Fundacja Ambasada Śląska

„GRODY”

Raport z prac nad formułą prawną połączenia miast Górnego Śląska
i Zagłębia Dąbrowskiego w zintegrowany obszar metropolitalny

Bytom, październik 2011

Spis tabel

TABELA 1. SCENARIUSZE WDRAŻANIA FORMUŁY METROPOLITALNEJ. 7

TABELA 2. PODZIAŁ NA OKRĘGI WYBORCZE W GŁOSOWANIU DO RADY MIASTA. LICZBA LUDNOŚCI WG GUS NA 31.12.2010. 11

TABELA 3. PODZIAŁ NA OKRĘGI WYBORCZE W GŁOSOWANIU DO RADY POWIATU. LICZBA LUDNOŚCI WG GUS NA 31.12.2010. 13

TABELA 4. PODZIAŁ NA OKRĘGI WYBORCZE W GŁOSOWANIU DO RADY POWIATU. LICZBA LUDNOŚCI WG GUS NA 31.12.2010. 16

Spis rysunków

RYSUNEK 1. CZĘŚĆ GÓRNOŚLĄSKIEGO OBSZARU METROPOLITALNEGO BRANA POD UWAGĘ W OPRACOWANIU. 5

RYSUNEK 2. SCHEMAT POŁĄCZENIA GMIN W MIASTO NA PRAWACH POWIATU..... 10

RYSUNEK 3. SCHEMAT PRZEKAZANIA ZADAŃ GMINNYCH DO DZIELNICY. 10

RYSUNEK 4. ANALIZA SWOT - WARIANT STOŁECZNY. 12

RYSUNEK 5. SCHEMAT PRZEKAZANIA ZADAŃ POWIATOWYCH Z MIAST NA PRAWACH POWIATU. 14

RYSUNEK 6. SCHEMAT PRZEKAZANIA ZADAŃ POWIATOWYCH Z MIASTA NA PRAWACH POWIATU DO NOWO UTWORZONEGO POWIATU. 14

RYSUNEK 7. ANALIZA SWOT - WARIANT POWIATOWY. 15

RYSUNEK 8. SCHEMAT WYODRĘBNIENIA KOMPETENCJI POWIATOWYCH Z MIAST NA PRAWACH POWIATU I PRZEKAZANIA ZADAŃ STRATEGICZNYCH POWIATOWI. 17

RYSUNEK 9. SCHEMAT PRZEKAZANIA ZADAŃ POWIATOWYCH Z MIASTA NA PRAWACH POWIATU DO NOWO UTWORZONEGO POWIATU. 18

RYSUNEK 10. ANALIZA SWOT - WARIANT BYTOMSKI. 18

Raport opracował:
mgr inż. Marcin Broda

SPIS TABEL **2**

SPIS RYSUNKÓW **2**

WPROWADZENIE **5**

ANALIZA STANU PRAWNEGO I SCENARIUSZE REALIZACJI ZMIAN **6**

Samorząd terytorialny – stan prawny **6**

Scenariusze realizacji wariantów **6**
Scenariusz „Powszechna akceptacja” 7
Scenariusz „Trudna współpraca” 7
Scenariusz „Decyzja administracyjna” 7
Scenariusz „Wdrażanie centralne” 8
Scenariusze „Lokalna zgoda”, „Potrzeba samorządowa” i „Aktywność społeczna” 8
Scenariusz „Brak zgody” 8

Wariant Stołeczny **9**
Charakterystyka 9
Analiza wariantu 11
Schemat wdrażania wg scenariusza „Powszechna akceptacja” 12

Wariant Powiatowy **13**
Charakterystyka 13
Analiza wariantu 14
Schemat wdrażania wg scenariusza „Powszechna akceptacja” 15

Wariant Bytomski **16**
Charakterystyka 16
Analiza wariantu 18
Schemat wdrażania wg scenariusza „Powszechna akceptacja” 19

PODSUMOWANIE **20**

Wprowadzenie

Projekt pod nazwą „Grody” zrealizowany został przez Fundację Ambasada Śląska. Fundacja jest organizacją społeczną utworzoną w 2011 roku w Bytomiu. Obrała za cel dążenie do kulturowego, cywilizacyjnego, społecznego i gospodarczego rozwoju Górnego Śląska oraz ochrony środowiska naturalnego regionu.

Celem projektu było znalezienie odpowiedniej formuły prawnej dla powstania zintegrowanego systemu metropolitalnego miast Górnośląskiego Obszaru Metropolitalnego (GOM).

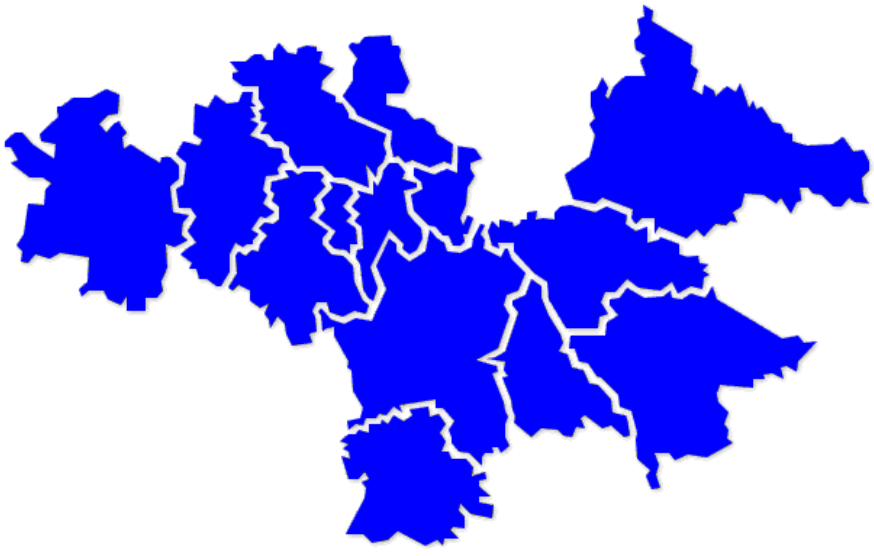
Górnośląski Obszar Metropolitalny obejmuje strefę węzłową konurbacji górnośląsko-zagłębiowskiej złożonej z 14 miast na prawach powiatu: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze.

Dziesięć miast położonych w strefie zewnętrznej GOM: Będzin, Czeladź, Knurów, Łaziska Górne, Mikołów, Pyskowice, Radzionków, Sławków, Tarnowskie Góry i Wojkowice potencjalnie poszerza zasięg przestrzenny strefy węzłowej.

