

*Ocena ustawodawstwa metropolitalnego
Rzeczypospolitej Polskiej. Prezentacja raportu*

*dr Jakub H. Szlachetko
Prezes Zarządu
Instytutu Metropolitalnego*

*„Wyjazdowe posiedzenie senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej”
Gdańsk, 06 września 2021 r.*

Raport Instytutu Metropolitalnego

z dnia 25 sierpnia 2021 r.

w sprawie oceny ustawodawstwa metropolitalnego Rzeczypospolitej Polskiej sporządzony z okazji 4. rocznicy utworzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz 10. rocznicy istnienia Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot

Zamawiający:

Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot

Wykonawca:

Instytut Metropolitalny

Cel raportu:

Ocena ustawodawstwa metropolitalnego Rzeczypospolitej Polskiej, w tym tzw. samorządowych ustaw ustrojowych, a także ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim i jej derogowanej poprzedniczki ustawy o związkach metropolitalnych.



Raport sporządzono na potrzeby prac Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP oraz Parlamentarnego Zespołu ds. Związków Metropolitalnych Sejmu RP

The background of the slide is a stylized, low-poly cityscape in shades of grey and blue. A large white rectangular box is centered on the slide, containing the title and a list. In the top-left corner of the slide, there is a small yellow speech bubble icon.

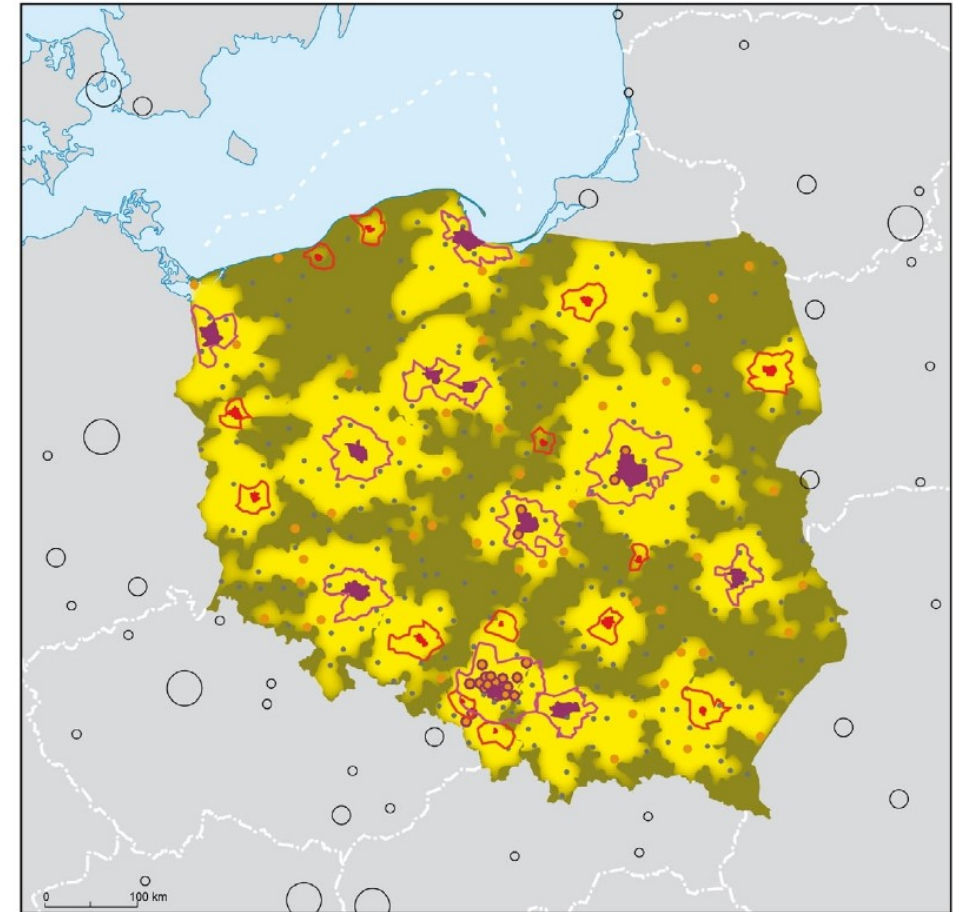
Porządek wystąpienia

- 1) Wnioski z raportu*
- 2) Postulaty de lege ferenda*



Wnioski z raportu

Rysunek 31. Miejskie i wiejskie obszary funkcjonalne



Kategorie ośrodków miejskich

- metropolitalne
- regionalne
- subregionalne
- subregionalne w granicach obszarów funkcjonalnych miast
- lokalne

