

**Uchwała Nr XX/250/2008**  
**Sejmiku Województwa Opolskiego**  
**z dnia 1 lipca 2008r.**

***w sprawie przyjęcia „Rezolucji Sejmiku Województwa Opolskiego  
w sprawie projektu ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju  
regionalnego i obszarach metropolitalnych”.***

Na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r., Nr 142 poz.1590 z późn. zm.) oraz § 20 ust. 1 Statutu Województwa Opolskiego (Dziennik Urzędowy Woj. Opolskiego z 2005 r., Nr 57, poz.1670 z późn. zm.), Sejmik Województwa Opolskiego uchwala, co następuje:

**§ 1**

Uchwala się „Rezolucję Sejmiku Województwa Opolskiego w sprawie projektu ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych”, która stanowi załącznik do uchwały.

**§ 2**

Rezolucję przekazuje się:

1. Prezesowi Rady Ministrów;
2. Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji;
3. Posłom i senatorom województwa opolskiego;
4. Wojewodzie Opolskiemu;
5. Sejmikom Wojewódzkim RP;
6. Samorządom Powiatów Województwa Opolskiego.

**§ 3**

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Sejmiku.

**§ 4**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Sejmiku

/-/ Bogusław Wierdak

**Rezolucja  
Sejmiku Województwa Opolskiego**

w sprawie projektu ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych.

Sejmik Województwa Opolskiego wyraża zaniepokojenie kształtem proponowanych przez stronę rządową regulacji ustawowych w zakresie polityki miejskiej i metropolitalnej państwa.

Projekt ustawy w całości koncentruje się na obszarach metropolitalnych, pomijając problemy aglomeracji miejskich, będących centrami rozwoju regionalnego. Przedstawione w ustawie rozwiązania są pozbawione uzasadnienia społeczno-ekonomicznego, niebezpieczne dla integralności ugruntowanych regionów i stwarzają zagrożenie dla zrównoważonego rozwoju - naruszając ład konstytucyjny.

W szczególności projekt ustawy:

- wprowadza niesprawiedliwą społecznie i niekonstytucyjną zasadę zróżnicowania tempa rozwoju metropolii i pozostałych obszarów miejskich,
- godzi w obowiązującą w Polsce zasadę zrównoważonego rozwoju i jest zaprzeczeniem polityki spójności terytorialnej,
- wprowadza zamieszanie prawne w zakresie podziału kompetencji, konstytucyjnie ustanowionych poziomów decyzyjnych,
- wprowadza zaburzenia w procedurach zarządzania przestrzenią (kilka ośrodków decyzyjnych), o niejasnych zasadach koordynacji,
- marginalizuje rolę samorządu województwa w planowaniu i zarządzaniu obszarem metropolitalnym,

- wprowadza kontrowersyjne kryteria definicji obszarów metropolitalnych (liczba ludności i gęstość zaludnienia),
  - nadaje obszarom metropolitalnym status specjalnego obszaru prawnego, co oznacza stworzenie czwartego poziomu administracji w Polsce, sprzecznego z obecnym systemem ustrojowym,
  - nie wykazuje powiązań z innymi ustawami, zwłaszcza z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
- tworzy nowe struktury administracyjne, generując dodatkowe wydatki publiczne.

## **UZASADNIENIE**

Zgodnie z art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r., Nr 142 poz.1590 z późn. zm.) do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa. Natomiast zgodnie z § 20 ust. 1 Statutu Województwa Opolskiego (Dziennik Urzędowy Woj. Opolskiego z 2005 r., Nr 57, poz.1670 z późn. zm.), Sejmik Województwa Opolskiego w sprawach ogólnospołecznych może uchwalać rezolucje.

Uznając wiodącą rolę miast dla rozwoju kraju i regionów, potwierdzoną w podstawowych dokumentach Unii Europejskiej (*Strategia Lizbońska, Karta Lipska*) oraz skumulowane w miastach liczne problemy natury przestrzennej, komunikacyjnej, infrastrukturalnej i społeczno-gospodarczej – wymagające kompleksowych rozwiązań prawnych, organizacyjnych i finansowych, Sejmik Województwa Opolskiego z nadzieją oczekiwał na zapowiadane regulacje prawne w zakresie rozwoju miast i obszarów metropolitalnych.