Strefa węzłowa GOM poszerzona o tych 10 miast tworzy spójny przestrzennie i funkcjonalnie organizm miejski. Stąd też miasta te powinny być traktowane przyszłościowo, jako integralna część strefy węzłowej.

Wyniki projektu będą podstawą do dyskusji nad formułą prawną połączonych miast górnośląskich i Zagłębia Dąbrowskiego.

Niniejszy raport z przedstawia opis istniejącego stanu prawnego, wariantów koncepcyjnych realizacji przedsięwzięcia, ich analizy SWOT oraz możliwe scenariusze wdrażania.



RYSUNEK 1. CZĘŚĆ GÓRNOŚLĄSKIEGO OBSZARU METROPOLITALNEGO BRANA POD UWAGĘ W OPRACOWANIU.

Analiza stanu prawnego i scenariusze realizacji zmian

Samorząd terytorialny – stan prawny

Samorząd terytorialny, rozumiany jako organizacja społeczności lokalnej lub regionalnej i jednocześnie forma administracji publicznej, został przywrócony w Polsce ustawą o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.). 1 stycznia 1999 roku wprowadzono trójstopniowy podział terytorialny i trzy szczeble samorządu: gminny, powiatowy i wojewódzki.

Zadania i tryb funkcjonowania samorządu powiatowego uregulowane zostały ustawą z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578, z późn. zm.).

Sposób wyboru władz samorządowych został ujęty całościowo w Kodeksie Wyborczym – ustawą z dnia 5 stycznia 2011 roku (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 113, z późn. zm.).

Przepisy określają wyraźnie decydenta w sprawach zmiany podziału administracyjnego, którym jest Rada Ministrów. Może ona wprowadzać zmiany rozporządzeniami sama lub na wniosek zainteresowanych rad gmin. Ważnym elementem są również konsultacje społeczne, które mogą być przeprowadzone w formie referendum lokalnego.

Fundacja w rozważaniach przyjęła, że referendum lokalne jest formą decyzji najniższego rzędu, doprowadzającą do zwiększenia zaangażowania społecznego w proces tworzenia ram prawnych obszaru metropolitalnego oraz podniesienia identyfikacji z samym obszarem metropolitalnym na zasadzie współdecydowania o losach ponadlokalnej społeczności.

We wszystkich 14 miastach GOM na wniosek grupy 15 obywateli w każdym z nich pod rygorami ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985, z późn. zm.) przeprowadzone zostanie referendum, w którym zadane zostaną dwa pytania – o wyrażenie chęci integracji oraz przedstawiające do wyboru jeden z wariantów integracyjnych. Dopiero po wyborze wariantu nastąpią dalsze działania organów władzy samorządowej i centralnej.

W trakcie badań stanu prawnego wyodrębniono dwa warianty połączenia miast górnośląskich i Zagłębia Dąbrowskiego – Stołeczny i Powiatowy. Każdy z nich ma swoje zalety i wady, które mogą ułatwić lub utrudnić urzeczywistnienie połączenia miast GOM, dlatego Fundacja, w ramach projektu, wypracowała wariant kompromisowy, nazwany od siedziby urzędowania – Wariantem Bytomskim.

Scenariusze realizacji wariantów

Bez względu na to czy wybrany zostanie do realizacji Wariant Stołeczny czy Powiatowy, nie jest on uzależniony od utworzenia nowego prawa. Jedynym ośrodkiem decyzyjnym jest Rada Ministrów. W przypadku kompromisowego Wariantu Bytomskiego dodatkowo dochodzi czynnik opóźniający proces integracji w postaci procesu legislacyjnego, jednak schemat podejmowanych decyzji jest podobny.

Oprócz zaangażowania władz centralnych ważne jest nastawienie władz samorządowych oraz samej społeczności lokalnej.

Nazwa scenariusza	Władza centralna	Władza samorządowa	Społeczność lokalna
Powszechna akceptacja	+	+	+
Trudna współpraca	+	–	+
Decyzja administracyjna	+	+	–
Wdrażanie centralne	+	–	–
Lokalna zgoda	–	+	+
Potrzeba samorządowa	–	+	–
Aktywność społeczna	–	–	+
Brak zgody	–	–	–

TABELA 1. SCENARIUSZE WDRAŻANIA FORMUŁY METROPOLITALNEJ.

W drodze badań zostały nakreślone scenariusze wrażania wariantów połączenia miast Górnośląskiego Obszaru Metropolitalnego, które prezentuje tabela 1.

Scenariusz „Powszechna akceptacja”
Scenariusz zakłada pełną, zsynchronizowaną współpracę między władzą samorządową, lokalną społecznością a władzą centralną w celu wprowadzenia metropolitalnej reformy administracyjnej.

Proces wprowadzenia reformy zakłada lokalne referendum na wniosek rad miejskich w miastach GOM z pytaniem do mieszkańców o wybór jednego z proponowanych do wdrożenia wariantów. Zgodnie z wynikiem referendum władze samorządowe, po podjęciu odpowiednich uchwał, składają wspólny wniosek do władz centralnych o wprowadzenie rozwiązania wybranego w referendum.

Władze centralne dokonują odpowiednich korekt administracyjnych, po rozpatrzeniu zgłoszenia rad miast wnioskujących o zmianę podziału administracyjnego. Następują wybory samorządowe lub powoływany jest do dnia wyborów zarząd komisaryczny przez Prezesa Rady Ministrów. Po wyborach organów władzy samorządowej następuje uchwalenie statutu nowej jednostki samorządu terytorialnego.

Scenariusz „Trudna współpraca”
Zaangażowanie społeczne zakładane jest na wysokim poziomie wraz ze sprzyjającym czynnikiem rządowym, akceptującym wypracowaną przez społeczność lokalną propozycję zmian. Utrudnienia, a co za tym idzie wydłużenie okresu podjęcia decyzji przez decydenta, występują na poziomie władzy samorządowej. Zmiany administracyjne są do przeforsowania w samorządzie przy dużej determinacji i zaangażowaniu społecznym oraz wsparciu ze strony władz centralnych.

Scenariusz nie będzie brany pod uwagę w dalszym opracowaniu. Jego efekty będą tożsame ze scenariuszem „Powszechna akceptacja” z tą różnicą, że działania obstrukcyjne rad miejskich wydłużą czas podjęcia decyzji administracyjnej przez Radę Ministrów.