Obszary funkcjonalne miast

- metropolitalnych (obligatoryjnie wyznaczone w PZPW)
- regionalnych (fakultatywne)

Wiejskie obszary funkcjonalne

- w procesie integracji z głównymi miastami
- zagrożone peryferynością

Uwaga:
Na mapie przedstawiono zasięgi w sposób przybliżony. Obszary w procesie integracji z głównymi miastami wyznaczone na podstawie udziału osób dojeżdżających do pracy w oparciu o dane GUS.

Wniosek nr 1. Brakuje polityki metropolitalnej

- brakuje aktu określającego uwarunkowania, cele i kierunki polityki terytorialnej dla obszarów metropolitalnych;
- „Konceptcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” została uchylona przez nowelizację ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i z dniem 13 listopada 2020 r. utraciła moc obowiązującą;
- obok polityki regionalnej i polityki rozwoju wsi, państwo powinno posiadać także politykę metropolitalną.

Wniosek nr 2. Brakuje systemowych rozwiązań ustrojowo-organizacyjnych dla metropolii

- *pojęcie „ustawodawstwo metropolitalne” jest nieco na wyrost, gdyż de iure obowiązuje jedynie jedna, i to dodatkowo indywidualna, ustawa metropolitalna, która nie tworzy rozwiązań o charakterze systemowym, fragmentarycznym;*
- *sytuację „ratują” ustawy samorządowe (u.s.g. i u.s.p.), które przewidują formy współpracy komunalnej – mające istotne mankamenty.*

Wniosek nr 3. Istnieje bogaty dorobek legislacyjny zdatny do dalszego wykorzystania

- w ciągu trzech dekad powstała znaczna liczba projektów ustaw metropolitalnych (systemowych i fragmentarycznych), z których władza publiczna powinna zrobić pożytek;*
- niektóre projekty ustaw są zdecydowanie bardziej postępowe w regulacji od obowiązującej ustawy – zwłaszcza w zakresie funkcjonalności (zadań i kompetencji), a także transwojewódzkości metropolii.*

Projekty ogólnokrajowe (systemowe):

- *projekt ustawy o zmianie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (2005);*
- *projekt ustawy o tworzeniu i wykonywaniu zadań przez związki aglomeracyjne (2007);*
- *projekt ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych (2007);*
- *projekt ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych (2008);*
- *projekt ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (2008);*
- *projekt ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (2009);*
- *projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego (2013);*
- *projekt ustawy o powiecie metropolitalnym (2013).*

Projekty indywidualne (fragmentaryczne):

- *projekt ustawy o Zespole Gmin Warszawskich i o ustroju miasta stołecznego Warszawy (1994);*
- *projekt ustawy o Warszawskim Okręgu Stołecznym (2000);*
- *projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy i Warszawskim Zespole Miejskim (2001);*
- *projekt ustawy o Regionalnym Związku Komunalnym „Silesia” (2008);*
- *projekt ustawy o powiecie metropolitalnym Górnego Śląska i Zagłębia (2012);*
- *projekt ustawy o Poznańskim Związku Metropolitalnym (2016);*
- *projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim (2016);*
- *projekt ustawy o ustroju Miasta Stołecznego Warszawy (2017);*
- *projekt ustawy o Wrocławskim Związku Metropolitalnym (2018);*
- *projekt ustawy o Łódzkim Związku Metropolitalnym (2019).*
- *projekt ustawy o Wrocławskim Obszarze Metropolitalnym (2021).*

Wniosek nr 4. Brakuje narzędzi prawnych służących do wykonywania metropolitalnych zadań publicznych

- istnieje nowa kategoria zadań publicznych – są to zadania specyficzne dla obszarów metropolitalnych, stąd określa się je zadaniami metropolitalnymi; nie są one zjurydyzowane, nie mają instytucjonalnego oparcia;*
- poza „metropolitalną triadą” (rozwój-przestrzeń-transport) to także: gospodarka wodociągowo-kanalizacyjna i gospodarka odpadami, przeciwdziałanie zmianom klimatycznym i ochrona środowiska, zarządzanie kryzysowe, szkolnictwo średnie oraz wyższe, wspieranie rozwoju naukowego i branż wysokich technologii.*

The background features a stylized, isometric cityscape with various buildings in shades of grey and blue. A large, semi-transparent white rectangular box is centered over the image, containing the text. In the top-left corner of the overall image, there is a small yellow speech bubble icon.

