



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

Warszawa, styczeń 2016

# Ustawa metropolitalna

## Jeszcze mniej demokracji w samorządzie?

dr Dawid Sześciło  
Zakład Nauki Administracji  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Warszawski  
[dawid.szescilo@uw.edu.pl](mailto:dawid.szescilo@uw.edu.pl)

*1 stycznia 2016 r. weszła w życie ustawa o związkach metropolitalnych. Jej przyjęcie jeszcze przez Sejm poprzedniej kadencji zakończyło wieloletnie próby wypracowania ogólnej ustawowej regulacji zarządzania aglomeracjami. Jak deklarował były Wiceminister Administracji i Cyfryzacji Jan Grabiec „(...) ustawa metropolitalna to niższe ceny biletów komunikacji publicznej w aglomeracji, i bilety strefowe obejmujące nie tylko duże miasta, ale również gminy i podmioty leżące w ich sąsiedztwie. To szansa na szybszy rozwój wsi i małych miejscowości leżących w odległości kilkudziesięciu kilometrów od dużych miast”. Te obietnice brzmią kusząco. Ustawa rzeczywiście tworzy ramy dla trwałej współpracy samorządów w sprawach bezpośrednio dotyczących mieszkańców, takich jak sieć transportu publicznego czy planowanie przestrzenne. Może ograniczyć powszechne konflikty między gminami położonymi w obrębie aglomeracji o wspólne bilety komunikacji publicznej czy planowanie inwestycji.*

*Warto jednak ustawie przyjrzeć się bliżej, bo może się okazać, że za deklarowane korzyści będziemy musieli zapłacić cenę w postaci dalszego ograniczenia demokracji lokalnej. W poniższej analizie nie dokonuję oceny całości ustawy, ale skupiam się na tych aspektach, które są istotne z punktu widzenia postulatów demokratyzacji samorządu, podnoszonych przez koalicję Obywatele w Samorządzie.*

## Ustawa metropolitalna – założenia ogólne

Ustawa wprowadza nowego aktora w systemie samorządu terytorialnego, tj. związek metropolitalny tworzony przez Radę Ministrów z własnej inicjatywy bądź na wniosek zainteresowanych samorządów. Od strony ustrojowej związek ma wszelkie atrybuty samodzielnej jednostki samorządu terytorialnego – osobowość prawa cywilnego i tzw. podmiotowość publicznoprawną. To drugie pojęcie oznacza prawnie chronioną samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych. 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.

Procedurę budowania związku przedstawia schemat poniżej:

Schemat. Utworzenie związku metropolitalnego na podstawie ustawy z 25 września 2015 roku o związkach metropolitalnych.



Związkowi metropolitalnemu przypisano pięć kategorii zadań publicznych, które zasadniczo odpowiadają potrzebom zarządzania aglomeracyjnego:

- kształtowanie ładu przestrzennego;
- rozwój obszaru związku;
- publiczny transport zbiorowy na obszarze związku;
- współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku;
- promocja związku metropolitalnego.

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. Właśnie kompetencje w dziedzinie planowania przestrzennego i zarządzania transportem zbiorowym stanowią w praktyce najważniejszą sferę działalności przyszłych związków metropolitalnych.

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. Zgromadzenie ma się składać z delegatów gmin i powiatów tworzących związek – po dwóch z każdej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku gminy delegatami będą wójt i jeden radny (wybrany przez samą radę), w przypadku powiatów – starosta i również jeden radny. Co ciekawe, uchwały zgromadzenia mają być podejmowane „podwójną” większością głosów, uwzględniającą liczbę jednostek samorządu terytorialnego i mieszkańców reprezentowanych przez delegatów do zgromadzenia. Warunek uzyskania większości będzie zatem spełniony, jeśli za daną uchwałą zagłosuje większość jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku oraz taka liczba gmin, iż ich mieszkańcy stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze metropolitalnym. Takie rozwiązanie zapobiega sytuacji, w której mniejsze gminy mogłyby narzucić określone rozwiązanie gminie stanowiącej centrum metropolii, a także sytuacji odwrotnej – zdominowaniu małych gmin przez centrum. Podwójna większość w praktyce wymusza konieczność porozumienia się między centrum metropolii i pozostałymi członkami związku. W przypadku braku porozumienia, decyzje nie będą podejmowane.

Zarząd związku ma być 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.