Scenariusz „Decyzja administracyjna”
Władze samorządowa i centralna są chętne do współpracy, widząc wspólny cel zmian administracyjnych. Brak zaangażowania społeczności lokalnej nie jest przeszkodą w procesie decyzyjnym, utrudnia natomiast odbiór dokonywanych zmian i pogłębia niechęć oraz brak zaufania do władzy. O wyborze wariantu decydują samorządy miast, a władza centralna dokonuje zmian

administracyjnych zgodnie z wnioskiem złożonym przez zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego.

Scenariusz nie będzie brany pod uwagę w dalszych badaniach, ze względu na wdrożenie reformy administracyjnej z pominięciem czynnika społecznego, pomimo iż wyniki będą tożsame z rezultatami osiągniętymi w scenariuszach „Powszechna akceptacja" i „Decyzja administracyjna".

Scenariusz „Wdrażanie centralne"
Scenariusz najmniej pożądany z możliwych do realizacji. Decyzja administracyjna następuje pomimo braku zaangażowania społecznego i wbrew woli władz samorządowych. Wyboru wariantu realizacji połączenia gmin dokonuje władza centralna i wprowadza nowe rozwiązanie administracyjne, pomimo negatywnej opinii rad miejskich i braku zgody społecznej.

Scenariusz nie był brany pod uwagę w dalszych badaniach.

Scenariusze „Lokalna zgoda", „Potrzeba samorządowa"
i „Aktywność społeczna"
Plany, w których działania na rzecz zmiany podziału administracyjnego, pomimo różnych form współpracy (lub jej braku) władzy samorządowej i społeczności lokalnej, nie znajdują zrozumienia u władz centralnych, nie były analizowane. Zmiana administracyjna nie urzeczywistni się ze względu na brak przychylności decydenta.

Scenariusz „Brak zgody"
Wizja wspólnoty samorządowej nie znajduje zrozumienia w żadnej z grup – społecznej i samorządowej, a decydent nie jest zainteresowany wprowadzeniem zmian administracyjnych. Scenariusz zakończony całkowitym niepowodzeniem – nie był brany pod uwagę w rozważaniach.

Wariant Stołeczny

Charakterystyka

Wariant Stołeczny opracowany został na podstawie istniejącego rozwiązania połączenia gmin warszawskich w Miasto Stołeczne Warszawa.

Ustrój miasta stołecznego Warszawy został ustalony w 2002 roku specjalną ustawą (Dz. U. z 2002 r. Nr 41, poz. 361, z późn. zm.). Zgodnie z jej treścią stolica jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu. Obligatoryjnie wprowadzono podział na dzielnice, które przeddzień wejścia w życie ustawy, były osobnymi jednostkami samorządowymi o statusie gminy.

Zakres kompetencji miasta reguluje jego statut, który zgodnie z wytycznymi uchwala rada miasta. W jej skład wchodzą radni wybierani w głosowaniu powszechnym. W przypadku Warszawy rada miasta liczy 60 osób.

Statuty dzielnic uchwalane są przez radę miasta w drodze uchwał po konsultacjach z mieszkańcami. Statut dzielnicy określa nazwę dzielnicy, jej granice, zadania i kompetencje oraz zasady i tryb funkcjonowania jej organów.

Organem stanowiącym i kontrolnym dzielnicy jest rada dzielnicy, a organem wykonawczym – zarząd dzielnicy, a uchwały podejmowane są zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba, że statut stanowi inaczej.

Wybory do rad dzielnic przeprowadza się zgodnie z Kodeksem Wyborczym, a podziału dzielnic na okręgi wyborcze dokonuje rada miasta.

W radzie dzielnicy nie może zasiadać więcej niż 21 radnych. Nie można jednocześnie kandydować do rady dzielnicy i do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, jakim jest Rada m. st. Warszawy.

Zarząd dzielnicy w liczbie od 3 do 5 osób (w dzielnicach poniżej 100 000 mieszkańców liczy 3 osoby), w skład którego wchodzi burmistrz dzielnicy – wybierany jest przez radę dzielnicy w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów. Burmistrz oraz jego zastępca lub zastępcy i pozostali członkowie zarządu dzielnicy – wybierani na wniosek burmistrza zwykłą większością głosów – może zostać wyłoniony również w określonych warunkach przez prezydenta miasta.

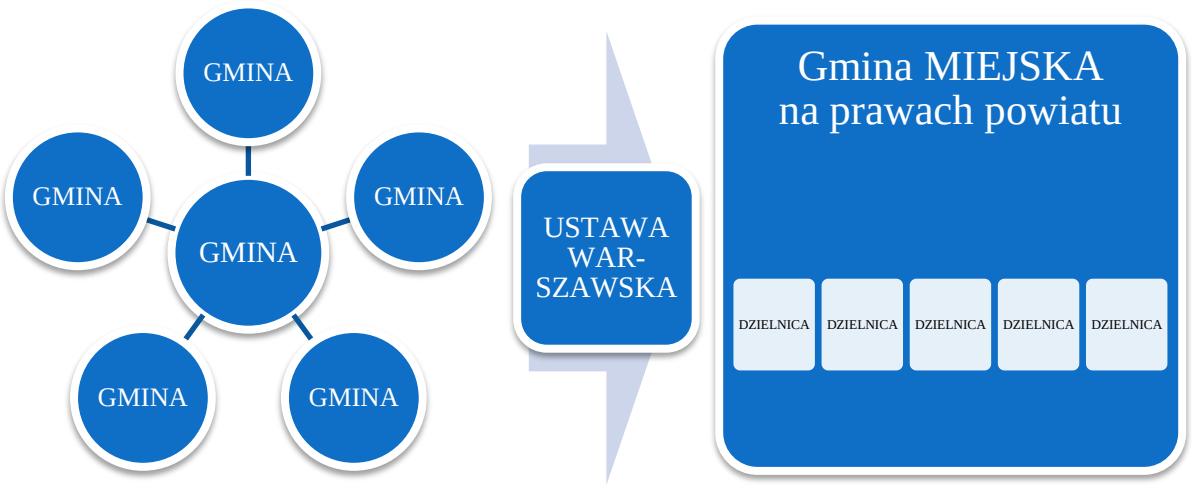
Odwołanie burmistrza, a tym samym zarządu dzielnicy, może nastąpić na wniosek prezydenta miasta lub 1/4 ustawowego składu rady dzielnicy bezwzględną większością głosów w głosowaniu tajnym. Rada dzielnicy może odwołać członka zarządu na wniosek burmistrza, prezydenta miasta lub na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady dzielnicy zwykłą większością głosów również w głosowaniu tajnym.