Postulaty de lege ferenda

Postuluję o „politykę 3 kroków”:

Primum non nocere.

Po drugie, pilna nowelizacja przepisów ustaw samorządowych dotyczących współdziałania komunalnego, w tym metropolitalnego. W szczególności chodzi o: porozumienia, stowarzyszenia i związki.

Po trzecie, należałoby rozpocząć prace koncepcyjne i legislacyjne nad docelową reformą metropolitalną, a dokładniej nad: (1) identyfikacją i delimitacją metropolii, a także określeniem ich funkcjonalności, a następnie (2) rozwiązaniami ustrojowo-organizacyjnymi.

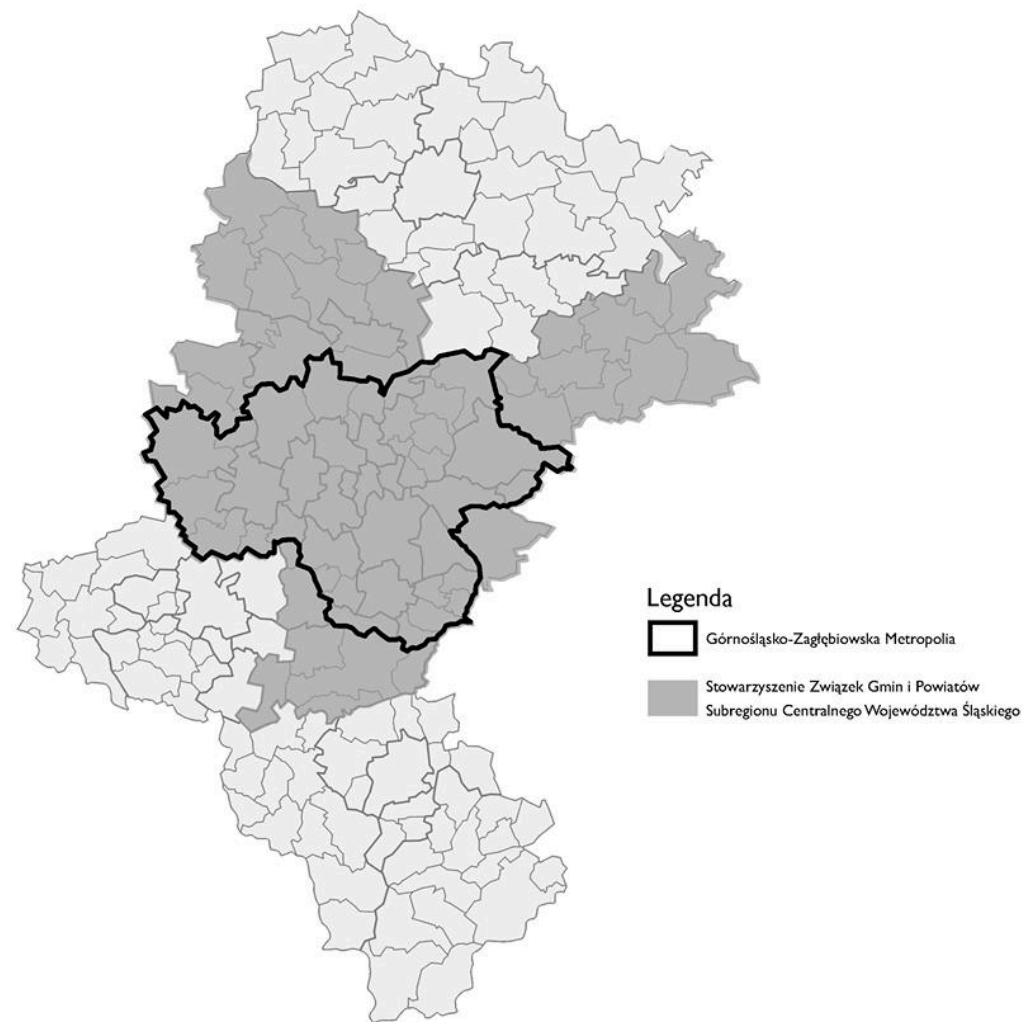
Z kolei Senat RP mógłby w pierwszej kolejności wesprzeć kształtującą się metropolie inicjatywą ustawodawczą

Interwencja ustawodawcza „a’la chirurgiczne cięcie” – punktowa i precyzyjna, mogłaby znacząco poprawić jakość funkcjonowania stowarzyszeń i związków (komunalnych i metropolitalnego), co w perspektywie krótkoterminowej byłoby ogromną korzyścią i sprzyjało dobrowolnej integracji metropolitalnej.