### **Po pierwsze, fikcja konsultacji przy tworzeniu związków**

Pomijając dyskusję, czy w ogóle związki metropolitalne powinny być tworzone rozstrzygnięciem rządu, przyjrzyjmy się bliżej mechanizmom partycypacji społecznej w procesie tworzenia związku. Jedynym punktem zaczepienia okazuje się art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym projekt utworzenia związku ma być przedmiotem konsultacji z mieszkańcami, przeprowadzanych przez rady gmin z planowanego obszaru metropolitalnego. Zarazem jednak ust. 3 tego samego artykułu de facto niweczy wymóg konsultacji, gdyż stanowi, że: „W przypadku nieprzeprowadzenia konsultacji (...) w terminie 3 miesiące 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. Gmina, której rada konsultacji

nie przeprowadzi, nie będzie w żaden sposób wyłączona z udziału w procesie tworzenia związku metropolitalnego.

Dodajmy przy tym, że ustawa milczy na temat formy konsultacji. Nie nakłada wymogów dotyczących zachowania odpowiednich terminów, zagwarantowania wszystkim zainteresowanym realnego udziału czy też sposobu wykorzystania zgłoszonych uwag. Co więcej, niedopuszczalne wydaje się przeprowadzenie w tej kwestii ewentualnego referendum lokalnego. 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. W zamian mamy iluzoryczne gwarancje bliżej nieokreślonych w formie konsultacji społecznych.

### **Po drugie, fikcja demokratycznego zarządzania związkami**

Ustawa metropolitalna w zasadzie nie tworzy nowych kategorii zadań publicznych. Przesuwa jedynie częściową odpowiedzialność za niektóre bardzo istotne sfery (planowanie przestrzenne, transport publiczny) do góry – z poziomu gmin na poziom instytucji ponadgminnej. Za transferem zadań nie idzie jednak transfer lokalnej demokracji. Na wybór władz związku będziemy mieli bowiem wpływ wyłącznie pośredni, tj. będziemy wybierali wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i radnych gminy (powiatu), spośród których zostaną następnie wyłonieni delegaci do zgromadzenia związku. Na wybór zarządu związku nasz wpływ będzie już jednak żaden.

Nic nie stało na przeszkodzie, by wprowadzić bezpośrednie wybory zgromadzenia związku metropolitalnego, najlepiej połączone z wyborami do rad gmin i wyborami wójtów. Skoro w wyborach bezpośrednich wyłaniamy rady dzielnic, czyli organy wyłącznie pomocniczych, niesamodzielnych jednostek gmin, to niezrozumiałe jest pozbawienie obywateli prawa wyboru organów wyposażonych w realne, znaczące kompetencje.

### **Po trzecie, bez gwarancji partycypacji i kontroli obywatelskiej w działaniach związku**

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:

- Nie wprowadzono obowiązku organizowania przez władze związku konsultacji społecznych w sprawach rozstrzyganych przez te władze, np. w kwestii budżetu związku, projektu studium metropolitalnego czy projektu planu transportowego.
- Nie przewidziano żadnego z narzędzi partycypacji postulowanych w odniesieniu do samorządu gminnego, m.in. przez koalicję „Obywatele w samorządzie”, np. obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, interpelacji obywatelskiej, wysłuchania obywatelskiego projektów uchwał czy otwartego wysłuchania kandydatów na kierownicze stanowiska w jednostkach organizacyjnych tworzonych przez związek metropolitalny.

Tymczasem sprawy przekazane związkom 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.

### **Po czwarte, znów rządy wójtów**

Konstrukcja władz związku metropolitalnego to kolejne posunięcie umacniające przewagę wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) nad radami gmin. Oto bowiem zgromadzenie związku przejmie od rad istotne kompetencje, np. w dziedzinie planowania przestrzennego czy polityki transportowej. Połowę składu zgromadzenia będą 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 może być iluzoryczna. Reprezentacja w osobie jednego radnego oznacza reprezentację wyłącznie rządzącej w radzie większości, często wywodzącej się zresztą z komitetu wyborczego wójta.

### **REKOMENDACJE:**

Wyliczone słabości ustawy nie powinny stanowić pretekstu do jej uchylania. Nie ulega wątpliwości, że ustawowy model zarządzania metropolitalnego zasługuje na szansę sprawdzenia się w praktyce. Mankamenty związane z brakiem demokratycznych standardów zarządzania związkami można w części wyeliminować bez konieczności zmiany ustawy. Wystarczy, by powołane już związki metropolitalne w swoich statutach zawarły odpowiednie gwarancje partycypacji obywatelskiej w podejmowaniu decyzji przez związki. Nie ma również przeszkód, by w tych dokumentach zagwarantować dodatkowe narzędzia kontroli zwłaszcza nad działalnością zarządów związków oraz zadbać o przejrzystość i jawność ich działań.

#### **Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji  
Creative Commons. Uznanie  
autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)

