość partycypacji obywatelskiej i udziału w debacie, w szczególności w debacie budżetowej. W szczególności nie przewidziano bowiem konsultacji społecznych wokół budżetu związku czy planu transportowego ani obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, interpelacji obywatelskiej czy wysłuchania obywatelskiego projektów uchwał. W rzeczywistości mieszkańcy nie mają zatem realnych uprawnień i możliwości do brania udziału w podejmowaniu decyzji przez związek, również tych związanych z budżetem. Tymczasem sprawy przekazane związkowi metropolitalnym należą do najbardziej istotnych dla lokalnych społeczności. Kwestie planowania przestrzennego i organizacji transportu publicznego są przedmiotem

dużego zainteresowania i aktywności organizacji obywatelskich, ruchów miejskich czy lokalnych aktywistów. Ich przeniesienie na poziom związku metropolitalnego bez wprowadzenia tam istotnych gwarancji partycypacji obywatelskiej oznacza krok wstecz na drodze do umacniania obywatelskiej kontroli władzy samorządowej.

9. Wskazany w ustawie skład zgromadzenia związku składający się z osób oddelegowanych z władz gmin lub powiatów skutkuje istotnym osłabieniem pozycji rad gmin. Połowę składu zgromadzenia stanowią bowiem wójtowie i starostowie. Druga połowa sprowadza się do reprezentacji w osobie jednego radnego, który – rzecz jasna – będzie reprezentantem większości rządzącej w radzie, która często wywodzi się z komitetu wyborczego wójta. Zgromadzenie związku przejmie natomiast od rad istotne kompetencje, np. w dziedzinie planowania przestrzennego czy polityki transportowej. Jak wspomniano połowę składu zgromadzenia będą natomiast stanowić wójtowie i starostowie. Mamy więc do czynienia z częściowym przejęciem przez wójtów i starostów kompetencji organu stanowiącego. Przeciwwaga ze strony przedstawicieli rad gmin/powiatów będzie zatem iluzoryczna.



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

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