

Nowa forma współpracy gmin i powiatów

USTRÓJ I KOMPETENCJE Związek metropolitalny będzie wykonywał zadania publiczne w zakresie kształtowania ład przestrzennego i publicznego transportu zbiorowego na jego obszarze. A także organizował wspólną promocję zrzeszonych w nim samorządów.



MICHAŁ TROCIUK

aplikant adwokacki w FKA Furtek
Komosa Aleksandrowicz

Uchwalona 9 października 2015 r. ustawa o związkach metropolitalnych zawiera rozwiązania, które mogą mieć w przyszłości pozytywny wpływ na funkcjonowanie samorządów i jakość życia mieszkańców metropolii. Umożliwia bowiem sprawniejszą koordynację działań gmin i powiatów w kilku dziedzinach, przede wszystkim lepszą organizację transportu publicznego na obszarze metropolitalnym.

Jakie warunki trzeba spełnić

Ustawa stwarza możliwość powoływania związków metropolitalnych jako zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego położonych w obszarze metropolitalnym, czyli strefie oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa. Strefa ta musi się charakteryzować istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, a także musi ją zamieszkiwać co najmniej 500 000 mieszkańców. Na etapie prac legislacyjnych Sejm odrzucił poprawkę Senatu zakładającą ustanowienie wymogu zamieszkiwania strefy oddziaływania metropolii przez 350 000 osób, w efekcie czego z ustawy może nie skorzystać kilka dużych miast, na przykład Białystok.

Granice poszczególnych obszarów metropolitalnych ustali Rada Ministrów w drodze rozporządzenia przez wskazanie gmin wchodzących w skład takich obszarów.

Ważne

Utworzenie związków metropolitalnych na poszczególnych obszarach metropolitalnych wymaga rozporządzenia warunkowane uzyskaniem pozytywnej opinii rad co najmniej 70 proc. miast na prawach powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego, rad co najmniej 70 proc. gmin niemających statusu miasta na prawach powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego oraz rad co najmniej 50 proc. powiatów, na których obszarze leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego.

Niezbędne będzie także przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami gmin oraz uzyskanie opinii właściwych terytorialnie sejmiku województwa i wojewody, aczkolwiek w tych akurat przypadkach ustawa nie przedstawia wymogu, by opinie te (i wyniki konsultacji) były pozytywne.

Zrzeszenie nie całkiem dobrowolne

Z ustawy wynika, że związek metropolitalny może być utworzony jedynie w ramach całości

ustalonego obszaru metropolitalnego, co skłania do refleksji, że ta forma zrzeszenia nie jest całkowicie dobrowolna. Może się bowiem okazać, że gminy lub powiaty, które nie wyraziły w wydanych przez siebie opiniach chęci partycypacji w związku metropolitalnym, na skutek woli większości pozostałych jednostek samorządu będą do tego zmuszone.

Należy przy tym odnotować, że partycypacja w związku metropolitalnym wiąże się ze współuczestnictwem przez jednostki samorządu terytorialnego w określonych kosztach funkcjonowania takiego zrzeszenia, co w kontekście wspomnianych powyżej ograniczonej dobrowolności uczestnictwa może wzbudzać wątpliwości dotyczące zgodności tych regulacji z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP statuującym zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Przed wszystkim transport

Zgodnie z art. 12 ustawy związek metropolitalny będzie wykonywał zadania publiczne w zakresie kształtowania ład przestrzennego, rozwoju obszaru związku, publicznego transportu zbiorowego

500 tys.

co najmniej tylu mieszkańców musi zamieszkiwać strefę, by można było powołać związek metropolitalny

go na obszarze związku, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku oraz promocji obszaru metropolitalnego.

Kluczowa rola przypadnie jednak związkowi metropolitalnym w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego, ponieważ wykonywanie tego zadania w całości wyłączono spośród zadań mocy art. 52 i art. 63 ustawy) partycypujących w zrzeszeniu i powierzono związkowi metropolitalnemu.

Związek metropolitalny będzie zatem musiał opracować plan transportowy dla swojego obszaru. Z dniem jego wejścia w życie utracą moc dotychczasowe plany transportowe opracowane przez gminy, powiaty i ich związki na tym obszarze. Ponadto związek metropolitalny będzie obowiązany do ustanowienia na swoim obszarze jednego systemu taryfowo-biletowego, a wszyscy organizatorzy gminnych i powiatowych przewozów pasażerskich na tym terytorium będą musieli w nim uczestniczyć (o ile nadal będą chcieli organizować przewóz).

Rozwiązania te mają szansę doprowadzić do harmonizacji i poprawy jakości transportu zbiorowego na obszarach metropolitalnych, choćby ze względu na ustanowienie jednego rodzaju biletu czy dopasowanie rozkładu

jazdy uwzględniającego cały obszar metropolitalny.

Dotychczas duże miasta i gminy podmiejskie organizowały komunikację publiczną przez wielostronne umowy albo związki celowe, co sprawiało, że te rozwiązania komunikacyjne nie tworzyły spójnego systemu. Tego typu rozwiązania są dla mieszkańców dosyć skomplikowane, gdyż część z nich ma prawo do wspólnego biletu, a część znajduje się poza strefami biletowymi. Warto zatem wskazać także na trwałość tego ustawowego rozwiązania, które jest pewniejsze niż dwustronne czy wielostronne umowy w zakresie wykonywania publicznego transportu zbiorowego zawierane pomiędzy gminami. Można tu przytoczyć przykład podwarszawskiego Wołomina, gdzie na skutek zaistnienia lokalnego konfliktu od 1 lipca 2013 r. wycofano wspólny bilet pozwalający na podróżowanie z biletem warszawskiej komunikacji miejskiej w pociągach Kolei Mazowieckich i Warszawskiej Kolei Dojazdowej.