Budżet dzielnicy ustalany jest na podstawie załącznika dzielnicowego do uchwały budżetowej miasta, który to określa środki przeznaczone do dyspozycji dzielnic na realizację ich zadań. Załącznik określa także dodatkowe środki finansowe przekazywane dzielnicy. Uchwała jest zawsze opiniowana przez radę dzielnicy.

Przekazując do dyspozycji dzielnicy środki finansowe rada miasta uwzględnia potrzebę zapewnienia skuteczności decentralizacji zadań gminy, równomiernego rozwoju wszystkich dzielnic oraz maksymalnej możliwości zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnot w dzielnicach.

Przekazanie zadań gminnych do dzielnicy następuje wraz z zapewnieniem środków wystarczających na ich realizację.

Ówczesne urzędy gmin w momencie wprowadzenia w życie ustawy stały się urzędem miasta, zaś ich pracownicy z gminnych stali się miejskimi. Stosunek pracy z pracownikami miejskimi wygasał z ostatnim dniem miesiąca, w którym upływało 6 miesięcy od dnia opublikowania przez komisarza wyborczego wyników wyborów do rady miasta, jeżeli na miesiąc przed upływem tego terminu nie zostały im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie ich nieprzyjęcia, w ciągu 14 dni od dnia ich zaproponowania. Ustawodawca zobowiązał pracodawcę do powiadomienia na piśmie pracownika odpowiednio o terminie wygaśnięcia stosunku pracy albo o skutkach nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy.

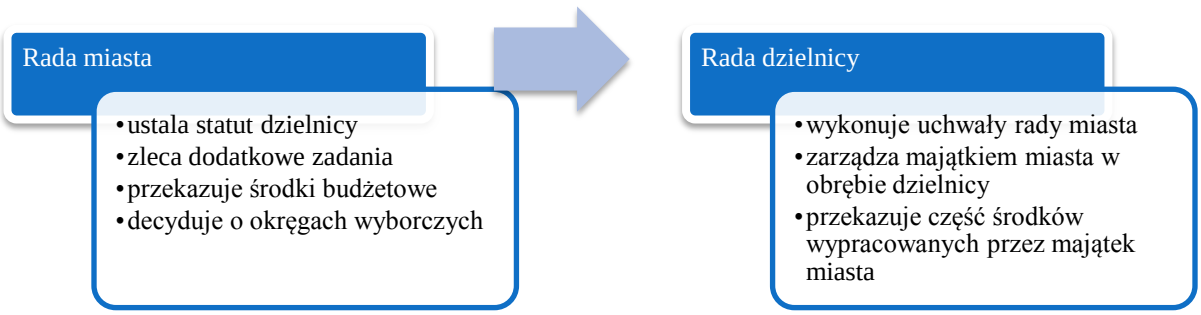


RYSUNEK 2. SCHEMAT POŁĄCZENIA GMIN W MIASTO NA PRAWACH POWIATU.

Ustawa uregulowała sprawy mienia gmin, które stały się dzielnicami miasta, a także wyodrębniła przedsiębiorstwa komunalne i zakłady budżetowe, które wykonują zadania o charakterze użyteczności publicznej mające znaczenie dla całego miasta, podporządkowując je zarządowi miasta i przekształcając je w jednoosobowe spółki prawa handlowego m.st. Warszawy.

Ustawodawca ustalił również przejęcie zwierzchnictwa nad jednostkami organizacyjnymi, służbami, inspekcjami i strażami gmin połączonych w miasto przez prezydenta i przekształcenie ich jednostki organizacyjne, służby, inspekcje i straż miasta.

Rysunki 2 i 3 obrazują ustanowioną formę prawną oraz charakteryzują relacje na linii dzielnice – miasto.



RYSUNEK 3. SCHEMAT PRZEKAZANIA ZADAŃ GMINNYCH DO DZIELNICY.

W przypadku górnośląsko-zagłębiowskim ustawa o samorządzie gminnym i Kodeks Wyborczy określają ramy wyboru i kształt nowo powstałej rady miejskiej. W jej skład wchodzi 45 radnych wybieranych w co najmniej trzymandatowych okręgach wyborczych. Skutkuje to połączeniem niektórych miast we wspólne okręgi wyborcze w celu spełnienia warunków ustawy.

Podział na okręgi i ilość mandatów proporcjonalną do liczby ludności w danym okręgu wyborczym przedstawia tabela 2.

OKRĘG WYBORCZY	Ludność (N)		Mandaty
	ogółem	[%]	
Katowice + Mysłowice	381 691	19,5%	9
Sosnowiec + Jaworzno	312 445	16,0%	7
Gliwice	195 472	10,0%	5
Zabrze	186 913	9,6%	4
Bytom	181 617	9,3%	4
Chorzów + Świętochłowice	166 495	8,5%	4
Ruda Śląska	142 950	7,3%	3
Tychy	129 386	6,6%	3
Siemianowice Śląskie + Piekary Śląskie	128 559	6,6%	3
Dąbrowa Górnicza	127 431	6,5%	3
GMINA MIEJSKA	1 952 959	100%	45

TABELA 2. PODZIAŁ NA OKRĘGI WYBORCZE W GŁOSOWANIU DO RADY MIASTA. LICZBA LUDNOŚCI WG GUS NA 31.12.2010.

Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza pełnomocnika do spraw utworzenia gminy spośród pracowników podległych wojewodzie albo pracowników urzędu gminy, której obszar wchodzi w skład nowo tworzonej gminy.

Prezydent nowo powstałej gminy miejskiej wybierany jest w głosowaniu powszechnym zgodnie z zapisami Kodeksu Wyborczego dotyczącymi wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Burmistrzowie obligatoryjnie utworzonych dzielnic wybierani są przez ich zarządy w trybie przewidzianym w statucie uchwalonym przez nowo wybraną radę miejską, wspólną dla wszystkich dzielnic wchodzących w skład utworzonej gminy.

Uchwały nowo powołanej rady miejskiej zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym.

Tryb wyboru i odwołania władz gminy miejskiej reguluje ustawa o samorządzie gminnym.

Analiza wariantu

Mocną stroną Wariantu Stołecznego jest jeden silny ośrodek decyzyjny – organy gminy miejskiej wybierane są w drodze wyborów bezpośrednich, co ma wpływ na odbiór społeczny wariantu – zwiększoną z nim identyfikację. Planowanie przestrzenne, gospodarka odpadami, wodami podziemnymi i powierzchniowymi, gospodarka ściekowa, transport i bezpieczeństwo publiczne kontrolowane są z poziomu miasta równo dla każdej z dzielnic. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym następuje redukcja liczby radnych do 21 mandatów w gminach, które stały się dzielnicami miasta, zaś sama rada miejska może mieć co najwyżej 45 radnych. Pociąga to za sobą redukcję kosztów administracji publicznej.