Niestety, przedłożony projekt *Ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych* oczekiwaniami tym zadość nie czyni, a wręcz przeciwnie wskutek niedopracowania oraz przyjęcia błędnych i niekonstytucyjnych rozwiązań, skłania do wyrażenia negatywnego stanowiska.

Zaniepokojenie budzi adresowanie aktywnego wsparcia państwa tylko dla niektórych miast, wybranych według niejednoznacznych i uznaniowych kryteriów, przy zupełnym pominięciu aglomeracji stanowiących centra rozwoju regionalnego.

Projekt nie wyjaśnia dlaczego polityka miejska państwa określona w art. 1, 2, 3 i 4 ma być realizowana akurat przez 12 metropolii wymienionych w art.3, ust.3, a nie przez 2 rzeczywiste metropolie tj.: Warszawę z tytułu stołeczności oraz aglomeracje miast Górnego Śląska. Decyzja z roku 1998 o powołaniu 16 województw powinna być uznana za ostateczną i potwierdzać wolę rządu do równego traktowania podmiotów polityki regionalnej, jakimi są istniejące województwa.

Proponowane zapisy ustawy pozbawiają aglomeracje i regiony niemetropolitalne równych szans na rozwój - polaryzują rozwój przestrzenny kraju wbrew temu co przyjmują *Założenia polityki przestrzennej Unii Europejskiej*, sformułowane w dokumencie *Agenda Terytorialna*. W szczególności zauważalny jest tu brak polityki spójności – jest natomiast koncepcja biegunów wzrostu, podczas gdy w Polsce przyjęto zasadę policentrycznej umiarkowanej koncentracji (*Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* przyjęta przez Sejm 17 listopada 2000 roku).

Zaniepokojenie wywołuje także marginalizacja roli samorządów województw. Projekt, nadając zespołom metropolitalnym uprawnienia ustawowe, ogranicza rolę samorządów województw w prowadzeniu polityki rozwoju województw określonej w art. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa. Rola samorządu województwa w zakresie kreowania rozwoju i koordynacji działań w przestrzeni obejmuje całe województwo i nie może być ograniczana do rangi obserwatora czy organu opiniującego (art. 17 ust. 2 w powiązaniu z art. 25 ust.5 projektu ustawy).

Projekt tworzy jednocześnie konflikty kompetencyjne w stosunku do wszystkich ustaw ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego. Szereg zapisów projektu ustawy godzi w konstytucyjne prawa samorządów, w tym:

-Art. 9 ust. 3 i ust. 6 projektu ustawy, wyznaczający ustawową przynależność gmin do obszaru metropolitalnego, oraz stanowiący, iż gminy i powiaty położone na obszarze metropolitalnym wyznaczonym na podstawie niniejszej ustawy są gminami (względnie powiatami) metropolitalnymi na podstawie ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych jest niezgodny z art. 15 Konstytucji, który określił konstytucyjną zasadę, iż podział terytorialny państwa musi być oparty na

uwzględnieniu więzi społecznej, gospodarczej lub kulturowej i musi zapewniać jednostkom samorządu terytorialnego zdolność wykonywania zadań publicznych.

Ustawowe rozstrzygnięcie, wyznaczające przynależność gmin i powiatów do obszarów metropolitalnych bez uwzględnienia więzi społecznych, kulturowych, łamie tę zasadę.

-Przepisy art. 8, 9 i 10 projektu ustawy są niezgodne z art. 163 Konstytucji, który stanowi, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Podmiotem samorządu terytorialnego jest lokalna wspólnota społeczna uprawniona do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażona w materialne środki realizacji powierzonych jej zadań.