Ponadto dzięki dodatkowym środkom z budżetu państwa, które na podstawie ustawy mogą zostać uzyskane dla związku metropolitalnego, istnieje szansa na zwiększenie liczby pociągów i linii dojazdowych lub też na obniżenie cen biletów, zwłaszcza w drugich strefach biletowych, tak aby dojazd do centrum metropolii komunikacją publiczną był opłacalny dla pasażerów. Konsekwencją utworzenia związku metropolitalnego byłoby także niewątpliwie zwiększenie zasięgu jednolitej komunikacji metropolitalnej.

Zasady organizacji

Ustawa przyznaje związkowi metropolitalnemu osobowość prawną. W celu wykonywania przewidzianych przez ustawę zadań publicznych związek metropolitalny będzie miał możliwość tworzenia odrębnych jednostek organizacyjnych, zawierania porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego lub organami

administracji rządowej, a także prowadzenia działalności gospodarczej (ale tylko takiej, która nie będzie wykraczała poza obszar zadań o charakterze użyteczności publicznej).

Związek metropolitalny będzie mógł ponadto na podstawie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach utworzyć stowarzyszenie z jednostkami samorządu terytorialnego oraz innymi związkami metropolitalnymi, z tym jednak zastrzeżeniem, że do utworzenia takiego stowarzyszenia wystarczą będzie trzech założycieli (a więc podobnie, jak ma to miejsce w przypadku tworzenia stowarzyszeń przez gminy, powiaty oraz województwa na podstawie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa).

Organy związku

Władzami związku metropolitalnego będą zgromadzenie oraz

nego czy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych związku.

W ramach ostatniej z wymienionych kompetencji zgromadzenie będzie mogło zadecydować o emisji obligacji. Zgromadzenie nie będzie jednak wyłącznie organem stanowiącym, lecz będzie także organem kontrolnym związku. Jak wynika z art. 23 ustawy, kontrola ta sprawowana będzie za pomocą powołanej przez zgromadzenie komisji rewizyjnej, w której skład wejdą delegaci z jednostek samorządu terytorialnego (przy czym wyłączono możliwość uczestnictwa w tej komisji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego zgromadzenia). Do zadań komisji rewizyjnej będzie należeć m.in. opiniowanie budżetu związku oraz przedłożenie zgromadzeniu wniosku w sprawie udzielenia albo odmowy udzielenia absolutorium zarządowi.

Podejmowanie uchwał

Uchwały zgromadzenia związku metropolitalnego co do zasady zapadać będą kwalifikowaną większością głosów, przy czym wymóg uzyskania większości kwalifikowanej zostanie spełniony, jeśli za przyjęciem uchwały zagłosuje większość jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku lub też taka liczba gmin, których liczba mieszkańców będzie stanowiła większość ludności zamieszkałej na obszarze metropolitalnym.

Ważne

Każda jednostka samorządu dysponować będzie jednym głosem. Ustawodawca na potrzeby obliczania większości w głosowaniu przewidział sytuację, w której dwaj delegaci danej jednostki zgłoszą odmiennie – wówczas będzie się uznawać, że jednostka samorządu terytorialnego oddała głos wstrzymujący się.

trzyosobowy zarząd. W skład zgromadzenia wejdzie po dwóch delegatów z każdej jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku gmin – wójt, burmistrz albo prezydent miasta oraz radny gminy, w przypadku powiatów – starosta oraz radny powiatu). Zarząd związku metropolitalnego wybierany będzie przez zgromadzenie, przy czym członkiem zarządu nie będzie mógł być członek organu jednostki samorządu terytorialnego, wójt, burmistrz, prezydent miasta lub ich zastępcy, wojewoda ani wicewojewoda.

W sferze kompetencji zgromadzenia związku znajdzie się m.in. uchwalanie:

- strategii rozwoju związku,
- statutu związku,
- ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku,
- budżetu,
- a także powoływanie i odwoływanie (a wniosek zarządu skarbnika związku metropolital-

m.in. wykonywanie uchwał zgromadzenia związku, gospodarowanie mieniem związku, wykonywanie budżetu oraz sprawowanie zarządu nad powołanymi jednostkami organizacyjnymi związku metropolitalnego. Uchwały związku zapadać będą co do zasady zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej dwóch członków zarządu. Zadania zarządu wykonywane będą przy pomocy urzędu metropolitalnego, do którego to urzędu odpowiednie zastosowanie znajdą przepisy dotyczące urzędu marszałkowskiego.

Pod kontrolą

Działalność związku metropolitalnego będzie oczywiście podlegać nadzorowi, który sprawowany będzie przez prezesa Rady Ministrów oraz przez wojewodę. W zakresie spraw finansowych związki nadzorowane będą przez regionalne izby obrachunkowe.

Na dochody związków metropolitalnych składać się będą m.in.:

- składka gmin z obszaru metropolitalnego,
- udział w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego,
- dochody uzyskiwane przez metropolitalne jednostki budżetowe oraz
- wpłaty od metropolitalnych zakładów budżetowych, dotacje z budżetu państwa, dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Ważne

Ustawa wejdzie w życie od 1 stycznia 2016 r., zaś pierwszy związek metropolitalny powstanie najwcześniej 1 lipca 2016 r., przy czym realizację swych zadań będzie mógł rozpocząć 1 stycznia 2017 r., co wynika z art. 8 ust. 2 ustawy. ©

podstawa prawna:

Ustawa z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1890).

Do zadań zarządu stanowiącego organ wykonawczy związku metropolitalnego należeć będzie