Wykaz niedoskonałości do pilnego usunięcia

W zakresie związku metropolitalnego:

- ograniczony katalog zadań własnych związku metropolitalnego;*
- de iure brak kompetencji władczych służących sprawnemu wykonywaniu zadań;*
- pominięcie powiatów w strukturze związku metropolitalnego.*





WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.610.2020

Katowice, dnia 1 lipca 2020 r.

Zgromadzenie Górnśląsko -
Zagłębiowskiej Metropolii

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.) w związku z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2017 r. poz. 730)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/185/2020 Zgromadzenia Górnśląsko – Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 26 maja 2020 roku w sprawie utworzenia spółki pod nazwą GZM – Czysta Energia Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością - w całości, jako niezgodnej z przepisem art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2017 r. poz. 730), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Zgromadzenie Górnśląsko – Zagłębiowskiej Metropolii, dalej jako *Zgromadzenie GZM*, na sesji w dniu 26 maja 2020 r. podjęło uchwałę Nr XXV/185/2020 w sprawie utworzenia spółki pod nazwą GZM – Czysta Energia Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, dalej jako *uchwała*.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 1 czerwca 2020 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała narusza przepisy prawa w sposób istotny.

Jako podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały Zgromadzenie GZM wskazało przepis art. 23 pkt 8 lit. e ustawy oraz art. 9 ust. 1 w zw. z art. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 712, ze zm.).

Przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 23 pkt 8 lit. e ustawy stanowi, że do wyłącznej właściwości zgromadzenia należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych związku metropolitalnego dotyczących tworzenia spółek prawa handlowego lub spółdzielni i przystępowania do nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji. Natomiast zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej

Sprawa spółki celowej GZM-Czysta Energia Sp. z o.o.

- *Zgromadzenie GZM przyjęło uchwałę powołującą spółkę celową odpowiedzialną za realizację inwestycji budowy spalarni odpadów;*
- *Wojewoda Śląski wydał rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały uznając, że GZM nie ma prawnych podstaw do realizacji inwestycji – że brakuje norm zadaniowych, a także norm kompetencyjnych.*

Zadania fakultatywne związku metropolitalnego



O METROPOLII

DZIAŁANIA METROPOLII

OTWARTE DANE

URZĄD METROPOLITALNY

KONTAKT



- Strategia
- Transport
- Kolej Metropolitalna
- Zrównoważona mobilność
- Rower metropolitalny
- Drony
- Zapobieganie suszy
- Grupy Zakupowe
- Współpraca międzynarodowa
- Planowanie przestrzenne
- Seniorzy w Metropolii
- Młodzi w Metropolii
- Fundusz Solidarności
- Program ograniczania niskiej emisji
- Fundusz wspierania nauki**
- Projekty unijne >



Fundusz wspierania nauki

Wykłady dla studentów prowadzone przez Harvard albo Cambridge? W Górnośląsko-Zagłębiu