Samorząd terytorialny działa na podstawie konstytucji i innych ustaw, takich jak:

- Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym,
- Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym,
- Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa,
- Ustawa z 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

Określając rolę ustrojową i zadania publiczne samorządu terytorialnego Konstytucja wprowadza bardzo istotną zasadę domniemania jego właściwości we wszystkich sprawach nie zastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, co oznacza, iż inne organy władzy publicznej mają w zakresie administracji terenowej kompetencje wyraźnie określone i sprecyzowane, inne niż są ustawowo określone dla organów samorządu terytorialnego: gmin, powiatów i województw.

-Przepisy art. 8, 9 i 10 projektu ustawy ustanawiające obszary metropolitalne jako nie stanowiące jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 nr 96, poz. 603 z późniejszymi zmianami.) są sprzeczne z pozostałymi regulacjami prawnymi tej ustawy, które zastępują kompetencje jednostek samorządu terytorialnego gmin i powiatów oraz województw w realizacji zadań publicznych związanych z gospodarką przestrzenną, zarządzaniem transportem zbiorowym oraz drogowym.

-Art. 9 ust. 6 projektu ustawy określający nowy charakter ustrojowy gminy jako metropolitalny, według którego gmina ma wykonywać zadania o szczególnym

charakterze jest sprzeczny z art. 164 Konstytucji, który określił charakter ustrojowy gminy jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, wykonującą wszystkie zadania samorządu terytorialnego, nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Z faktu, że Konstytucja czyni gminę podstawową jednostką samorządu terytorialnego wynika konsekwencja prawna, że to gmina spełnia jego podstawowe zadania. Oznacza to, że sprawy będące w gestii tego samorządu należą tym samym do kompetencji gminy i jej organów, a zadania innych jednostek muszą być wyraźnie przez prawo określone i przyznane tym jednostkom.

Zapis w art. 9 ust. 6, iż gminy metropolitalne wykonują inne szczególne zadania nie znajduje potwierdzenia w treści projektu ustawy, gdyż art. 15 tej ustawy wyraźnie mówi o tym, iż zespoły metropolitalne, w skład których wchodzi jednostki samorządu terytorialnego, wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność w zakresie zadań, które zostały już przypisane jednostkom samorządowym. Ponadto, przepis ustawy nie określa i nie wymienia jakie są te inne szczególne zadania gminy.

- Art. 16 ust.1 pkt. 3 projektu ustawy jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji, który ustanawia konstytucyjną normę ochrony prawa własności i innych praw majątkowych jednostek samorządu terytorialnego przez to, że omawiana ustawa w art. 16 ust. 1 pkt. 3 upoważniła zespół do przedsięwzięć o charakterze infrastrukturalnym mających znaczenie dla obszaru metropolitalnego jako całości, co może oznaczać, iż zespół ma nieograniczone prawo dysponowania i decydowania o prawie własności gruntów i innych praw majątkowych jednostek samorządu terytorialnego i w tym względzie jest to naruszenie osobowości prawnej samorządowych jednostek terytorialnych.
- Art. 19 projektu ustawy jest niezgodny z art. 16 Konstytucji, który ustanawia samodzielność samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Tymczasem przepis art. 19 projektu ustawy mówi o tym, że uchwały rad gmin lub rad powiatów o wystąpieniu z zespołu, a także uchwała zgromadzenia zespołu o wykluczeniu z zespołu gminy lub powiatu jest nieważna z mocy prawa i nie wywołuje skutków prawnych. Przepis tej treści narusza konstytucyjną zasadę samodzielności samorządu terytorialnego.
- Art. 19 projektu ustawy narusza art. 165 Konstytucji, który stanowi, iż jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawa własności i

inne prawa majątkowe. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Arbitralne i władcze postanowienia art. 19 projektu ustawy, iż uchwały rad gmin i powiatów o wystąpieniu z zespołu są nieważne z mocy prawa i nie wywołują skutków prawnych, są w jawnej sprzeczności z art. 165 Konstytucji. Przepis ten narusza swobodę i samodzielność jednostek samorządu terytorialnego gwarantowaną przez Konstytucję poprzez nadanie im osobowości prawnej w zakresie podejmowania przez kompetentne organy uchwał oraz działań o charakterze ustawowym i statutowym. Ponadto art. 19 cytowanej ustawy wbrew przepisowi Konstytucji pozbawił jednostki samorządowe działające poprzez swoje organy ochrony sądowej w odniesieniu do działalności stanowiącej i wykonawczej samorządowych osób prawnych.

