ZWIĄZKI METROPOLITALNE. SZANSA NA ROZWÓJ CZY NEGACJA ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU?

METROPOLITAN ASSOCIATIONS. OPPORTUNITY FOR DEVELOPMENT OR NEGATION OF THE PRINCIPLE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT?

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest przedstawienie zasad tworzenia, zakresu działania, zadań i reguł finansowania związków metropolitalnych, zawartych w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych oraz krytyczna ocena tych regulacji z punktu widzenia realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Związki metropolitalne są bowiem zinstytucjonalizowanymi formami współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, powołanymi w celu wspólnego realizowania zadań publicznych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, publicznego transportu zbiorowego i infrastruktury drogowej, posiadają własne organy, dysponują odrębnym majątkiem i mają zapewnione stabilne źródła finansowania. Konsolidacja zarządzania na poziomie metropolitalnym ma przyczynić się do szybszego rozwoju obszarów metropolitalnych i zwiększyć efektywność wykonywania zadań publicznych.

Autor krytycznie, z punktu widzenia zasady zrównoważonego rozwoju, ocenia rozwiązania zawarte w niniejszej ustawie, wskazując na niedostateczny udział społeczeństwa w procesie tworzenia związków metropolitalnych, nierówność szans rozwojowych obszarów miejskich, zmniejszenie dochodów budżetu państwa czy nadmiernie rozbudowany aparat administracyjny związków metropolitalnych, które skutkują tym, iż rozwój obszarów metropolitalnych będzie odbywał się kosztem mniejszych

ośrodków miejskich o znaczeniu subregionalnym. Stanowi to zaprzeczenie zasady zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe: związek metropolitalny; obszar metropolitalny; zrównoważony rozwój.

Abstract

The article presents the principles of establishment, scope of activities, tasks and rules of financing metropolitan associations, contained in the Act of 9 October 2015 on the metropolitan associations and critical evaluation of these regulations from the perspective of implementation of the principles of sustainable development. The metropolitan associations are institutionalized forms of cooperation between local governments, appointed to jointly carry out public tasks in the field of spatial planning and development, public transport and road infrastructure, which have their own bodies, have separate assets and are provided with a stable source of funding. Consolidation of management at the metropolitan level will contribute to faster development of metropolitan areas and increase the efficiency of public tasks.

The author critically, from the perspective of sustainable development, assesses the solutions contained in this Act, pointing to insufficient public participation in the process of creating metropolitan associations, inequality of opportunities for development of urban areas, reducing the state budget revenues or excessively expanded administrative structure of metropolitan associations, which results in the that the development of metropolitan areas will be at the expense of smaller urban centers of sub-regional importance. This is a negation of the principles of sustainable development.

Keywords: metropolitan association; metropolitan area; sustainable development.

1. Uwagi wprowadzające

Prace ustawodawcze nad stworzeniem, w ramach obowiązującego trój-szczeblowego modelu samorządu terytorialnego, rozwiązań prawnych, uwzględniających potrzeby rozwojowe i specyficzny charakter wielkich miast i terenów wokółmiejских rozpoczęły się w 2001 r. Od tego czasu powstało co najmniej kilka projektów ustaw metropolitalnych o różnym zakresie regulacji, które charakteryzowały metropolie jako obligatoryjne związki komunalne, instytucje świadczące usługi publiczne na rzecz mieszkańców obszaru metropolitalnego (zakłady publiczne) albo też odrębną kategorię jednostek samorządu

terytorialnego (powiaty metropolitalne)¹. Przy tym ostatecznie żaden z tych projektów nie wszedł w życie.

Zwieńczeniem prac nad wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego regulacji poświęconych metropoliom jest dopiero ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych². Zwieńczeniem, niestety pozornym, gdyż Rada Ministrów nie wydała dotychczas rozporządzeń wykonawczych, ustalających granice obszarów metropolitalnych i tworzących związki metropolitalne na tych obszarach. Ustawa określa zasady tworzenia, zakres działania, zadania i reguły finansowania związków metropolitalnych. W świetle tych postanowień, związki metropolitalne są zrzeszeniami jednostek samorządu terytorialnego, położonych w danym obszarze metropolitalnym (art. 1 u.z.m.). Przy tym za obszar metropolitalny na gruncie ww. 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, która jest zamieszkiwana przez co najmniej 500 tys. mieszkańców (art. 5 u.z.m.)³. Powyższe rozumienie pojęcia obszaru metropolitalnego zasadniczo jest zgodne z innymi definicjami, wypracowanymi w doktrynie prawa administracyjnego⁴ i zapisami zawartymi

¹ Zob. E. Knosala, *Metropolie w świetle projektów ustaw*, [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Toruń 2010, s. 28–44.