Wspierania Nauki. Uczelnie publiczne i niepubliczne, działające na terenie

uniwersytetów Harvard, Stanford

Mobilne Śląskie

System Dynamicznej

awet

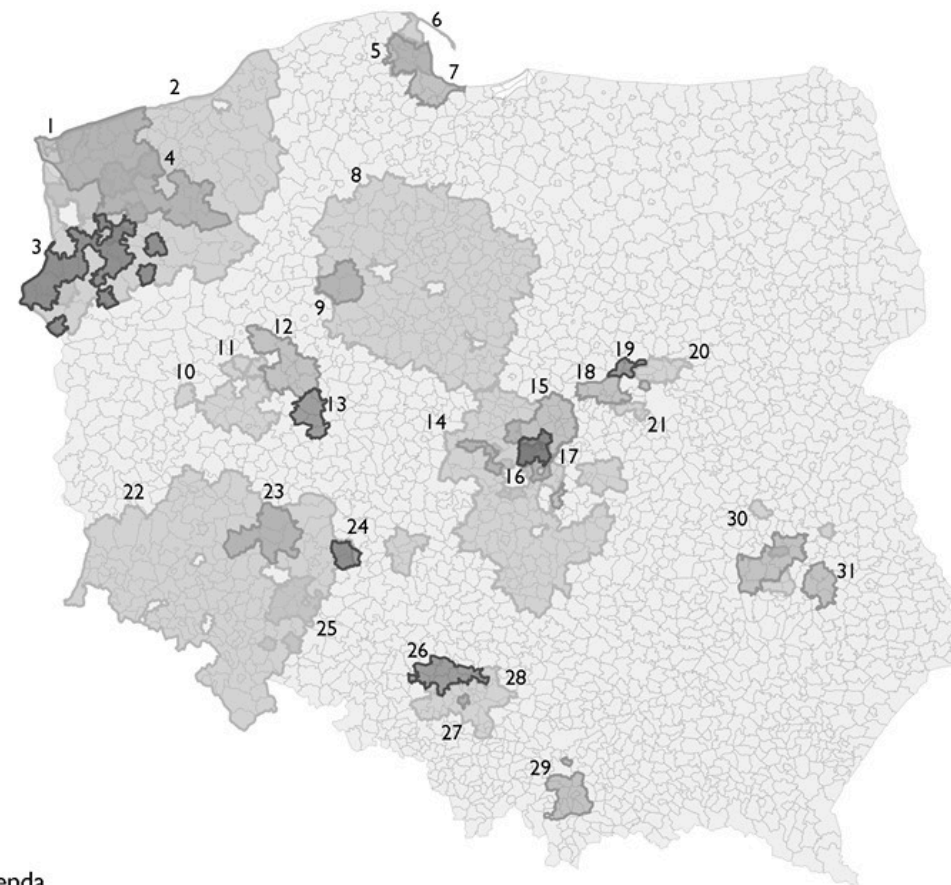
Działania Metropolii:

- Transport
- Kolej Metropolitalna
- Zrównoważona mobilność

Wykaz niedoskonałości do pilnego usunięcia

W zakresie związków komunalnych:

- brak spójności w regulacji związków pomiędzy przepisami u.s.g. i u.s.p.;
- wątpliwości prawne dotyczące możliwości delegowania na związek określonych zadań, a także kompetencji władczych (np. do stanowienia aktów prawa miejscowego).