Słabą stroną wariantu jest uprzedmiotowienie dzielnic nowo powstałego miasta. Kompetencje i zadania rozdzielane są z poziomu rady miasta, wybór zarządu dzielnicy następuje zaś poprzez jej radę, a w niektórych przypadkach prezydenta miasta. Może to powodować niechęć do tej formy integracji ze strony władz samorządowych.

Wielkość ośrodka decyzyjnego porównywalnego skalą do miasta stołecznego może powodować niechęć władz centralnych do wsparcia tego wariantu integracji, pomimo korzystnego układu politycznego w organach decyzyjnych.

Inną słabą stroną jest nierówna siła głosu w organie decyzyjnym reprezentantów małych i dużych dzielnic miejskich. Kodeks Wyborczy przewiduje co najmniej trzymandatowe okręgi wyborcze. Powoduje to utratę charakteru rady miejskiej jako reprezentanta każdej z dzielnic miejskich na rzecz połączonych z miast okręgów wyborczych. Może to wzmagać niechęć społeczną do tak daleko posuniętej integracji.

Na Rysunku 4 przedstawiono analizę SWOT Wariantu Stołecznego.



RYSUNEK 4. ANALIZA SWOT - WARIANT STOŁECZNY.

Schemat wdrażania wg scenariusza „Powszechna akceptacja”
Po przeprowadzonym referendum dotyczącym integracji miast GOM rady miejskie zgłaszają wniosek do Rady Ministrów o połączenie miast w najniższą jednostkę samorządu terytorialnego.

Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza pełnomocnika do spraw utworzenia gminy spośród pracowników podległych wojewodzie albo pracowników urzędu gminy, której obszar wchodzi w skład nowo tworzonej gminy. Do czasu utworzenia nowej gminy zadaniem pełnomocnika jest przygotowanie organizacyjne i prawne gminy do wykonywania zadań publicznych. Z dniem utworzenia gminy pełnomocnik przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji jej organów do czasu wyboru nowych organów gminy.

W wyborach powszechnych wybrane zostają rady miejska i dzielnic oraz prezydent miasta. Nowo wybrana rada gminy miejskiej ustala statut gminy i statuty dzielnic, przekazuje zadania i kompetencje do dzielnic oraz ustala zasady ich finansowania. Wybrane rady dzielnic dokonują wyboru ich zarządów zgodnie z postanowieniami statutów.

Wariant Powiatowy

Charakterystyka

Powiaty, jako drugi stopień administracji samorządowej, wprowadziła ustawa o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578, z późn. zm.) wchodząca w skład ustaw reformujących polski samorząd. Jej rozdział 9. reguluje status prawny miast na prawach powiatu, którymi stało się 14 gmin miejskich badanych w opracowaniu.

Zmiany w zakresie łączenia powiatów przypisane są Radzie Ministrów, a władzami powiatu są rada i jego zarząd.

Rada powiatu wybierana jest w wyborach bezpośrednich, w trybie określonym w Kodeksie Wyborczym. W skład rady może wejść maksymalnie 29 radnych w co najmniej trzymandatowych okręgach wyborczych. Powoduje to zgrupowanie gmin miejskich w okręgi wyborcze.

Zgodnie z przepisami skład rady powiatowej przedstawia tabela 3.

OKRĘG WYBORCZY	Ludność (N)		Mandaty
	ogółem	[%]	
Sosnowiec + Dąbrowa Górnicza + Jaworzno	439 876	22,5%	7
Bytom + Zabrze	368 530	18,9%	5
Katowice	306 826	15,7%	5
Chorzów + Piekary Śląskie + Siemianowice Śląskie	241 256	12,4%	4
Mysłowice + Tychy	204 251	10,5%	3
Ruda Śląska + Świętochłowice	196 748	10,1%	3
Gliwice	195 472	10,0%	3
POWIAT GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKI	1 952 959		29

TABELA 3. PODZIAŁ NA OKRĘGI WYBORCZE W GŁOSOWANIU DO RADY POWIATU. LICZBA LUDNOŚCI WG GUS NA 31.12.2010.

Tryb wyboru i odwołania władz powiatu reguluje ustawa o samorządzie powiatowym.

Do wyłącznych kompetencji rady powiatu należy m.in. stanowienie statutu powiatu, który porządkuje organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady, zarządu i komisji powoływanych przez radę, zasady tworzenia klubów radnych, a także powoływanie i odwoływanie, na wniosek starosty, skarbnika powiatu, będącego głównym księgowym budżetu powiatu.

Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin miejskich wchodzących w jego skład, a jego majątek musi zostać przekazany w zarząd na drodze porozumienia międzygminnego, nabyty przez sam powiat lub przekazany przez Skarb Państwa na zasadach ustalonych przez ustawodawcę.

Uchwały rady i zarządu powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (zarządu), w głosowaniu jawnym.

Powiat samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej, a rada powiatu, określając tryb prac nad projektem uchwały budżetowej, w toku prac nad tym projektem, uwzględnia w szczególności obowiązki powiatowych służb, inspekcji i straży.

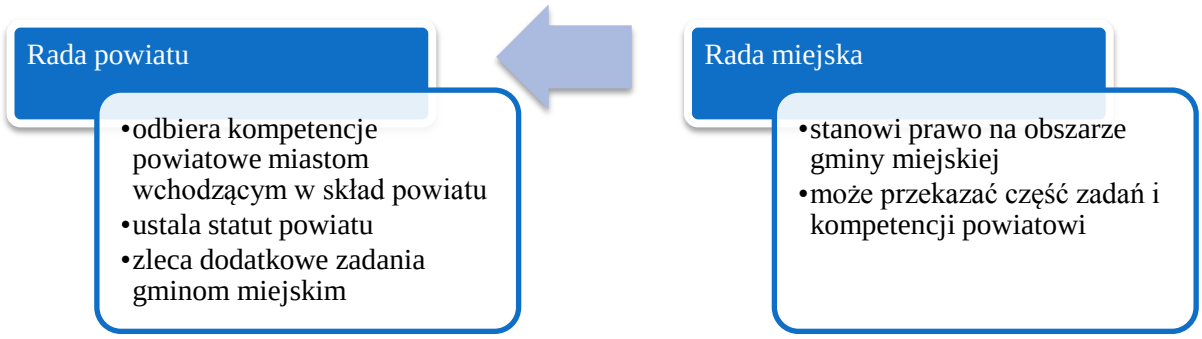


RYSUNEK 5. SCHEMAT PRZEKAZANIA ZADAŃ POWIATOWYCH Z MIAST NA PRAWACH POWIATU.