² Dz.U. z 2015 r., poz. 1890. Ustawa weszła w życie dnia 1 stycznia 2016 r. Za pierwowzór ustawy o związkach metropolitalnych można uznać projekt ustawy o powiecie metropolitalnym, przygotowany przez Zarząd Górnośląskiego Obszaru Metropolitalnego. Zgodnie z tym projektem, obszarem metropolitalnym o stopniu integracji wymagającym zmiany ustroju administracyjnego i utworzenia powiatu metropolitalnego jest tylko Aglomeracja Śląska, składająca się z 14 miast na prawach powiatu, bez dominującego ośrodka centralnego. Ustawa o związkach metropolitalnych została uchylona ustawą z dnia 7 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r., poz. 730).

³ Należy w tym miejscu odnotować, że obecnie w Ministerstwie Rozwoju prowadzone są prace nad podwyższeniem kryterium dotyczącego liczby osób zamieszkujących obszar metropolitalny do 1 miliona mieszkańców. Wskazuje się bowiem na niespójność dotychczasowych przepisów z regulacjami unijnymi. Oznacza to, że w istocie będą mogły powstać tylko dwie metropolie: śląska i warszawska. Zgodnie z założeniami takie rozwiązanie ma w większym stopniu realizować zasadę zrównoważonego rozwoju. Zob. J. Zielazna, *Metropolia bydgoska odpycha w siną dal. PiS zmienia ustawę*, „Gazeta Pomorska” z dnia 22 kwietnia 2016 r., s. 5.

⁴ Zob. T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006, s. 15. Wskazani autorzy definiują obszar metropolitalny jako wielkomiejski układ osadniczy, obejmujący strefę o znacznym bezpośrednim zasięgu codziennego oddziaływania oraz tereny potencjalnych możliwości

w dokumentach strategicznych, określających cele i priorytety polityki rozwoju kraju⁵.

W literaturze przedmiotu, w ramach klasyfikacji publicznoprawnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, wyróżnia się porozumienia komunalne i związki komunalne⁶. Związki metropolitalne są związkami komunalnymi, które w odróżnieniu od porozumień komunalnych posiadają osobowość prawną, co oznacza, że wykonują zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a samodzielność związku metropolitalnego podlega ochronie sądowej (art. 2 u.z.m.). Pod tym względem status prawny związków metropolitalnych jest zatem zbliżony do statusu prawnego jednostek samorządu terytorialnego. Związki metropolitalne nie stanowią jednak odrębnej kategorii jednostek samorządu terytorialnego, gdyż te formy współpracy mają charakter wtórny.

W skład związku metropolitalnego wchodzi bowiem gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego i powiaty, w których skład wchodzi co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego (art. 1 ust. 2 u.z.m.). Przez gminę rozumie się także miasto na prawach powiatu.

Celem związków metropolitalnych jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju całego obszaru metropolitalnego, poprzez wspólne wykonywanie zadań publicznych należących do właściwości gmin i powiatów wchodzących w skład związku, związanych przede wszystkim z planowaniem przestrzennym i transportem publicznym, które ma przyczynić się do szybszego rozwoju obszarów metropolitalnych i podniesienia poziomu świadczonych usług

rozwojowych, gdzie zachodzą procesy metropolizacji i występuje wystarczające nagromadzenie działalności uzupełniających (substytucyjnych) metropolitalne funkcje ośrodka centralnego, o dużej skali wewnętrznej integracji funkcjonalnej i z dobrze rozwiniętą siecią transportową. Zob. także N.J. Nowak, *Polskie obszary metropolitalne – problemy definicyjne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 3, s. 18–28; J. Lewicki, *Obszary metropolitalne w obecnym stanie prawnym i projekcie ustawy o polityce miejskiej. Przykład Krakowa*, [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Toruń 2010, s. 188–193; R. Szmytkie, *W kwestii metropolii i obszarów metropolitalnych*, „Przegląd Administracji Publicznej” 2013, nr 2, s. 35–45.

⁵ Zob. Strategia Rozwoju Kraju 2020 przyjęta przez Radę Ministrów dnia 25 września 2012 r., s. 157 https://www.mr.gov.pl/media/3336/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf (dostęp: 28 maja 2016 r.) i Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 z dnia 13 grudnia 2011 r., Monitor Polski z 2012 r., s. 188–189.