-Projekt przewiduje w art. 28 ust. 2 uprawnienia Zgromadzenia Zespołu do podejmowania wiążących uchwał w stosunku do wchodzących w skład obszaru metropolitalnego gmin, co jest sprzeczne z Konstytucją RP, gdzie zapisana jest prawna ochrona uprawnień gminy. Z tego tytułu uprawnień takich nie posiadają województwa w stosunku do gmin i powiatów.

-Projekt Ustawy narusza konstytucyjną zasadę, która określa w art. 164 wykonywanie zadań administracji publicznej przez samorząd terytorialny na podstawie trójszczeblowego podziału terytorialnego.

Zespoły metropolitalne, w skład których wchodzi jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne, które przynależą z nadania Konstytucji i innych ustaw jednostkom samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy przy tym nie określa jakie szczególne funkcje publiczne wykonuje gmina w świetle art. 38 ustawy o gminie.

W projekcie ustawy wyposażono Zespoły w osobowość prawną. Zespoły posiadają organy stanowiące i kontrolne, organy wykonawcze i komisje wzorowane ustrojowo na ustawie o samorządzie województwa. Zespoły posiadają własny budżet, którego istotnymi dochodami są środki publiczne pochodzące z udziału:

- w podatku od towarów i usług oraz w podatku dochodowym od osób prawnych w wysokości określonej w ustawie z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- dotacje i subwencje z budżetu państwa lub funduszy celowych,

- inne dochody, w tym środki pochodzące z programów Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych oraz wyposażono Zespół w mienie przekazane ustawami lub nabyte przez Zespół w drodze czynności prawnych.

Do realizacji swoich zadań organy Zespołu metropolitalnego mają prawo powoływania jednostek organizacyjnych i prowadzenia działalności na zasadach określonych w ustawie z dnia 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 roku, nr 9, poz. 43 z różniejszymi zmianami).

Przedstawione jak wyżej zasady prawne działania Zespołu są ustrojowo, kompetencyjnie, finansowo i organizacyjnie wzorowane na ustawach o samorządzie gminnym i wojewódzkim, co podważa zasadność zapisu w art. 10 ust. 1 stanowiącym o tym, że obszar metropolitalny nie stanowi jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

-Przepis art. 16 ust. 2 projektu ustawy przewiduje koordynowanie działalności jednostki samorządu terytorialnego na obszarze metropolitalnym w sprawach:

- ładu przestrzennego i ochrony środowiska,
- zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą oraz gaz, wodociągów i zaopatrzenia w wodę itp.,
- komunikacji i transportu zbiorowego,
- bezpieczeństwa zbiorowego i porządku publicznego,

nie uzasadnia powoływania kolejnych organów skoro w świetle art. 172 Konstytucji zakłada zrzeszanie się jednostek samorządu terytorialnego. Gminy mogą tworzyć związki międzygminne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, jak również umożliwiać tworzenie związków międzypowiatowych, które to związki i stowarzyszenia mogą realizować zadania koordynacyjne w realizacji zadań publicznych wyszczególnionych w art. 16 ust. 2 projektu ustawy. A zatem cele, jakie określa projekt ustawy przy tworzeniu obszarów metropolitalnych, możliwe są do realizacji przy istniejącym porządku prawnym.