W przypadku górnośląsko-zagłębiowskim powiat przejmuje obowiązki przewidziane ustawą o samorządzie powiatowym od gmin miejskich wchodzących w jego skład, a miastom pozostają zadania i kompetencje przypisane ustawą o samorządzie gminnym.

Po przekazaniu obowiązków powiatowych z miast, służby, inspekcje i straże miejskie stają się powiatowymi, a ich zwierzchnikiem zostaje starosta powiatu.

Rysunki 5 i 6 obrazują formułę prawną powiatu oraz charakteryzują relacje na linii gminy miejskie – powiat.



RYSUNEK 6. SCHEMAT PRZEKAZANIA ZADAŃ POWIATOWYCH Z MIASTA NA PRAWACH POWIATU DO NOWO UTWORZONEGO POWIATU.

Analiza wariantu

Mocną stroną Wariantu Powiatowego jest jeden ośrodek decyzyjny, co ułatwia programowanie rozwoju powiatu. Starosta powiatu wybierany jest w drodze wyborów pośrednich przez radę powiatu, co ma wpływ na zmniejszoną identyfikację mieszkańców z wyborem.

Nie następuje redukcja liczby radnych w miastach, a jedynie przekazanie zadań powiatowych z miast do wspólnego zarządu powiatowego, co może skutkować przychylnością w stosunku do wariantu władz samorządowych.

Zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym rada powiatu może mieć co najwyżej 29 radnych. Pociąga to za sobą redukcję kosztów administracji publicznej, powodując jednocześnie zmniejszenie reprezentatywności miast wchodzących w skład powiatu w jego radzie. Liczba radnych w radach miejskich pozostaje jednak na tym samym poziomie, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym.

Słabą stroną jest rozproszenie decyzyjności zachowane w obrębie gmin miejskich, skutkujące ograniczonym wpływem rady powiatu na decyzje miast.

Wielkość powiatu porównywalnego skalą do miasta stołecznego, pomimo korzystnego układu politycznego w organach decyzyjnych, może powodować niechęć władz centralnych do wsparcia tego wariantu integracji.

Do słabych stron należy zaliczyć nierówną siłę głosu w organie decyzyjnym reprezentantów małych i dużych gmin miejskich. Co najmniej trzymandatowe okręgi wyborcze przewidywane przez Kodeks Wyborczy powodują grupowanie gmin miejskich w okręgi wyborcze i utratę charakteru rady powiatowej jako reprezentanta poszczególnych miast. Może to wzmagać niechęć społeczną do takiej formy integracji.

Na rysunku 7 przedstawiono analizę SWOT Wariantu Powiatowego.



RYSUNEK 7. ANALIZA SWOT - WARIANT POWIATOWY.

Schemat wdrażania wg scenariusza „Powszechna akceptacja”
Po przeprowadzonym referendum dotyczącym integracji miast GOM rady miejskie zgłaszają wniosek do Rady Ministrów o połączenie miast w wyższą jednostkę samorządu terytorialnego.

W zależności od długości procesu podejmowania decyzji przez władze samorządowe i centralne, zgodnie z postanowieniami Kodeksu Wyborczego, po zmianach administracyjnych przeprowadza się wybory do rady powiatowej lub Prezes Rady Ministrów wyznacza osobę pełniącą funkcję rady do końca kadencji.

W momencie wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów wygasają uprawnienia powiatowe prezydentom i radom miejskim gmin wchodzących w skład nowo utworzonego powiatu.

Rada powiatu przyjmuje statut i dokonuje wyboru starosty powiatu zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie powiatowym.

Wariant Bytomski

Charakterystyka

Według wariantu proponowanego przez Fundację połączenie miast Górnośląskiego Okręgu Metropolitalnego nastąpi na zasadzie utworzenia metropolitalnego powiatu górnośląsko-zagłębiowskiego.

Przekazanie kompetencji powiatowych miast na prawach powiatu jednemu, nowo utworzonemu powiatowi będzie miało miejsce w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Tryb i sposób wyboru władz powiatu metropolitalnego określi odrębna ustawa górnośląska przygotowana przez Fundację i wprowadzona do Parlamentu pod rygorami ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej.

Wybrane kompetencje dotyczące wspólnego powiatowego planowania przestrzennego, gospodarki odpadami, wodami podziemnymi i powierzchniowymi, gospodarki ściekowej, lokalnych systemów energetycznych, transportu i bezpieczeństwa publicznego wraz ze środkami budżetowymi w drodze równobrzmiących uchwał rad miejskich przekazane zostaną radzie powiatowej.

Powiatowym poziomem zarządzania objęte zostaną niektóre kluczowe obiekty kultury, instytucje oświatowe i przestrzenie publiczne.

Skład rad miejskich miast tworzących powiat metropolitalny zostanie obniżony do progu 21 radnych, a podział na okręgi wyborcze w wyborach do nich nadal pozostanie kompetencją rad miejskich.

Okręg miejski	Ludność (N)	Pierwiastek N	Mandaty
Katowice	306 826	553,92	6
Sosnowiec	217 638	466,52	5
Gliwice	195 472	442,12	5
Zabrze	186 913	432,33	5
Bytom	181 617	426,17	5
Ruda Śląska	142 950	378,09	4
Tychy	129 386	359,70	4
Dąbrowa Górnicza	127 431	356,97	4
Chorzów	112 697	335,70	4
Jaworzno	94 807	307,91	3
Mysłowice	74 865	273,61	3
Siemianowice Śląskie	70 291	265,12	3
Piekary Śląskie	58 268	241,39	3
Świętochłowice	53 798	231,94	3
POWIAT METROPOLITALNY	1 952 959	5071,50	55

TABELA 4. PODZIAŁ NA OKRĘGI WYBORCZE W GŁOSOWANIU DO RADY POWIATU. LICZBA LUDNOŚCI WG GUS NA 31.12.2010.

Rada powiatu wybierana będzie w wyborach bezpośrednich, a jej odwołanie przed upływem kadencji nastąpić może w drodze referendum powiatowego.

Podział mandatów w radzie powiatowej przedstawia tabela 4.