⁶ Zob. J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 156 i 164; M. Grążawski, *Przedmiot porozumienia administracyjnego*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 224; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 158 i n.

publicznych. Wskazuje się także, że konsolidacja zarządzania usługami publicznymi pozwoli na zmniejszenie kosztów wykonywania zadań publicznych przekazanych związkowi metropolitalnemu⁷.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest zatem udzielenie odpowiedzi na zasadnicze pytanie: Czy związki metropolitalne pozwolą na unowocześnienie struktur i zasad zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym, czy też utrwala i pogłębią istniejące różnice w poziomie życia w różnych regionach kraju? Innymi słowy, czy związki metropolitalne są szansą na rozwój obszarów miejskich, czy też stanowią normatywną negację zasady zrównoważonego rozwoju? W tym celu konieczne jest przedstawienie poszczególnych rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o związkach metropolitalnych.

2. Zasady i tryb tworzenia związków metropolitalnych

Związki metropolitalne tworzone są przez Radę Ministrów w drodze rozporządzeń. Rada Ministrów, na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych, określa granice obszarów metropolitalnych, przez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych, uwzględniając przy tym koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa, powiązania funkcjonalne oraz zaawansowanie procesów urbanizacyjnych, a także jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (art. 4 u.z.m.). Oznacza to, że decyzja w przedmiocie utworzenia związku metropolitalnego winna być poprzedzona szczegółową analizą uwarunkowań przestrzennych, gospodarczych, społecznych i kulturowych, występujących na danym obszarze metropolitalnym. Należy jednak zauważyć, że utworzenie przez Radę Ministrów związku metropolitalnego w tym trybie ma charakter arbitralny i może budzić uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zgodności z zasadą autonomii samorządu terytorialnego, wyrażoną w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., która przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego pewną samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych⁸.

⁷ Zob. Uwagi do ustawy metropolitalnej zgłoszone przez Zarząd Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, <http://www.gzm.org.pl/aktualnosci,688,uwagi-do-ustawy-metropolitalnej.htm> (dostęp: 26 kwietnia 2016 r.).

⁸ Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 28–30.

Rozporządzenie w sprawie utworzenia związku metropolitalnego może być wydane przez Radę Ministrów także na wniosek rady gminy wchodzącej w skład obszaru metropolitalnego. Wówczas zainteresowana gmina musi jednak przedstawić uzasadnienie i udokumentować spełnienie ustawowych przesłanek, pozwalających na utworzenie związku metropolitalnego. Ponadto wydanie rozporządzenia o utworzeniu związku metropolitalnego musi zostać poprzedzone zasięgnięciem opinii rad gmin położonych w granicach obszaru metropolitalnego, rad powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina wchodząca w skład związku, sejmiku województwa i wojewody. Wyrażenie opinii przez radę gminy winno być z kolei poprzedzone konsultacjami z mieszkańcami. Przy tym znamienne jest to, że nieprzeprowadzenie konsultacji społecznych w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wezwania do przeprowadzenia takich konsultacji, oznacza, że obowiązek uznaje się za spełniony (art. 7 ust. 2 u.z.m.). Stanowi to istotne ograniczenie udziału społeczeństwa w procedurze tworzenia związków metropolitalnych. Wydanie rozporządzenia w sprawie utworzenia związku metropolitalnego jest możliwe w przypadku, gdy wymagana większość organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład obszaru metropolitalnego pozytywnie zaopiniuje wniosek o utworzenie związku metropolitalnego (zob. art. 7 ust. 4 u.z.m.).

Związki metropolitalne mogą zostać utworzone z dniem 1 lipca danego roku kalendarzowego, z tym zastrzeżeniem, że uzyskiwanie dochodów i realizację zadań związek rozpoczyna z dniem 1 stycznia roku następnego (art. 8 u.z.m.). W tym celu Rada Ministrów do dnia 30 kwietnia winna wydać rozporządzenia tworzące związki metropolitalne na obszarach metropolitalnych i ustalające ich nazwy. Dotychczas stosowne rozporządzenia nie zostały jednak wydane.

Ustawa zawiera także rozwiązania przejściowe. Przewiduje się bowiem, że do czasu wyborów organów związku ich funkcję pełni bowiem pełnomocnik powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej spośród pracowników podlegających wojewodzie. Obsługę pełnomocnika zapewnia właściwy urząd wojewódzki (art. 9 u.z.m.). Pełnomocnik przygotowuje projekt statutu związku i projekt budżetu. Może także zawierać porozumienia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej.

