

## Poznański Związek Metropolitalny?

Kategoria: Sejm, Senat i Prezydent

Opublikowano: sobota, 31, grudzień 2016 12:56

Jarosław Komża

Odslony: 1971

---

Posłowie klubu Nowoczesna przedstawili w Sejmie projekt ustawy o utworzeniu w Województwie Wielkopolskim związku metropolitalnego. Wzorowali się na rozwiązaniach przyjętych w projekcie ustawy o utworzeniu związku metropolitalnego w Województwie Śląskim, autorstwa resortu administracji i przyjętego przez rząd we wrześniu br. Obie propozycje regulacji utworzenia i funkcjonowania związków metropolitalnych, mimo że bardzo do siebie podobne, mają również elementy różniące. Niektóre z nich są zasadnicze.

### Kto do związku?

Przepisy obu projektów w tym zakresie są podobne. Autorzy obu regulacji zakładają objęcie związkiem spójnego pod względem przestrzennym obszaru oddziaływania miasta na prawach powiatu (Poznań i Katowic), charakteryzującego się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych, zamieszkałego przez uznaną za minimalną liczbę mieszkańców. W przypadku metropolii górnośląskiej ma to być 2 mln mieszkańców, a dla poznańskiej 600 tys. W obu projektach utworzenie związku jest kwestią fakultatywną („może zostać utworzony”). W uzasadnieniu do projektu, autorzy poznańskiej podkreślają, że przystąpienie do związku jest dobrowolne. Samo uchwalenie ustawy nie powoduje powstanie związku, a daje tylko taką możliwość.

Jeden zasadniczy szczegół różni oba projekty. Rządowy dla metropolii górnośląskiej zakłada członkostwo wyłącznie gmin. Natomiast projekt poselski dla metropolii poznańskiej widzi jako członków związku również powiaty. Ten aspekt powinien mieć swoje logiczne konsekwencje w regulacji kolejnych elementów mechanizmu związku i jego funkcjonowania. A tu projektowi poselskiemu zdarzają się, nazwijmy to, potknięcia, które w trakcie prac w parlamencie należałoby poprawić.

### Kto utworzy związek?

Zarówno projekt resortu administracji, jak i projekt poselski przewidują utworzenie związku metropolitalnego przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Rząd ma w nim ustalać i zmieniać granice związku przez wskazanie gmin wchodzących w jego skład. Oba projekty zakładają uwzględnienie przez rząd takich samych warunków: istniejące formy współpracy gmin (i powiatów); powiązania funkcjonalne oraz zaawansowanie procesów urbanizacyjnych; jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe.

### Zmiany granic

W obu projektach z inicjatywą zmiany granic związku może wystąpić gmina, „której obszar ma znajdować się w granicach związku metropolitalnego”. Wnioskowanie o włączenie do związku opatrzone jest stosowną procedurą. Ale na tym kończą się podobieństwa. Poselski projekt dla metropolii poznańskiej zakłada jedynie ogólnie, że rząd ustala nowe granice istniejącego związku metropolitalnego. Natomiast projekt resortu administracji dla metropolii górnośląskiej uszczegóławia, że „obszar związku w nowych granicach powinien obejmować co najmniej obszar tych gmin, które znajdują się w dotychczasowych granicach związku.”. Wydanie rozporządzenia o utworzeniu lub zmianie granic związku, w przypadku projektu poznańskiego, wymaga pozytywnej opinii: Rady Miasta Poznania; rad co najmniej 70 proc. powiatów, na obszarze których jest położona co najmniej jedna gmina, której obszar ma znajdować się w granicach związku metropolitalnego oraz rad wszystkich gmin niemających statusu miasta na prawach powiatu, których obszar ma znajdować się w granicach związku metropolitalnego.

### Status związku

Autorzy obu projektów przewidują dla swoich związków metropolitalnych osobowość prawną oraz wykonywanie zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samodzielność związków ma podlegać ochronie sądowej. O ustroju związków mają przesądzać ich statuty.

### Co związek może?

W obu projektach katalog zadań związku metropolitalnego został przedstawiony niemal identycznie: 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 i jego obszaru. Są jednak dwie różnice.

Pierwsza różnica ma charakter szczegółowy. Projekt dla metropolii poznańskiej zakłada ponadto pełnienie przez związek funkcji centrum usług wspólnych dla samorządów wchodzących w skład związku oraz ich jednostek. Druga różnica ma charakter zasadniczy. O ile projekt rządowy nie pozostawia metropolii górnośląskiej wyboru, bo przewiduje, że podany katalog zadań związek „wykonuje”, to projekt poselski dla metropolii poznańskiej zakłada, że związek podany katalog zadań „może wykonywać”.

Poza tym oba projekty przewidują porozumienia pomiędzy związkiem a JST-członkiem oraz pomiędzy związkiem a organem administracji rządowej, dotyczące powierzenia wykonywania zadań. Dla obu związków przewidziano również możliwość stowarzyszania się z jednostkami samorządu. Oba projekty zakładają, że związek może tworzyć swoje jednostki i prowadzić działalność gospodarczą niewykraczającą poza obszar zadań o charakterze użyteczności publicznej.