Próg większości kwalifikowanej (rada powiatowa podejmuje decyzję, jeżeli suma wag głosu miast opowiadających się za tą decyzją przekracza próg) zostanie wyznaczony zgodnie ze wzorem zaproponowanym w tzw. Kompromisie Jagiellońskim – opracowaniu profesorów Słomczyńskiego i Życzkowskiego dotyczącym głosowania w Radzie Unii Europejskiej:

$$q = \frac{1}{2}\left(1 + \frac{\sqrt{N_1 + \ldots + N_M}}{\sqrt{N_1} + \ldots + \sqrt{N_M}}\right)$$

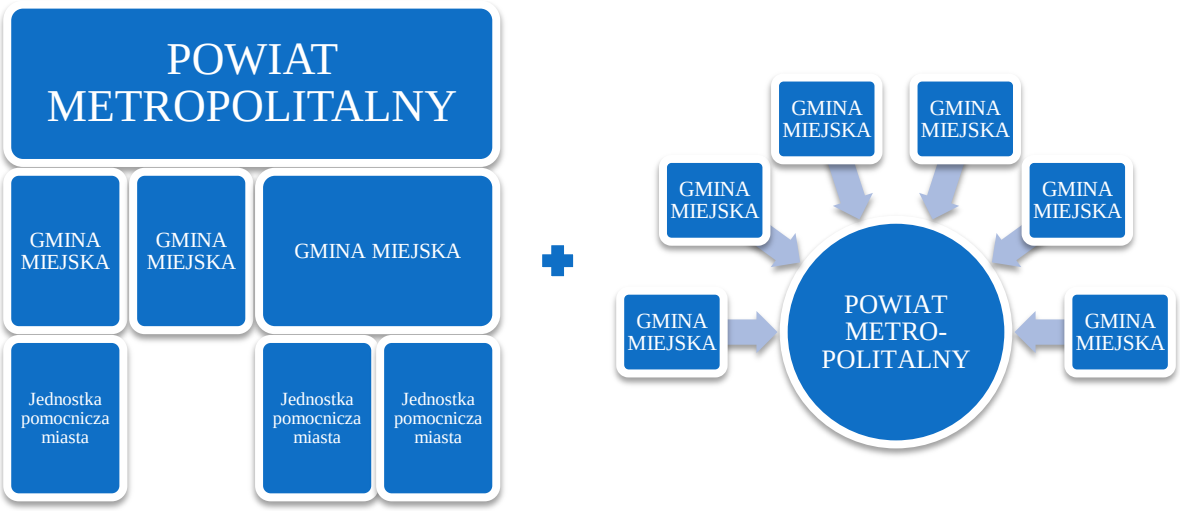
gdzie N_i to liczba mieszkańców danego miasta.

W opracowanym wariancie 14 miast w powiecie próg decyzji w głosowaniu jest równy $q = 63{,}8\%$, co stanowi 35 radnych.

Ilość mandatów (waga głosu) przypisana każdemu miastu w wyborach do rady powiatu metropolitalnego, zgodnie z zapisami Kompromisu Jagiellońskiego, będzie proporcjonalna do pierwiastka liczby jego mieszkańców.

Ustawa górnośląska pozwoli na tworzenie okręgów wyborczych zgodnych z granicami miast, wprowadzi podział mandatów w okręgach miejskich, wybór starosty powiatu metropolitalnego w wyborach bezpośrednich oraz 55-osobową radę powiatu.

W sprawach nieuregulowanych ustawą górnośląską stosownie będzie miała ustawa o samorządzie powiatowym.

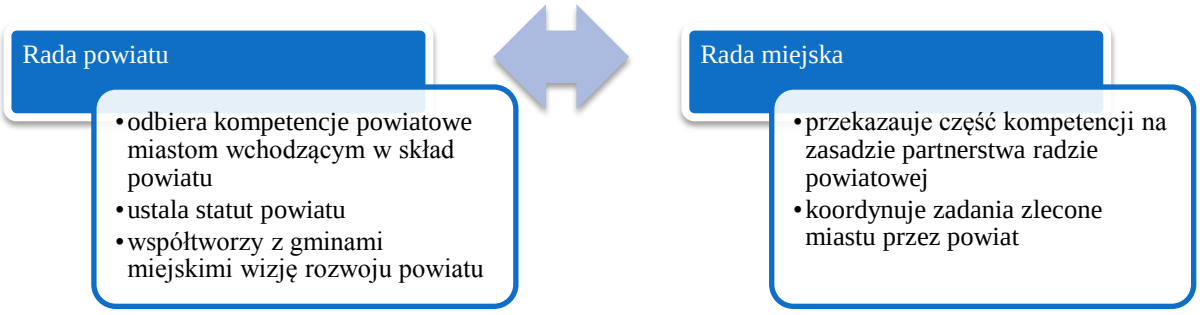


RYSUNEK 8. SCHEMAT WYODRĘBNIENIA KOMPETENCJI POWIATOWYCH Z MIAST NA PRAWACH POWIATU I PRZEKAZANIA ZADAŃ STRATEGICZNYCH POWIATOWI.

Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin miejskich, a jego majątek musi zostać przekazany w zarząd na drodze porozumienia, nabyty przez sam powiat lub przekazany przez Skarb Państwa na zasadach ustalonych przez ustawodawcę.

Po przekazaniu obowiązków powiatowych z miast, służby, inspekcje i straże miejskie stają się powiatowymi, zaś ich zwierzchnikiem zostaje starosta powiatu.

Rysunki 8 i 9 przedstawiają formułę prawną powiatu metropolitalnego i relacje na linii gminy miejskie – powiat.



RYSUNEK 9. SCHEMAT PRZEKAZANIA ZADAŃ POWIATOWYCH Z MIASTA NA PRAWACH POWIATU DO NOWO UTWORZONEGO POWIATU.