Organizację wewnętrzną związku metropolitalnego określa statut. Projekt statutu związku metropolitalnego podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów, a uchwalony statut podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Nadzór nad działalnością związku metropolitalnego, z wyjątkiem spraw finansowych, sprawuje Prezes Rady Ministrów.

3. Zadania związków metropolitalnych

Związki metropolitalne, w ramach przyznanych im kompetencji, realizują zadania publiczne z zakresu kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju obszaru związku, publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku, promocji związku metropolitalnego (art. 12 ust. 1 u.z.m.). W celu realizacji tych zadań związki mogą tworzyć metropolitalne jednostki organizacyjne (art. 13 u.z.m.). Zadania związków koncentrują się zatem na zagadnieniach związanych z planowaniem przestrzennym i transportem publicznym, które są szczególnie istotne z punktu widzenia rozwoju obszarów metropolitalnych. Wskazane kategorie zadań publicznych odpowiadają bowiem aktualnym potrzebom zarządzania metropolitalnego⁹.

W ramach realizacji zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego związek metropolitalny opracowuje plan transportu publicznego (plan transportowy), który ustala kształt sieci transportu publicznego na obszarze związku, wprowadza zintegrowany system taryfowo-biletowy, a także metropolitalne przewozy pasażerskie¹⁰. Plan transportowy jest uchwalany przez zgromadzenie związku metropolitalnego, a udział poszczególnych gmin i powiatów wchodzących w skład związku w tym systemie jest obowiązkowy. Dlatego też gminy i powiaty wchodzące w skład związku nie realizują samodzielnie zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego (zob. art. 50 u.z.m. w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 4 u.s.g. i art. 61 u.z.m. w zw. z art. 4 ust. pkt 6 u.s.p.). Stanowi to istotne ograniczenie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego.

⁹ Zob. D. Mantey, *Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 6, s. 5–14; T. Kaczmarek, *Proces integracji metropolitalnej – „od dołu” i „od góry”*, [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Toruń 2010, s. 45–46.

¹⁰ Zob. art. 13 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1440 ze zm.)

W przypadku zadań dotyczących kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, związek metropolitalny będzie zobowiązany sporządzić ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru metropolitalnego, uwzględniające potrzeby i możliwości rozwojowe obszaru metropolitalnego, a także postanowienia planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 64 pkt 7 u.z.m.). Przy tym postanowienia zawarte w tym studium, dotyczące m.in. lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu metropolitalnym, będą musiały być uwzględnione w dokumentach planistycznych gmin i powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego. Wskazane rozwiązanie znacznie usprawni proces inwestycyjny.

Zarząd związku metropolitalnego będzie także opiniował ustalenie przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze metropolitalnym. Zarząd będzie mógł również pełnić funkcję zarządcy dróg krajowych i wojewódzkich, na podstawie porozumienia zawartego z zarządem województwa lub prezydentem miasta (art. 48 pkt 2–3 u.z.m.). Porozumienie to winno regulować w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe z tego tytułu¹¹. Związek metropolitalny jako zarządca będzie odpowiedzialny za sprawy związane z planowaniem, budową, przebudową, remontami, utrzymaniem i ochroną dróg¹².

Wskazany ustawowy katalog zadań może być rozszerzany, gdyż związki metropolitalne, na podstawie porozumień zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego lub też z organami administracji rządowej, mogą także realizować inne zadania publiczne należące do zakresu działania tych jednostek lub organów. Przy tym należy podkreślić, iż jednostki powierzające związkowi metropolitalnemu wykonywanie zadań publicznych mają obowiązek partycypacji w kosztach realizacji powierzonych zadań, określonych w porozumieniu. Wykonując zadania publiczne objęte porozumieniem, związek metropolitalny przejmuje bowiem prawa i obowiązki jednostki samorządu terytorialnego, z którą to porozumienie nawiązał, a dochody i wydatki związane z realizacją tych zadań są częścią budżetu związku metropolitalnego¹³. Spory majątkowe wynikające z tych porozumień rozstrzygają sądy powszechne. Porozumienia w sprawie powierzenia związkowi metropolitalnemu wykonywania zadań publicznych podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

¹¹ Zob. art. 19 ust. 5a i 5b ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.), dalej: u.d.p.

¹² Zob. art. 19 ust. 1 u.d.p.