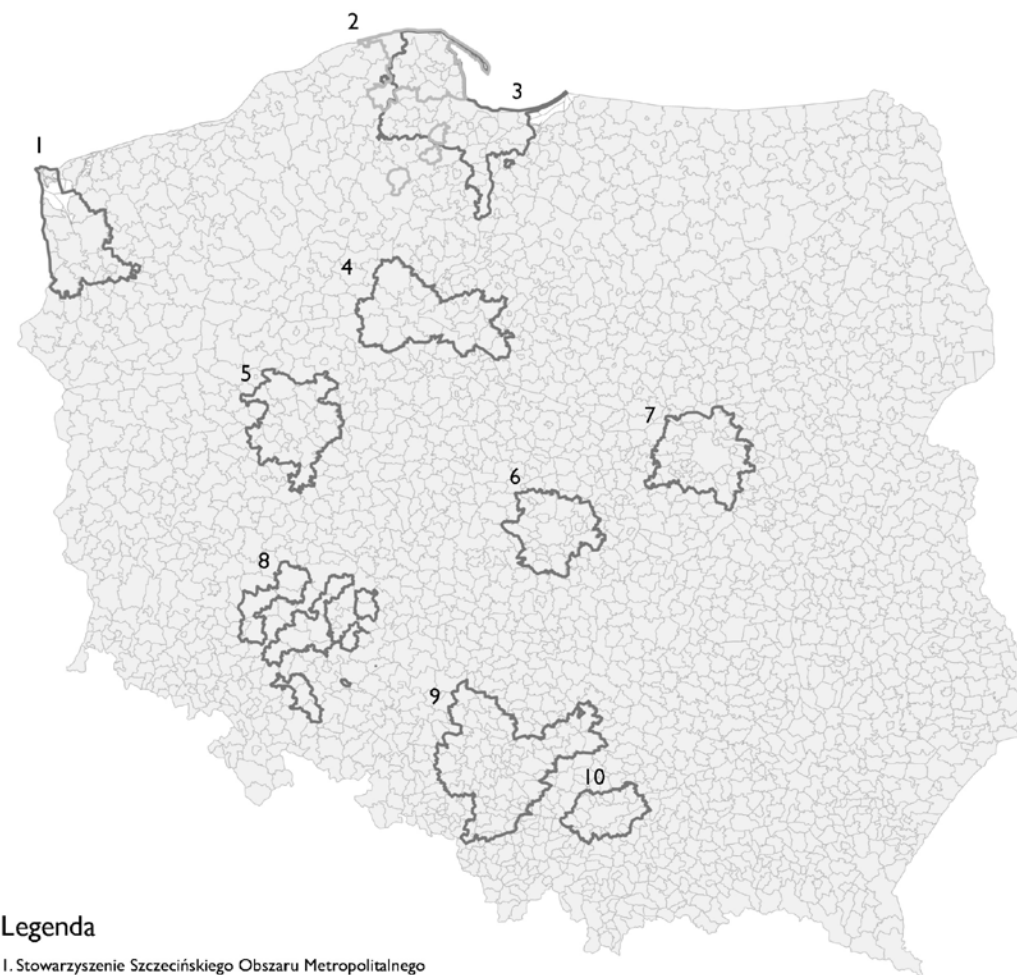
Legenda

1. Celowy Związek Gmin R-XXI
2. Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego
3. Związek Gmin Dolnej Odry
4. Komunalny Związek Celowy Gmin Pomorza Zachodniego „Pomerania”
5. Komunalny Związek „Dolina Redy i Chylonki”
6. Związek Międzygminny Zatoki Puckiej
7. Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej
8. Związek Powiatów Województwa Kujawsko-Pomorskiego
9. Związek Gmin Kcynia, Nakło, Szubin
10. Związek Międzygminny „Centrum Zagospodarowania Odpadów – Selekt”
11. Międzygminny Związek Komunikacji Podmiejskiej
12. Związek Międzygminny Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej
13. Związek Powiatowo-Gminny „Sejmik Średzki”
14. Związek Powiatów Województwa Łódzkiego
15. Związek Międzygminny „Bzura”
16. Związek Komunalny z siedzibą w Konstancynie Łódzkim
17. Międzywojewódzki Komunalny Związek Gmin d/s Gazyfikacji
18. Związek Międzygminny „Kampinos”
19. Związek Komunalny „Novelty”
20. Związek Gmin Zalewu Żegrzyńskiego
21. Komunalny Związek Międzygminny „Utrata”
22. Związek Powiatów Województwa Dolnośląskiego
23. Związek Gmin „Bychowo”
24. Związek Gmin z siedzibą w Sycowie
25. Związek Międzygminny Śleza-Oława
26. Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej
27. Samorządowy Chorzowsko-Świętochłowski Związek Wodociągów i Kanalizacji
28. Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego
29. Związek Gmin Dorzecza Górnej Raby i Krakowa
30. Związek Komunalny Gmin z siedzibą w Bełżycach
31. Celowy Związek Gmin „Proekob”

Wykaz niedoskonałości do pilnego usunięcia

W zakresie stowarzyszeń metropolitalnych:

- wątpliwości dotyczące zakresu działania oraz zadań stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego;*
- brak możliwości delegowania kompetencji władczych na rzecz takich stowarzyszeń.*



Legenda

1. Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego
2. Stowarzyszenie Metropolitalne Forum Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Norda
3. Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot
4. Stowarzyszenie Metropolia Bydgoszcz
5. Stowarzyszenie Metropolia Poznań
6. Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny
7. Stowarzyszenie Metropolia Warszawa
8. Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Aglomeracji Wroclawskiej
9. Stowarzyszenie Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego
10. Stowarzyszenie Metropolia Krakowska



Dr Jakub H. Szlachetko

- **wykładowca na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego;**
- **adwokat; właściciel firmy SZLACHETKO prawnicy&urbaniści;**
- **Prezes Zarządu Instytutu Metropolitalnego;**
- **Przewodniczący Konsorcjum Naukowego Ad Astra.**

The background features a stylized, isometric cityscape with various buildings in shades of grey and blue. A large, semi-transparent white rectangular box is centered over the image, containing the text.

Dziękuję za uwagę!

dr Jakub H. Szlachetko
jakubszlachetko@gmail.com