Analiza wariantu

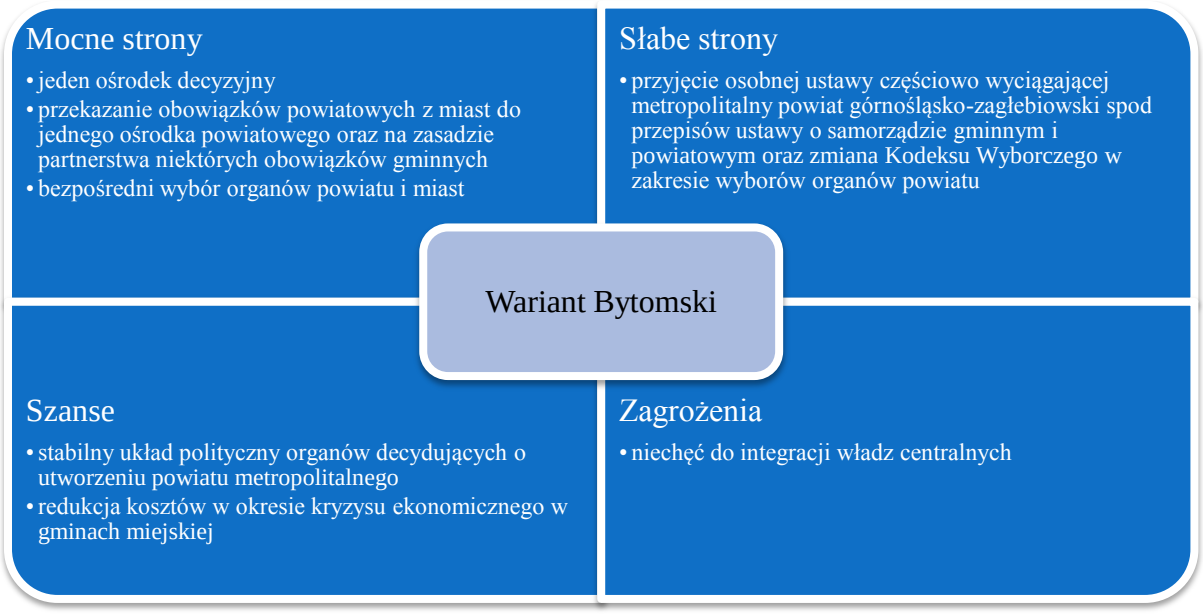
Kompromisowy wariant zaproponowany przez Fundację Ambasada Śląska niweluje słabe strony Wariantów Stołecznego i Powiatowego. Jeden ośrodek decyzyjny z przekazanymi na zasadzie partnerstwa niektórymi zadaniami w obszarach transport, zdrowie publiczne, ochrona środowiska i kultura z miast do powiatu jest do zaakceptowania przez organy miejskie.

Zostaje zachowany bezpośredni wybór prezydentów miast wchodzących w skład powiatu, a rady miejskie ulegają uszczupleniu do 21 radnych z racji przekazania części zadań radzie powiatu.

By zwiększyć pozytywny odbiór społeczny, w ustawie górnośląskiej wprowadzi się zapis bezpośredniego wyboru starosty powiatu podczas wyborów samorządowych.

Liczba radnych w radzie powiatowej będzie niższa niż liczba radnych miasta stołecznego Warszawy pomimo porównywalnej liczby mieszkańców, waga ich głosu będzie zaś proporcjonalna do pierwiastka liczby ludności zgodnie z kompromisem zaproponowanym na Uniwersytecie Jagiellońskim, redukując dysproporcję między wagą głosów małych i dużych miast.

Miasta powiatu będą stanowić odrębne okręgi wyborcze, co również przyczyni się do pozytywniejszego spojrzenia ich mieszkańców na sposób decydowania o powiecie metropolitalnym.



RYSUNEK 10. ANALIZA SWOT - WARIANT BYTOMSKI.

Wadą Wariantu Bytomskiego jest uzależnienie wprowadzenia rozwiązania kompromisowego od przeprowadzenia procesu legislacyjnego specjalnej ustawy górnośląskiej. Szansą na jej sprawne uchwalenie może być korzystny układ polityczny sprzyjający utworzeniu obszaru metropolitalnego na Górnym Śląsku i w Zagłębiu Dąbrowskim.

Na rysunku 10 przedstawiono analizę SWOT Wariantu Bytomskiego.

Schemat wdrażania wg scenariusza „Powszechna akceptacja"
Po przeprowadzonym referendum dotyczącym integracji miast GOM rady miejskie zgłaszają wniosek do Rady Ministrów o połączenie miast w wyższą jednostkę samorządu terytorialnego.

Zgodnie z wytycznymi zawartymi w ustawie z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. z 1999 r. Nr 62, poz. 688), komitet przekazuje projekt ustawy górnośląskiej wraz z wymaganą liczbą podpisów obywateli do parlamentu. Tam po zakończonym procesie legislacyjnym ustawa trafia do Kancelarii Prezydenta RP i po podpisaniu wchodzi w życie w terminie zgodnym z jej ustaleniami.

W tym samym czasie rady miejskie składają wniosek do Rady Ministrów o utworzenie wspólnego powiatu. Jednocześnie trwają prace nad ustaleniem jednolitych uchwał rad miejskich w miastach wchodzących w skład przyszłego powiatu dotyczących przekazania części kompetencji gminnych powiatowi.

Po wprowadzeniu rozporządzenia przeprowadzane są wybory zgodnie z zapisami obowiązującej już ustawy górnośląskiej.

W momencie wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów wygasają uprawnienia powiatowe prezydentom i radom miejskim gmin wchodzących w skład nowo utworzonego powiatu.

Nowo wybrana rada powiatu ustala statut powiatu i przejmuje kompetencje gmin w wybranym zakresie przewidzianym w uchwałach rad miejskich.

Podsumowanie

Proces integracji metropolitalnej miast Górnośląskiego Okręgu Metropolitalnego jest w fazie wstępnej.

W granicach istniejącego prawa można dokonać integracji miast, jednak obie istniejące możliwości w niedostateczny sposób odzwierciedlają skomplikowaną mozaikę górnośląsko-zagłębiowską. Oba są wariantami skrajnie różnymi, a wprowadzenie któregokolwiek z nich w życie doprowadzi do zintegrowania miast w zbyt mocnej (Wariant Stołeczny) lub w zbyt luźnej formie (Wariant Powiatowy).

Przedstawiony w niniejszym raporcie kompromisowy Wariant Bytomski jest formułą odpowiadającą na wypracowane w innych badaniach nad procesem integracji metropolitalnej (projekt FORGOM) różnorodne przestrzenne modele rozwoju metropolitalnych usług publicznych. Charakteryzuje się cechami zarówno modelu wieloośrodkowego (ochrona zdrowia), węzłowego (transport), koncentrycznego (kultura), jak i rozproszonego (zarządzanie ochroną środowiska). Wariant jest również najbardziej odpowiednim z możliwych sposobem reprezentowania społeczności miejskich w radzie powiatu metropolitalnego oraz podejmowania sprawiedliwszych decyzji zgodnie z wagą głosu mieszkańców danego miasta.

Fundacja Ambasada Śląska jako formułę prawną połączenia miast Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego w zintegrowany obszar metropolitalny rekomenduje Wariant Bytomski.

Fundacja zwraca również uwagę, by wykazać szczególną troskę i dbałość o nazewnictwo zgodnie z realiami geograficzno-historycznymi nazywając zespół miast Konurbacją Górnośląsko-Zagłębiowską.