¹³ Zob. art. 237 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

Związki metropolitalne mogą także tworzyć stowarzyszenia z jednostkami samorządu terytorialnego i z innymi związkami metropolitalnymi i podejmować współpracę z podmiotami o charakterze metropolitalnym z innych państw (art. 14 u.z.m.). Związki metropolitalne w celu wykonywania zadań publicznych mogą także prowadzić działalność gospodarczą niewykraczającą poza sferę użyteczności publicznej.

4. Organy związku metropolitalnego

Związki metropolitalne posiadają własną strukturę organizacyjną. Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku metropolitalnego, które składa się z delegatów gmin i powiatów wchodzących w skład związku – po dwóch z każdej jednostki. W przypadku gmin delegatami są: wójt, burmistrz lub prezydent miasta i przedstawiciel rady gminy, a w przypadku powiatów – starosta i przedstawiciel rady powiatu, wybrany z grona radnych. Ustawodawca nie przewidział w tym przypadku możliwości zróżnicowania liczby głosów przypadających na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, wchodzące w skład związku metropolitalnego, w zależności od liczby ludności czy potencjału ekonomicznego tych jednostek. Nie jest także wymagane, aby w głosowaniu uczestniczyli obaj delegaci. Warte podkreślenia jest to, że w przypadku, gdy w głosowaniu uczestniczą obaj delegaci danej jednostki i głosują oni odmiennie, to przyjmuje się, że dana jednostka wstrzymała się od głosu. W związku z powyższym jednostki samorządu terytorialnego, w których wójt, burmistrz lub prezydent miasta albo starosta i rada gminy lub rada powiatu nie będą w stanie osiągnąć porozumienia w zakresie spraw należących do kompetencji związku stanowiących przedmiot głosowania, będą w istocie pozbawione prawa głosu. Zgromadzenie związku metropolitalnego posiada wyłączne kompetencje w zakresie uchwalania strategii rozwoju związku, ramowego planu zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, uchwalania budżetu metropolitalnego i udzielania zarządowi absolutorium związku z jego wykonania. Zgromadzenie podejmuje również uchwały w sprawie gospodarowania mieniem związku, w szczególności wyraża zgodę na nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości należących do związku, a także przystępowania do spółek prawa handlowego (art. 21 u.z.m.). Zgromadzenie kontroluje także działalność zarządu i jednostek organizacyjnych utworzonych przez związek. W tym celu obligatoryjnie powołuje się komisję

rewizyjną, która opiniuje wykonanie budżetu związku i wnioskuję o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium zarządowi związku z tego tytułu.

Należy zauważyć, że uchwały zgromadzenia, co do zasady podejmowane są kwalifikowaną większością głosów, co oznacza, że za danym rozwiązaniem musi opowiedzieć się większość jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku, a także taka liczba gmin, że ich mieszkańcy stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze metropolitalnym (mechanizm podwójnej większości – art. 23 ust. 2 u.z.m.). Wskazane rozwiązanie skutecznie zatem zabezpiecza interesy mniejszych gmin, wchodzących w skład związku metropolitalnego, gdyż mogą one skutecznie zablokować niekorzystne dla nich decyzje, forsowane przez większych członków związku, jak również uniemożliwia zaistnienie sytuacji, w której mniejsze gminy mogłyby narzucić określone rozwiązanie miastu na prawach powiatu, zamieszkałemu przez większość mieszkańców związku metropolitalnego. Stanowi zatem mechanizm bezpieczeństwa zapewniający względną równowagę interesów poszczególnych członków związku.

Organem wykonawczym związku metropolitalnego jest trzyosobowy zarząd, powoływany przez zgromadzenie. Ustawa nie określa minimalnych wymogów dotyczących wykształcenia czy doświadczenia zawodowego, które winni spełniać członkowie zarządu. Na czele zarządu stoi przewodniczący, który wybierany jest bezwzględną większością głosów przez zgromadzenie (art. 27 u.z.m.). Przewodniczący zarządu nie posiada własnych kompetencji. Organizuje pracę zarządu i reprezentuje zarząd na zewnątrz. Członek zarządu nie może być radnym, pełnić funkcji burmistrza bądź jego zastępcy, wykonywać funkcji wojewody bądź wicewojewody. Zasada niepołączalności (*incompatibilitas*) ma zapewnić względną formalną niezależność organu wykonawczego związku od administracji samorządowej i rządowej. Zarząd związku jest odwoływany przez zgromadzenie. Odwołanie zarządu może nastąpić na skutek nieudzielenia zarządowi absolutorium lub też z innej ważnej przyczyny, np. odwołania przewodniczącego zarządu, uchwałą podjętą większością 3/5 głosów ustawowego składu zgromadzenia.