### Zgromadzenie i zarząd

Przepisy rozdziałów dotyczących władz związku w obu projektach są bardzo podobne. W zgromadzeniu każdy członek związku (gmin – w projekcie katowickim, gmin i powiatów – w projekcie poznańskim) ma po jednym członku. Posłowie wzorowali się na resorcie administracji i również założyli przy głosowaniu zgromadzenia warunek tzw. podwójnej większości. Warunek ten ma być spełniony, jeśli za przyjęciem uchwały głosuje: 1) większość ustawowego składu zgromadzenia; 2) taka liczba delegatów reprezentujących gminy, iż mieszkańcy tych gmin stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze związku. Gdyby na tym brzmienie przepisów dotyczących głosowania zakończyło się, byłyby one identyczne w obu projektach. Jednak posłowie Nowoczesnej przewidzieli premię dla Poznania. Do drugiego wariantu dopisali bowiem, że „*delegat Miasta Poznania ma 40 proc. głosów*”.

Oba projekty zakładają wybór skarbnika związku przez zgromadzenie. W obu przewidziano, że skarbnik, który odmówił kontrasygnaty ma obowiązek jej dokonania na pisemne polecenie przewodniczącego zarządu oraz powiadomienia o tym zgromadzenia i regionalnej izby obrachunkowej. wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez zgromadzenie.

### Majątek i dochody związku

Kwestie dochodów związku metropolitalnego reguluje rozdział 7a *ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. Wymienione są tam m.in. źródła dochodów związku. Od udziału w podatku dochodowym od mieszkańców obszaru związku metropolitalnego; przez składki gmin wchodzących w

jego skład (obowiązkowe, roczne, w określonej art. 51c wysokości), dochody z majątku, po dotacje z budżetów JST i budżetu państwa.

Rozdział o majątku związku i jego dochodach w obu projektach ustaw są identyczne. Przewidują, że związki mogą nabywać mienie po pierwsze w drodze porozumienia – od swoich członków (wyłącznie gmin) i od Skarbu Państwa. Innym sposobem są „inne czynności prawne”, w tym darowizny, spadki, zapisy. W obu projektach założono, że gmina (lub powiat) może zbyć nieodpłatnie swoje udziały na rzecz związku lub przekształcić swoją jednostkę w jednostkę związkową. Przekazywanie związkowi metropolitalnemu nowych zadań w drodze ustawy wymagać ma zapewnienia pieniędzy na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów. Zarządy obu związków będą mogły zaciągać zobowiązania, mające pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach i w ramach upoważnień udzielonych przez zgromadzenie. Podobnie z emisją papierów wartościowych.

### Po co metropolii związek?

Utworzenie związku metropolitalnego dla aglomeracji poznańskiej uzasadnione zostało przez autorów ustawy głównie korzyściami finansowymi, tj. „skorzystaniem z instrumentu finansowego, o którym mowa w art. 51a pkt ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego”. Prawdopodobnie chodziło o pkt 1, mówiący o udziale związku we wpływach z podatku dochodowego zebranego od mieszkańców obszaru związku. Wysokość tego udziału podaje przepis ust. 1 art. 51b udst. Wynosi ona 5 proc. W opinii autorów źródło to może dać związkowi poznańskiemu ok. 140 mln zł rocznie. W opinii autorów, jest to zachęta, „która powoduje że Poznań, gminy powiatu poznańskiego, powiat poznański oraz pozostałe jednostki samorządu terytorialnego po utworzeniu takiej możliwości prawnej z pewnością zdecydują się na utworzenie związku.”. Poza pieniędzmi, motywacją do utworzenia związku ma być możliwość uregulowania transportu publicznego, koordynacja planowania przestrzennego i promocja, prowadzenie centrum usług wspólnych, pozyskiwanie inwestorów. Te wszystkie zadania wykraczają, zdaniem autorów, poza granice gmin.

### Jaki los mechanizmów zarządzania obszarami miejskimi?

Na tak postawione pytanie trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Projekt ustawy dla metropolii górnośląskiej przyjęty został przez rząd kilka miesięcy temu we wrześniu. Do dziś nie przeszedł procedury sejmowej. Prawdopodobnie nie został nawet złożony w Sejmie. Czy teraz, gdy pojawił się kolejny projekt dla innej metropolii, procedowanie obu nabierze tempa?

Na oba projekty warto spojrzeć również w szerszym kontekście. Można powiedzieć, że mamy do czynienia z dwiema (konkurencyjnymi?) koncepcjami uregulowania mechanizmu zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Z pierwszą wyszedł resort administracji, przekreślając funkcjonowanie „uniwersalnej” ustawy metropolitalnej, uchwalonej w poprzedniej kadencji i przygotowując projekt ustawy o związku metropolitalnym dla konkretnej metropolii (górnośląskiej). W uzasadnieniu do projektu resort administracji napisał, że wnioski płynące z funkcjonowania związku górnośląskiego mają posłużyć do wypracowania mechanizmu zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Drugą koncepcję reprezentuje resort rozwoju. Autorzy „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” założyli, że najlepszym mechanizmem zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi jest wdrażany obecnie mechanizm *Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych*. Która z tych koncepcji zostanie wdrożona?