Projekt ustawy zagraża także integralności regionów bowiem stwarza przesłanki prawne do inicjowania i wzmacniania procesów dezintegrujących. Utworzenie obszaru metropolitalnego wykraczającego poza granice danego województwa w oparciu o art.9 ust.4 projektu spowoduje niszczenie więzi regionalnych na rzecz tworzenia więzi metropolitalnych, co w przyszłości będzie skutkowało naturalnym rozpadem regionów (województw) nie posiadających metropolii na własnym terenie. Ponieważ możliwość



pozyskiwania dodatkowych środków rozwojowych, poprzez dołączenie do obszaru metropolitalnego, będzie silnym bodźcem dla gmin z województw sąsiadujących z obszarem metropolitalnym innego województwa.

W art. 10 ust. 1 projektu ustawy stanowi się, że obszar metropolitalny nie stanowi „jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa” w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z póź. zm.).

Natomiast w art. 33 ust. 2 projektu stanowi się, że „Dochodami zespołu są: udział w podatku od towarów i usług oraz w podatku dochodowym od osób prawnych, w wysokości określonej w ustawie z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. (Dz. U. Nr 203, poz. 1966, z póź. zm.)”. Odesłanie art. 33 jest sprzeczne z art. 10 ust. 1. Ponadto ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi w art. 2 pkt. 1, że dotyczy „gminy, powiatu i województwa”, a w treści wśród źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego nie ma podatku VAT.

Podobna sytuacja jest z nadzorem nad sprawami finansowymi zespołu metropolitalnego, który zgodnie z art. 36 ust. 1 projektu ma stanowić Regionalna Izba Obrachunkowa. Podczas, gdy w ustawie z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych w art. 1 stanowi się, że jest to instytucja nadzoru i kontroli nad jednostkami samorządu terytorialnego, którymi zespoły metropolitalne nie są.

Utworzenie obszarów metropolitalnych, wygeneruje potrzebę zabezpieczenia stosownego zaplecza administracyjnego co, przy stałym dążeniu do odbiurokratyzowania struktur publicznych, będzie nie tylko istotnym obciążeniem dla podatników, ale również działaniem nieracjonalnym, z uwagi na dublowanie kompetencji i zadań realizowanych już przez istniejące służby samorządu terytorialnego – znajduje to przede wszystkim potwierdzenie w Rozdziale 5 ustawy, który odnosi się do organizacji i zasad działania zespołu metropolitalnego.

Sejmik Województwa Opolskiego dostrzega potrzebę zmian polskiego prawa w zakresie polityki miejskiej i metropolitalnej, równocześnie uważa jednak, że projektowane rozwiązania winny uwzględniać następujące kwestie:

**Po pierwsze** - należy urealnić liczbę metropolii i obszarów metropolitalnych w kraju do maksymalnie dwóch (Warszawy i aglomeracji Górnego Śląska), spełniających w sposób jednoznaczny i obiektywny kryteria funkcjonalne, obowiązujące w Unii Europejskiej.

**Po drugie** - uwzględniając, iż w polityce Unii Europejskiej istotnym podmiotem jest region samorządowy, należy wprowadzić takie uregulowania, które zagwarantują skuteczność polityki spójności i równomierny rozwój regionów. W tym kontekście celowym byłoby przeniesienie punktu ciężkości polityki miejskiej na centra rozwoju regionalnego, zupełnie pominięte w dotychczasowym projekcie ustawy. Centra rozwoju regionalnego, tak jak i metropolie, powinny dysponować odpowiednimi instrumentami prawnymi, organizacyjnymi i finansowymi, umożliwiającymi prowadzenie polityki rozwojowej.

**Po trzecie** - należy wyeliminować wszystkie nieścisłości, niezgodności i sprzeczności z obecnymi normami ustrojowymi, w szczególności dokonując zmian w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i samorządzie województwa, tak by było możliwe realizowanie spójnej i kompleksowej polityki miejskiej państwa.

**Po czwarte** - dla zapewnienia równomiernego rozwoju regionów niezbędne jest, by centra rozwoju regionalnego, podobnie jak metropolie, miały taki sam dostęp do dodatkowych źródeł dochodów.

Z uwagi na powyższe oraz przedstawione w projekcie uchwały stanowisko podjęcie niniejszej uchwały należy uznać za zasadne.