Zarząd związku metropolitalnego wykonuje zadania niezastrzeżone dla zgromadzenia (domniemanie kompetencji). Kompetencje zarządu obejmują w szczególności wykonywanie uchwał zgromadzenia, gospodarowanie mieniem związku, wykonywanie budżetu oraz kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności jednostek organizacyjnych związku, w tym wykonywanie

czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników związku, będących pracownikami samorządowymi (art. 31 ust. 2 u.z.m.). Obsługę zarządu zapewnia urząd metropolitalny. Zasady i tryb działania zarządu szczegółowo określa statut związku. W pracach zarządu z głosem doradczym mogą uczestniczyć skarbnik i sekretarz związku. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do funkcjonowania i działalności zarządu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zarządu województwa (art. 36 u.z.m.).

5. Mienie i finanse związku

Związek metropolitalny posiada własne mienie, które może nabyć w drodze porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego, w wyniku przejęcia od Skarbu Państwa lub też na skutek innych czynności prawnych (art. 38 u.z.m.). Wojewoda jest zobowiązany przekazać nieodpłatnie związkowi metropolitalnemu mienie nieruchomości Skarbu Państwa z przeznaczeniem na siedzibę organów związku metropolitalnego (art. 11 u.z.m.). Może także udzielić dotacji na działania związane z utworzeniem związku metropolitalnego. Przy tym do podejmowania czynności prawnych w imieniu związku uprawnieni są dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd (art. 39 ust. 1 u.z.m.). Zarząd może również upoważnić do podejmowania czynności w sprawach związanych z bieżącą działalnością związku pracowników urzędu metropolitalnego lub jednostek organizacyjnych związku, z tym zastrzeżeniem, że dla czynności mogących spowodować powstanie zobowiązania finansowego niezbędna jest również kontrasygnata skarbnika (art. 39 ust. 3 u.z.m.).

Dochodami związku metropolitalnego są dochody z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) zamieszkałych na obszarze związku, składki od gmin wchodzących w skład związku, dochody uzyskiwane przez metropolitalne jednostki budżetowe oraz wpłaty od metropolitalnych zakładów budżetowych, dochody z majątku związku metropolitalnego, spadki, zapisy i darowizny na rzecz związku metropolitalnego oraz odsetki od pożyczek udzielanych przez związek, odsetki od środków posiadanych na rachunkach bankowych czy odsetki od nieterminowych wpłat należności. Związki metropolitalne mogą także otrzymywać dotacje z budżetu państwa i budżetów

jednostek samorządu terytorialnego¹⁴. Wskazane źródła dochodów gwarantują związkom metropolitalnym niezależność finansową i umożliwiają samodzielne realizowanie powierzonych zadań publicznych.

Udział związków metropolitalnych w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosi 5% wpływów z tego podatku, należnych Skarbowi Państwa od podatników zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego¹⁵. Gminy wchodzące w skład związku metropolitalnego zobowiązane są także uiszczać na rzecz związku składkę członkowską. Wysokość składki wynosi 4% dochodów gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 51c ust. 2 u.d.j.s.t.). Gmina może także dobrowolnie wносить wyższe składki. Powyższe rozwiązanie wychodzi naprzeciw postulatowi zgłaszanemu przez środowiska samorządowe, wskazującym na brak zapewnienia stabilnych źródeł finansowania działalności związków metropolitalnych¹⁶.

Związki metropolitalne mogą także udzielać pomocy finansowej jednostkom samorządu terytorialnego i innym związkom metropolitalnym. Nadzór nad działalnością związków metropolitalnych w zakresie spraw finansowych sprawuje regionalna izba obrachunkowa.

6. Związki metropolitalne a zasada zrównoważonego rozwoju

Przyjęty w ustawie o związkach metropolitalnych model rozwoju obszarów miejskich zakłada zintensyfikowanie działań na rzecz szybszego rozwoju obszarów metropolitalnych, które mają się stać głównymi ośrodkami stymulującymi rozwój społeczno-gospodarczy kraju. Związki metropolitalne mają więc być podmiotami, które poprzez skonsolidowaną realizację zadań publicznych z zakresu planowania przestrzennego i transportu publicznego przyczynią się do zwiększenia szans rozwojowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, położonych w granicach obszaru metropolitalnego. Wskazane

¹⁴ Zob. art. 51a pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 513 ze zm.), dalej: u.d.j.s.t.

¹⁵ Zob. art. 51b u.d.j.s.t.

¹⁶ W pierwotnej wersji projektu ustawy o związkach metropolitalnych zaproponowano ustalenie wysokości składki członkowskiej na poziomie 2% od wpływów z podatków od osób fizycznych zamieszkujących na terenie poszczególnych gmin. Zob. Uwagi do ustawy metropolitalnej zgłoszone przez Zarząd Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, <http://www.gzm.org.pl/aktualnosci,688,uwagi-do-ustawy-metropolitalnej.htm> (dostęp: 26.04.2016 r.).

rozwiązanie wpisuje się w globalne zjawisko metropolizacji i aktualne tendencje rozwojowe w tym zakresie¹⁷.

Zgodnie natomiast z zasadą zrównoważonego rozwoju, rozwój obszarów miejskich winien wyrażać się w integrowaniu wszystkich dziedzin życia społeczno-gospodarczego, w sposób niestwarzający dysproporcji rozwojowych¹⁸. Oznacza to, że rozwój jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związków metropolitalnych nie powinien negatywnie oddziaływać na rozwój mniejszych miast, położonych poza obszarem metropolitalnym. Ponadto zrównoważony rozwój nie powinien prowadzić do utrwalenia czy zwiększania się różnic w poziomie życia między metropoliami a mniejszymi miastami.

Ustawa o związkach metropolitalnych zawiera szereg rozwiązań, które są sprzeczne lub co najmniej wątpliwe z punktu widzenia realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Przede wszystkim nie do pogodzenia z powyższą zasadą jest obligatoryjny tryb tworzenia związków metropolitalnych, który podważa zasadę autonomii jednostek samorządu terytorialnego. Trwały i stabilny rozwój jednostek samorządu terytorialnego winien bowiem opierać się na zasadzie dobrowolności, przy wykorzystaniu istniejących powiązań funkcjonalnych i przestrzennych. Można także wskazać na niedostateczny udział społeczeństwa w procesie tworzenia związków metropolitalnych. Konsultacje społeczne przewidziane na tym etapie nie mają bowiem charakteru wiążącego, a ich przeprowadzenie nie jest obligatoryjne. Realizacja zrównoważonego rozwoju bez udziału społeczeństwa jest skazana na niepowodzenie.

Należy również wskazać, że obowiązujące kryteria delimitacyjne, dotyczące w szczególności minimalnej liczby osób zamieszkujących obszar metropolitalny (kryterium demograficzno-osadnicze), umożliwiają powstanie nawet kilkunastu związków metropolitalnych. W związku z powyższym istnieje poważne niebezpieczeństwo, że rozwój ośrodków metropolitalnych będzie odbywał się kosztem mniejszych miast o znaczeniu subregionalnym, np.

¹⁷ Zob. A. Lutrzykowski, *Metropolizacja – żywiołowy proces czy przedmiot polityki miejskiej?*, [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Toruń 2010, s. 5–14; M. Salik, *Współczesne procesy metropolizacyjne w Europie*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Ekonomicznej w Bydgoszczy” 2014, nr 7, s. 76–87.

¹⁸ M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007, s. 83. Zob. art. 51a pkt 1 i 2 u.d.j.s.t.

Włocławka, Radomia, Koszalina, Słupska, Płocka itd., które utraciły status miast wojewódzkich, a które z obiektywnych przyczyn nie będą mogły wejść w skład związków metropolitalnych. Taki model stanowiłby negację idei zrównoważonego rozwoju.

Wreszcie, należy zwrócić uwagę, że utworzenie kilkunastu związków metropolitalnych będzie generowało znaczne koszty dla budżetu państwa, w postaci mniejszych wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i konieczności wyposażenia tych związków metropolitalnych w mienie, niezbędne do realizowania zadań publicznych. W związku z powyższym istnieje duże prawdopodobieństwo, że niższe wpływy do budżetu państwa mogą w dalszej perspektywie spowodować zmniejszenie różnego rodzaju dotacji, udzielanych samorządom z budżetu państwa, np. dotacji wyrównawczej, dotacji celowych, co jeszcze powiększy istniejące dysproporcje rozwojowe.

Zapewnienie związkom metropolitalnym dodatkowych źródeł finansowania w postaci udziału w dochodach podatkowych stawia w uprzywilejowanej pozycji ekonomicznej jednostki wchodzące w skład tych związków, a dyskryminuje pozostałe jednostki, finansujące realizację zadań publicznych z zakresu planowania przestrzennego i transportu publicznego z dochodów własnych. Wprawdzie gminy wchodzące w skład związków metropolitalnych będą zobowiązane wносить składki członkowskie, które będą stanowić dla nich dodatkowe obciążenie, niemniej bilans finansowy i tak będzie dla nich korzystny. Poza tym związki metropolitalne mogą także otrzymywać dotacje z budżetu państwa.

Krytycznie, z punktu widzenia zasady zrównoważonego rozwoju, należy ocenić także rozbudowany aparat administracyjny związków metropolitalnych (urząd metropolitalny, zarząd, przewodniczący związku skarbnik, sekretarz), który pod względem wielkości będzie porównywalny z jednostkami samorządu terytorialnego. Należy jednak mieć na uwadze to, że zakres zadań realizowanych przez związki metropolitalne jest nieporównanie mniejszy, aniżeli w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, natomiast koszty funkcjonowania aparatu administracyjnego będą w tym przypadku zbliżone.

7. Podsumowanie

Resumując powyższe ustalenia, należy stwierdzić, że związki metropolitalne są zrzeszeniami jednostek samorządu terytorialnego, położonymi na obszarze metropolitalnym, które realizują zadania publiczne, posiadają własne

organy i aparat pomocniczy (urząd metropolitalny, metropolitalne jednostki organizacyjne, metropolitalne zakłady budżetowe), dysponują odrębnym mieniem i mają zapewnione stabilne źródła finansowania. Podkreślenia wymaga także to, że związki metropolitalne nie stanowią nowej kategorii jednostek samorządu terytorialnego, lecz są zinstytucjonalizowaną formą współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, powołaną w celu realizacji określonych zadań publicznych.

Analiza unormowań prawnych zawartych w ustawie o związkach metropolitalnych wskazuje, że związki metropolitalne niewątpliwie są instytucjami które umożliwiają szybki rozwój obszarów metropolitalnych, niemniej rozwój ten będzie się odbywał kosztem mniejszych miast o znaczeniu subregionalnym, które nie wejdą w skład obszarów metropolitalnych i będzie prowadził do zwiększania się dysproporcji rozwojowych pomiędzy tymi ośrodkami a obszarami metropolitalnymi. Będzie zatem stanowił negację zasady zrównoważonego rozwoju. Oczywiście, należy zdawać sobie sprawę z tego, że rozwój obszarów miejskich nigdy nie będzie przebiegał w takim samym tempie, co powoduje że istnienie dysproporcji rozwojowych jest zjawiskiem nieuniknionym. Zadaniem ustawodawcy jest jednak wypracowanie takich rozwiązań, które te dysproporcje będą zmniejszać, a nie powiększać.

De lege ferenda należy zatem postulować ograniczenie możliwości tworzenia związków metropolitalnych, poprzez podwyższenie minimalnej liczby osób zamieszkujących obszar metropolitalny, a także zmniejszenie aparatu administracyjnego związków metropolitalnych i wykorzystanie w tym celu istniejących struktur jednostek samorządu terytorialnego. Można także rozważyć wprowadzenie obligatoryjnych konsultacji społecznych na etapie tworzenia związków metropolitalnych i nadanie tym konsultacjom wiążącego charakteru.

Literatura

1. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
2. Gawłowski R., *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
3. Grążawski M., *Przedmiot porozumienia administracyjnego*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji w Bielsku Białej, Bielsko-Biała 2003.
4. Kaczmarek T., *Proces integracji metropolitalnej – „od dołu” i „od góry”* [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Toruń 2010.

5. Knosala E., *Metropolie w świetle projektów ustaw*, [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
6. Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
7. Lewicki J., *Obszary metropolitalne w obecnym stanie prawnym i projekcie ustawy o polityce miejskiej. Przykład Krakowa* [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
8. Lutrzykowski A., *Metropolizacja – żywiołowy proces czy przedmiot polityki miejskiej?*, [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
9. Mantey D., *Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 6, s. 5–14.
10. Markowski T., Marszał T., *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2006.
11. Nowak N.J., *Polskie obszary metropolitalne – problemy definicyjne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 3, s. 18–28.
12. Salik M., *Współczesne procesy metropolizacyjne w Europie*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Ekonomicznej w Bydgoszczy” 2014, nr 7, s. 76–87.
13. Szmytkie R., *W kwestii metropolii i obszarów metropolitalnych*, „Przegląd Administracji Publicznej” 2013, nr 2, s. 35–45.
14. Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
15. Zielazna J., *Metropolia bydgoska odpycha w siną dal. PiS zmienia ustawę*, „Gazeta Pomorska” z dnia 22 kwietnia 2016 r.
16. Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007.

Fabian Nalikowski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku