

Sopot, 12.06.2026

APEL RADNYCH MIASTA SOPOTU

do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Karola Nawrockiego o zawetowanie ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim

Szanowny Panie Prezydencie,

Radni Miasta Sopotu, wypełniając mandat powierzony jej przez mieszkańców i działając w poczuciu odpowiedzialności za przyszłość naszej wspólnoty oraz sprawiedliwy rozwój całego Pomorza, zwracają się do Pana Prezydenta z kategorycznym apelem o skorzystanie z konstytucyjnego prawa weta wobec ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim.

Niniejszy apel kierujemy jednocześnie do całej opinii publicznej – mieszkańców Sopotu, Pomorza i Polski – ponieważ sprawa, którą podnosimy, wykracza daleko poza interes jednej gminy. Chodzi o fundamentalne zasady ustroju samorządowego: dobrowolność, pomocniczość i podmiotowość lokalnych wspólnot.

I. USTAWA METROPOLITALNA – ZMIANA USTROJOWA POD PRETEKSTEM WSPÓLNEGO BILETU

Ustawa o związku metropolitalnym jest w debacie publicznej przedstawiana niemal wyłącznie jako instrument integracji transportowej – jako obietnica wspólnego biletu. Taka narracja przesłania jednak rzeczywisty charakter tej regulacji. W istocie ustawa tworzy nowy podmiot administracji publicznej, niewpisujący się w dotychczasowy model trójstopniowego samorządu terytorialnego. Struktura ta otrzymuje kompetencje przejmowane od gmin i powiatów, przy czym ich ogromny zakres nie został jasno i wyczerpująco określony w ustawie, lecz ma zostać doprecyzowany dopiero w statucie,

którego treść zostanie de facto narzucona przez dominujący podmiot reprezentowany przez prezydenta Gdańska.

Najpoważniejsze wątpliwości dotyczą kwestii demokratycznej legitymacji i kontroli społecznej. Gmina pozostaje wspólnotą, w której mieszkańcy dysponują realnymi instrumentami wpływu – referendum lokalnym, konsultacjami, petycjami, inicjatywą uchwałodawczą oraz możliwością odwołania władz. Związek metropolitalny został natomiast skonstruowany jako byt w znacznym stopniu wyłączony spod bezpośredniej kontroli obywateli. Jego zarząd tworzony w drodze ustaleń samorządowo – politycznych, nie będzie pochodził z powszechnych wyborów, a obywatele nie będą mieli prawa go odwołać lub podważyć jego decyzje w trybie referendum. W praktyce powstaje więc struktura o szerokich kompetencjach, lecz ograniczonej demokratycznej odpowiedzialności, czyniąc rady Gdańska, Gdyni, Sopotu i innych miejscowości instytucjami fasadowymi pozbawionymi realnego wpływu na strategiczne decyzje dotyczące lokalnej wspólnoty.

Powołanie metropolii to rozstrzygnięcie dotyczące przyszłego kształtu administracyjnego Pomorza, podziału kompetencji i zakresu samodzielności samorządów na kolejne pokolenia. Tak istotna zmiana ustrojowa wymaga szerokiej debaty publicznej i świadomej zgody mieszkańców, a nie jedynie nieobiektywnej presji medialnej i politycznej decyzji większości parlamentarnej.

Nie zgadzamy się by pod pozorem poprawy wygody pasażerów komunikacji publicznej dokonywany była fundamentalna zmiana ustrojowa, której skutki będą sięgać daleko poza Pomorze.

II. UTRATA WPLYWU WSPÓLNOT LOKALNYCH NA PLANOWANIE PRZESTRZENNE, TRANSPORT, POLITYKĘ KLIMATYCZNĄ, SPOŁECZNĄ I FUNDUSZE UNIJNE

Ustawa wiąże gminne Plany Ogólne z metropolitalną Strategią Rozwoju Ponadlokalnego. W praktyce oznacza to, że kluczowe decyzje dotyczące

przeznaczenia terenów, lokalizacji inwestycji oraz kierunków zagospodarowania przestrzeni przestaną być domeną lokalnej społeczności. Będą musiały być dostosowane do priorytetów ustalanych w Zgromadzeniu Metropolitalnym, podobnie jak polityka transportowa, klimatyczna i społeczna.

Podobnie instrumenty unijne – w szczególności Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) – zostaną przekazane pod zarząd związku metropolitalnego. Sopot podobnie jak inne

mniejsze gminy straci tym samym status równorzędnego partnera w programowaniu funduszy europejskich i staje się jednym z wielu uczestników struktury, w której nie ma realnej siły negocjacyjnej.

Popieramy ideę metropolitalnej współpracy – koordynacji transportu, planowania regionalnego, wspólnych inwestycji infrastrukturalnych. Nie kwestionujemy sensu istnienia metropolii. Kwestionujemy natomiast kształt tej konkretnej ustawy, która w obecnej postaci nie jest wynikiem prawdziwego konsensusu społecznego, będąc jedynie wypadkową interesów politycznych lokalnych grup samorządowych. Prace legislacyjne trwały długo, lecz konsultacje z mieszkańcami – nie z samorządowcami, lecz z obywatelami – były iluzoryczne.

III. SOPOT TRACI PODMIOTOWOŚĆ – BEZ PRAWA WYJŚCIA I BEZ REALNEGO GŁOSU

Sytuacja Sopotu jest szczególnie niekorzystna. Ustawa z mocy prawa (art. 1 ust. 3 i 5) włącza Sopot, Gdańsk i Gdynię do rdzenia związku metropolitalnego bez możliwości samodzielnego wystąpienia z tej struktury. Jest to bezprecedensowe ograniczenie autonomii samorządu – sprzeczne z duchem konstytucyjnej zasady pomocniczości, która nakazuje, by decyzje zapadały na możliwie najniższym szczeblu, jak najbliżej obywatela.

Sopot to 31 tysięcy mieszkańców. W strukturze głosowania opartej na kryterium demograficznym dysponuje on zaledwie 2,9% siły głosu, podczas

gdy sam Gdańsk skupia ponad 44%. Nawet przy zastosowaniu mechanizmu „podwójnej większości” realna możliwość blokowania niekorzystnych dla Sopotu decyzji jest iluzoryczna. Strukturalna i finansowa zależność mniejszych gmin, zwłaszcza wiejskich, od dominującego centrum tworzy naturalną presję konformizmu. Mniejsze gminy będą głosować zgodnie z wolą silniejszego, nie dlatego że tak uważają – lecz dlatego że nie będą w stanie przeciwstawić się sile gdańskiego magistratu.

Sopot mierzy się dziś z wyjątkowymi wyzwaniem: postępującą depopulacją, presją inwestycyjną na obszary chronione, deficytem dostępnych mieszkań, przepełnieniem infrastruktury w sezonie. Zarządzanie tymi problemami wymaga szybkich, lokalnych decyzji.

Przeniesienie kluczowych kompetencji planistycznych i finansowych do ponadlokalnej struktury oddali centrum decyzyjne od mieszkańców dokładnie wtedy, gdy jest ono najbardziej potrzebne.

STANOWCZO ŻĄDAMY OD AUTORÓW USTAWY:

1. Przeprowadzenia szerokich, rzeczywistych konsultacji społecznych – z mieszkańcami wszystkich gmin objętych ustawą, nie tylko z samorządowymi elitami.
2. Wprowadzenia do ustawy klauzuli dobrowolności – prawa każdej gminy do wystąpienia ze struktury metropolitalnej po przeprowadzeniu referendum lokalnego.
3. Zagwarantowania planistycznej, klimatycznej, transportowej i społecznej niezależności gmin – żadna gmina nie może być zobowiązana do dostosowania swojego Planu Ogólnego i innych dokumentów do metropolitalnej strategii wbrew woli jej mieszkańców.

Szanowny Panie Prezydencie,

Instytucja weta prezydenckiego istnieje właśnie po to, by zatrzymać ustawy, które – mimo parlamentarnej większości – naruszają prawa obywateli lub zasady ustrojowe państwa. Ustawa o związku metropolitalnym w

województwie pomorskim w obecnym kształcie jest takim właśnie przypadkiem. Oddanie de facto urzędnikom gdańskiego magistratu decydującego wpływu na losy północnej Polski pozbawia wspólnoty samorządowe, w tym także gdańską podmiotowości, utrwała nierówności w dostępie do środków publicznych i zamyka drogę do korekty.

Zwracamy się z prośbą do Pana Prezydenta, by stanął po stronie tych, których głos jest zbyt cichy, by przebić się przez sejmową arenę. Po stronie tych, dla których samorządność i wolność do samostanowienia to nie abstrakcja – lecz codzienne prawo do decydowania o swojej wspólnocie.

W załączeniu składamy również obszernie uzasadnienie omawiające merytoryczne zastrzeżenia do wspomnianej ustawy. Prosimy o zawetowanie ustawy umożliwiającej powrót do stołu negocjacyjnego – tym razem jednak z udziałem wszystkich zainteresowanych.

Z wyrazami szacunku,

Radni Miasta Sopotu:

Paweł Petkowski – Wiceprzewodniczący Rady Miasta Sopotu

Piotr Meler – Radny Miasta Sopotu

Jan Karasowski – Radny Miasta Sopotu

Jakub Świdorski – Radny Miasta Sopotu

UZASADNIENIE

Spis treści

I. Ustawa metropolitalna jako naruszenie konstytucyjnych podstaw ustroju samorządowego Rzeczypospolitej Polskiej.....	7
•II. Kryzys egzystencjalny Sopotu jako tło ustrojowej „ucieczki do przodu”.....	8
•III. Pozorna dwuinstancyjność decyzyjna a rzeczywista asymetria ustrojowa (Fikcja mechanizmu podwójnej większości).....	10
•IV. Transport zbiorowy jako pułapka propagandowa i narzędzie przymusowego ubezwłasnowolnienia.....	13
•V. Likwidacja władztwa planistycznego gmin (Planowanie Przestrzenne).....	14
•VI. Unijne fundusze ZIT pod centralnym zarządem – utrata suwerenności w dysponowaniu środkami UE.....	16
•VII. Obligatoryjne zadania klimatyczno-środowiskowe jako narzędzie nadrzędnej ingerencji w infrastrukturę i narzucania rozwiązań monopolistycznych.....	17
•VIII. Przejęcie polityki promocyjnej jako utrata kontroli nad turystyką, marginalizacja Sopotu i ryzyko politycznych nadużyć.....	18
•IX. Współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg oraz polityka rozwoju jako narzędzie geopolitycznego nacisku na małe gminy.....	19
•X. Koordynacja rynku pracy i polityki społeczno-gospodarczej jako narzędzie centralizacji decyzji gospodarczych	20
•XI. Wykaz ukrytych kompetencji do oddania – systemowe zagrożenie dla zadań własnych gminy.....	21
•XII. Przekazywanie mienia a systemowe pozbawianie gminy majątku i podmiotowości.....	23
•Podsumowanie.....	25

I. Ustawa metropolitalna jako naruszenie konstytucyjnych podstaw ustroju samorządowego Rzeczypospolitej polskiej

Ustawa o związku metropolitalnym w województwie pomorskim nie jest zwykłym aktem regulującym współpracę samorządów. Jest to ustawa, która w sposób fundamentalny i nieodwracalny zmienia strukturę władzy publicznej w Polsce – i czyni to bez zapewnienia mechanizmów demokratycznej odpowiedzialności, jakich wymaga Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa powołuje do życia nową kategorię związku publicznoprawnego o cechach zbliżonych do czwartego szczebla samorządu terytorialnego, który przejmuje istotną część kompetencji obecnych jednostek samorządu – bez jednoznacznego określenia jego miejsca w konstytucyjnym modelu decentralizacji władzy publicznej. Wedle projektu ustawy związek metropolitalny dysponuje własnym budżetem zasilanym przymusowymi składkami i udziałem w podatku PIT, uprawnieniem do stanowienia aktów prawa miejscowego oraz rozbudowanym aparatem wykonawczym. Wątpliwości konstytucyjne dotyczą przy tym nie samej możliwości utworzenia tego rodzaju związku – art. 164 ust. 2 Konstytucji dopuszcza tworzenie innych jednostek samorządu w drodze ustawy – lecz nadania mu zakresu władztwa odpowiadającego samodzielnej strukturze władzy publicznej bez zapewnienia adekwatnych mechanizmów demokratycznej odpowiedzialności wobec mieszkańców.

Równie poważny jest zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji oraz w art. 15, który nakazuje decentralizację władzy publicznej i podejmowanie decyzji na możliwie najniższym szczeblu, jak najbliżej obywatela. Ustawa nie zawiera żadnego testu konieczności – nie wykazuje, dlaczego cele integracji regionalnej wymagają obligatoryjnego odebrania gminom kompetencji, skoro te same cele mogły być osiągnięte przez wzmocnienie dobrowolnych porozumień komunalnych, rozbudowę istniejących struktur ZIT lub usprawnienie współpracy w ramach stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie rozważył tych alternatyw, sięgając po środek najdalej idący – przymusową integrację pod rygorem ustawy. Rodzi to zarzut naruszenia zasady proporcjonalności ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji i utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Osobnym i równie poważnym zarzutem jest naruszenie zasady demokratycznej legitymacji władzy publicznej wynikającej z art. 4 Konstytucji, zgodnie z którym władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej należy do Narodu, który sprawuje ją przez swoich przedstawicieli lub

bezpośrednio. Zarząd związku metropolitalnego nie będzie pochodził z wyborów powszechnych – jest powoływany przez zgromadzenie złożone z prezydentów miast i burmistrzów zasiadających z urzędu, bez udziału rad gmin. Ustawa nie tworzy żadnych szczególnych, właściwych dla związku metropolitalnego mechanizmów bezpośredniej partycypacji mieszkańców – nie przewiduje referendum metropolitalnego ani inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. Jedynym śladem partycypacji jest blankietowe odesłanie do statutu w kwestii zasad udziału mieszkańców – a statut uchwalany jest przez samo zgromadzenie, bez minimalnych standardów narzuconych przez ustawę. Oznacza to, że związek metropolitalny sprawuje realną władzę nad życiem ponad miliona obywateli, pozostając poza zasięgiem jakiegokolwiek bezpośredniej demokratycznej kontroli i tworząc strukturę władzy publicznej o ograniczonej bezpośredniej odpowiedzialności demokratycznej.

Wreszcie ustawa istotnie ogranicza wykonywanie samodzielności gmin zagwarantowanej w art. 165 Konstytucji i podlegającej ochronie sądowej. Samodzielność ta nie jest przywilejem udzielanym przez ustawodawcę zwykłego – jest prawem konstytucyjnym, które może być ograniczane jedynie w zakresie koniecznym i proporcjonalnym. Obligatoryjne przeniesienie na związek metropolitalny kompetencji planistycznych, transportowych i środowiskowych, bez zgody gmin i bez możliwości odwrócenia tego procesu, wykracza poza ten zakres i narusza konstytucyjnie chronioną istotę samodzielności wspólnot lokalnych.

II. Kryzys egzystencjalny Sopotu jako tło ustrojowej „ucieczki do przodu”

Jako radni Sopotu jesteśmy związani szczególnym obowiązkiem lojalności wobec mieszkańców, którzy powierzyli nam swój mandat. Dlatego w niniejszym apelu perspektywa naszego miasta zajmuje miejsce centralne. Przedstawiona poniżej argumentacja dotyczy wprawdzie w przeważającej mierze sytuacji Sopotu, jednak problemy, które opisujemy, nie są wyłącznie nasze – w różnym stopniu dotyczą one wszystkich gmin wchodzących w skład przyszłego związku: Gdańska, Gdyni i każdej z gmin ościennych. Różnica między nami a pozostałymi uczestnikami tej struktury nie jest różnicą rodzaju – jest różnicą skali i stopnia bezsilności. Spośród wszystkich gmin objętych ustawą to Sopot znajduje się w położeniu najgorszym.

Sopot nie jest zwykłą gminą miejską, którą można bezrefleksyjnie poddać procesom metropolitalnej integracji. Pod fasadą kurortu kryje się organizm dotknięty głębokim, strukturalnym kryzysem egzystencjalnym. Analiza wskaźników społeczno-gospodarczych

jednoznacznie dowodzi, że od 1990 roku miasto znajduje się w trendzie permanentnego regresu w kluczowych obszarach życia:

Katastrofa demograficzna: Sopot notuje jeden z największych spadków liczby ludności w Polsce i jest w gronie liderów tego negatywnego trendu w skali całej Europy. Miasto drastycznie się wyludnia i starzeje, tracąc status żywej wspólnoty lokalnej.

Monokultura turystyczna i kryzys mieszkaniowy: Sopot stał się najdroższym rynkiem nieruchomości w Polsce. Drastyczne ceny mieszkań sprawiły, że młode rodziny są stąd wypychane. Tkanka miejska została zdominowana przez inwestorów i krótkoterminowy najem. W konsekwencji z mapy Sopotu znikają tradycyjne sklepy rzemieślnicze, punkty usługowe oraz likwidowane są kolejne szkoły, zamykane z powodu braku dzieci.

Brak przestrzeni rozwojowej: Zamknięty w swoich granicach administracyjnych Sopot nie posiada wolnych gruntów na rozbudowę infrastruktury, budownictwo komunalne czy nowe inwestycje, co trwale ogranicza jego autonomiczny potencjał obronny.

Całkowite uzależnienie zewnętrzne: Miasto jest całkowicie niesamodzielne w sferach fundamentalnych dla bezpieczeństwa mieszkańców. Sopot wykazuje stuprocentowe uzależnienie żywnościowe, energetyczne oraz ciepłownicze od zewnętrznych dostawców i sąsiednich gmin. Nie mamy oczyszczalni ścieków, zakładu przetwarzania odpadów, kotłowni ciepłowniczej, Urzędu Pracy ani własnej komunikacji miejskiej. Następuje właśnie ostateczna likwidacja źródeł żywności, likwiduje się ogrodnictwa i ogródki działkowe. Gmina została pozbawiona zakładów produkcyjnych, przemysłowych, a nawet logistycznych.

1. Polityczna odpowiedzialność za kryzys i mechanizm ucieczki od kontroli

Za ten trwający od dekad stan rzeczy odpowiada wprost jedno, konkretne środowisko polityczne, które sprawuje nieprzerwaną władzę w Sopocie od początku transformacji ustrojowej. Dzisiaj ci sami ludzie, stojąc w obliczu namacalnych dowodów porażki dotychczasowej polityki miejskiej, proponują rozwiązanie radykalne – przeniesienie kluczowych kompetencji zarządzania miastem na wyższy, metropolitalny poziom władzy.

Jest to klasyczna, polityczna „ucieczka do przodu”. Przekazanie decyzyjności do gdańskiej centrali ma posłużyć jako parawan dla własnych błędów. Zamiast poddać się rzetelnej ocenie sopockich wyborców, środowisko to próbuje rozmyć odpowiedzialność i ukryć

mechanizmy władzy w strukturach ponadlokalnych, gdzie nikt nie będzie rozliczał ich z zamykanych szkół czy wymierających dzielnic.

Podkreślić należy przy tym logiczną spójność niniejszego zarzutu: obrona pełnej autonomii zarządczej Sopotu nie jest bezkrytyczną aprobatą dla obecnej polityki miejskiej – jest próbą zatrzymania mechanizmu, w którym sprawcy kryzysu strukturalnego oddają resztki lokalnej suwerenności w celu uniknięcia bezpośredniej odpowiedzialności przed własnymi wyborcami.

W realiach tak głębokiej słabości strukturalnej miasta, wpychanie Sopotu w ramy metropolitalne bez zabezpieczeń prawnych jest skrajnie niebezpieczne. Nic nie wskazuje na to, aby odgórne zarządzanie metropolitalne miało uzdrowić sytuację demograficzną czy zatrzymać drożyznę mieszkaniową w Sopocie. Wręcz przeciwnie – proces ten przypieczętuje los miasta jako bezwolnej, peryferyjnej dzielnicy sypialniano-turystycznej wielkiego konglomeratu. Decyzyjność o tym, jak zarządzać kryzysem w Sopocie, zostanie trwale odcięta od bezpośredniej odpowiedzialności przed jego mieszkańcami, co stanowi drastyczne zaprzeczenie idei samorządności z 1990 roku.

III. Pozorna dwuinstancyjność decyzyjna a rzeczywista asymetria ustrojowa (Fikcja mechanizmu podwójnej większości)

Projekt ustawy wprowadza dwuskładnikowy mechanizm podejmowania decyzji w Zgromadzeniu Związku, mający w założeniu twórców stanowić gwarancję równowagi ustrojowej. Zgodnie z tą konstrukcją (Art. 33 ust. 1), do podjęcia uchwały wymagane jest uzyskanie dwojakiego rodzaju poparcia: większości liczonej liczbą reprezentowanych gmin (kryterium instytucjonalne) oraz większości ważonej liczbą mieszkańców (kryterium demograficzne). Analiza funkcjonalna tych przepisów w realiach strukturalnych Pomorza dowodzi jednak, że ochrona mniejszych wspólnot samorządowych ma charakter wyłącznie fasadowy.

1. Kryterium demograficzne jako instrument blokujący negocjacje

Zastosowanie wskaźnika populacyjnego jako głównego wektora siły głosu sankcjonuje trwałą dysproporcję, w której miasto Gdańsk (liczące blisko 490 tysięcy mieszkańców) dysponuje pakietem startowym rzędu ok. 44,2% ogólnej siły głosów. W zestawieniu z potencjałem Gdyni (ok. 22,2%) oraz Sopotu (zaledwie 2,9%), struktura ta całkowicie zamyka drogę do partnerskich negocjacji.

W tym układzie bezwzględna większość demograficzna (>50%) staje się dla głównego ośrodka metropolitalnego celem niezwykle łatwym do osiągnięcia – wymaga bowiem pozyskania poparcia zaledwie jednej lub dwóch mniejszych gmin ościennych. Co kluczowe z punktu widzenia paraliżu decyzyjnego: Gdańsk, działając samodzielnie bądź w porozumieniu z jakimkolwiek marginalnym podmiotem, posiada autonomiczną zdolność zablokowania każdej inicjatywy Sopotu i Gdyni, nawet jeśli byłaby ona kluczowa dla przetrwania gospodarczego tych miast.

2. Kryterium liczby gmin jako fikcja ochrony mniejszych podmiotów

Sama przewaga demograficzna nie musiałaby automatycznie prowadzić do marginalizacji mniejszych wspólnot, gdyby kryterium drugie – instytucjonalna większość gmin – stanowiło realną przeciwwagę. Tak się jednak nie stanie z powodu głębokiej, pozaformalnej dominacji, jaką Gdańsk wykazuje nad mniejszymi gminami ościennymi w sferze infrastrukturalnej, urzędniczej i gospodarczej.

Nowo tworzony organ metropolitalny skupi w swoim ręku pełnię władztwa nad kluczowymi procesami życiowymi regionu:

Dystrybucją wielomilionowych środków celowych na rozwój infrastruktury. Kształtowaniem sieci, częstotliwości i rentowności linii transportu zbiorowego. Koordynacją strategicznych inwestycji drogowych i komunalnych.

Koncentracja tak potężnych kompetencji w jednym miejscu w sposób naturalny i nieunikniony generuje relację strukturalnej zależności pomiędzy organami wykonawczymi metropolii (współkształtowanymi przez Gdańsk) a mniejszymi gminami. Jednostki te, dbając o bieżący interes ekonomiczny swoich mieszkańców, znajdują się w sytuacji, w której zachowanie płynności rozwojowej zależy od harmonijnej koordynacji z centrum decyzyjnym.

3. Mechanizm konformizmu strukturalnego

W warunkach tak głębokiej asymetrii potencjałów, mechanizm głosowania większością gmin staje się de facto instytucjonalną fikcją. Trudno oczekiwać od władz niewielkich gmin, aby regularnie wchodziły w trwałe, systemowe koalicje opozycyjne wobec głównego ośrodka metropolitalnego. Ewentualny sprzeciw wobec kierunku wytyczanego przez centrum niesie za sobą obiektywne ryzyko utraty priorytetu przy realokacji środków na

modernizację dróg lokalnych czy optymalizację rozkładów jazdy transportu zbiorowego na ich terenie.

Nie zachodzi tu konieczność naruszania procedur prawnych ani intencjonalnego stosowania sankcji – to sama struktura zależności ekonomicznej i infrastrukturalnej wymusza na mniejszych uczestnikach systemu naturalną skłonność do konformizmu i dostosowywania swoich głosów do oczekiwań silniejszego partnera. W rezultacie ustawowa „podwójna większość” nie chroni Sopotu; staje się jedynie instrumentem legitymizującym decyzje podjęte w gdańskim ośrodku władzy publicznej.

4. Pułapka bez wyjścia – ustawowy zakaz opuszczenia związku i jego konsekwencje dla Sopotu

Opisana wyżej bezsilność decyzyjna nabiera szczególnie dramatycznego wymiaru w zestawieniu z inną właściwością tej ustawy: jej trwałością wobec gmin, które zostały do związku włączone bez możliwości samodzielnego wyjścia.

Ustawa w art. 1 ust. 5 wprost i z mocy prawa przesądza skład rdzenia metropolii, stanowiąc: „W skład związku metropolitalnego wchodzi miasta na prawach powiatu: Gdańsk, Gdynia i Sopot”. Sopot nie przystępuje do związku dobrowolnie – zostaje do niego włączony ustawą, bez własnej decyzji, bez referendum mieszkańców. Procedura ewentualnego wyłączenia gminy ze związku, opisana w art. 8, nie jest dostępna dla Sopotu. Droga ewentualnego wyjścia jest więc nie tylko trudna proceduralnie, lecz strukturalnie zależna od zmiany ustawy.

Tworzy to sytuację, która nie ma odpowiednika w polskim prawie samorządowym. Sopot zostaje uwięziony w strukturze, w której:

jego głos waży 2,9% w głosowaniu demograficznym, jego delegat dysponuje jednym głosem spośród kilkudziesięciu w głosowaniu instytucjonalnym,

a jednocześnie nie istnieje żaden dostępny dla Sopotian mechanizm wyjścia, nawet gdyby funkcjonowanie metropolii okazało się dla miasta katastrofalne.

Położenie Sopotu różni się przy tym zasadniczo od sytuacji Gdańska i Gdyni. Gdańsk jako największy ośrodek jest faktycznym architektem metropolii i beneficjentem jej decyzji. Gdynia, mimo mniejszego niż Gdańsk potencjału demograficznego, posiada wystarczającą siłę głosu, by być podmiotem realnych koalicji i negocjacji. Sopot nie posiada ani jednego, ani drugiego. Jest zbyt mały, by wywrzeć samodzielny wpływ na jakąkolwiek decyzję, i zbyt strategicznie usytuowany geograficznie, by kiedykolwiek móc ze związku wystąpić. Jego

prawa jako wspólnoty samorządowej są w tej konstrukcji traktowane w sposób jakościowo gorszy niż prawa pozostałych uczestników.

Tę dysproporcję pogłębia specyfika ustrojowa Sopotu jako miasta na prawach powiatu. W klasycznych powiatach ziemskich interesy mniejszych społeczności chronione są przez wieloszczeblowość: mieszkańcy mają rady gmin, a nad nimi niezależne rady powiatów. Sopot skupia całą władzę w jednej Radzie Miasta, która z chwilą wejścia ustawy w życie oddaje część swoich kompetencji do organu, nad którym nie posiada żadnej realnej kontroli. Nie istnieje tu żaden pośredni mechanizm ochronny, żaden komunalny poziom odwoławczy.

Sytuacja sopocian jest więc gorsza nie tylko w porównaniu z mieszkańcami Gdańska czy Gdyni, lecz także w porównaniu z mieszkańcami jakiegokolwiek gminy wiejskiej w powiecie ziemskim, która posiada własną radę gminy, jest reprezentowana w radzie powiatu i może – na określonych warunkach – ze związku wystąpić. Sopocianie nie mają żadnego z tych instrumentów.

Wszystko to prowadzi do wniosku, który rozwinięty zostanie w kolejnych rozdziałach niniejszego uzasadnienia. Zakres kompetencji, które ustawa odbiera Sopotowi bezpośrednio – i które może od niego odebrać pośrednio – jest na tyle szeroki, że w perspektywie kilku lub kilkunastu lat Sopot przestanie być samodzielną gminą w konstytucyjnym sensie tego słowa. Stanie się czymś, co najlepiej opisuje pojęcie terytorium powierniczego: jednostką administracyjną formalnie istniejącą na mapie, lecz zarządzaną w swoich kluczowych sprawach przez organ zewnętrzny, wybrany przez innych, odpowiedzialny przed innymi i realizujący interesy innych. Kolejne rozdziały pokazują, jak do tego dojdzie – krok po kroku, kompetencja po kompetencji.

IV. Transport zbiorowy jako pułapka propagandowa i narzędzie przymusowego ubezwłasnowolnienia

W przestrzeni publicznej ta ustawa jest reklamowana wyłącznie jako wspaniały instrument służący wprowadzeniu „wspólnego biletu metropolitalnego” oraz zakupowi nowoczesnego taboru. To ordynarna zasłona dymna i manipulacja. Wspólny bilet można wprowadzić za pomocą zwykłego porozumienia komunalnego, co z powodzeniem działo się już w innych regionach Polski. Ustawa wykorzystuje ten chwyt marketingowy, aby podporządkować autonomię taryfową i organizacyjną Sopotu centrali metropolitalnej.

Zgodnie z art. 94 ust. 2 ustawy, zrzeszone gminy zostają włączone w system zintegrowanego transportu, którego ostateczny kształt i taryfy będą dyktowane przez

zarząd związku. Choć proces ten formalnie ma opierać się na porozumieniach (art. 14 ust. 1), to mechanizm finansowy ustawy i przymusowe członkostwo (art. 1 ust. 5) nie pozostawiają Sopotowi realnego pola manewru, prowadząc do drastycznego ograniczenia suwerenności transportowej.

Skutki i realne ryzyka dla mieszkańców Sopotu:

Systemowe zablokowanie autonomii taryfowej (ryzyko utraty darmowej komunikacji): Przekazanie kompetencji taryfowych na poziom metropolitalny drastycznie redukuje prawo Sopotu do prowadzenia własnej, autonomicznej polityki społeczno-transportowej. Gdyby po wejściu w życie ustawy mieszkańcy Sopotu, Rada Miasta oraz Prezydent podjęli jednomyślną decyzję, że chcą wprowadzić całkowicie darmową komunikację miejską dla sopocian na terenie Sopotu i w pełni opłacać ją z budżetu własnego gminy, ich suwerenna wola zostanie podporządkowana ogólnej polityce taryfowej związku. Centralny organ w Gdańsku, powołując się na konieczność unifikacji stawek i dbałość o globalny budżet metropolii, może zablokować lokalne ulgi, co stanowi deptanie woli sopockiej wspólnoty.

Iluzja zysków taborowych: Propagandowa obietnica, że metropolia zakupi nowe autobusy, jest cyniczna. Nawet jeśli centrala metropolitalna sfinansuje nowy pojazd, to nie mieszkańcy Sopotu będą suwerennie decydować, gdzie ten autobus pojedzie i jak często będzie kursował. Decyzje o modyfikacji linii, optymalizacji rozkładów jazdy pod kątem dużych potoków pasażerskich w Gdańsku czy częstotliwości kursów na terenie Sopotu przechodzą pod nadzór urzędników metropolitalnych.

Paraliż potrzeb mieszkańców: Jeśli mieszkańcy danego sopockiego osiedla będą potrzebowali korekty rozkładu jazdy, by dzieci mogły bezpiecznie i punktualnie dojechać do szkoły, ich wnioski i petycje będą trafiać do odległej struktury ponadlokalnej. Sopoccy radni zostaną pozbawieni bezpośrednich narzędzi sprawczych, ponieważ transport staje się zadaniem skoordynowanym centralnie. Sopot staje się płatnikiem gigantycznej składki, tracąc bezpośredni wpływ na krwioobieg własnego miasta.

V. Likwidacja władztwa planistycznego gmin (Planowanie Przestrzenne)

Wbrew zapewnieniom autorów projektu, ustawa podporządkowuje lokalną politykę przestrzenną decyzjom zapadającym w centrali metropolii. Narzędziem tego podporządkowania stają się rozwiązania przewidziane zarówno w samej ustawie

metropolitalnej, jak i w już obowiązujących przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustawa nakłada na związek metropolitalny obowiązek opracowania i uchwalenia strategii rozwoju ponadlokalnego (art. 16 ust. 1), która staje się dokumentem wyznaczającym kierunki rozwoju całego obszaru metropolii. Kluczowe znaczenie ma przy tym już obowiązujący art. 13b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym ustalenia planu ogólnego gminy określa się z uwzględnieniem polityki przestrzennej zawartej w strategii rozwoju ponadlokalnego. Oznacza to, że ustawa metropolitalna nie musi wprost odbierać gminom kompetencji planistycznych. Wystarczy, że przekazuje organom metropolii prawo do uchwalania strategii rozwoju ponadlokalnego, ponieważ dokument ten staje się następnie obowiązkowym punktem odniesienia przy sporządzaniu planów ogólnych wszystkich gmin członkowskich.

Mechanizm ten działa w następujący sposób. Związek metropolitalny uchwała strategię rozwoju ponadlokalnego, która wyznacza kierunki zagospodarowania przestrzennego na obszarze metropolii – lokalizacje inwestycji, korytarze transportowe, przeznaczenie terenów, kierunki rozwoju mieszkalnictwa czy działalności gospodarczej. Następnie, na podstawie art. 13b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, każda gmina członkowska zobowiązana jest uwzględnić te założenia przy sporządzaniu własnego Planu Ogólnego. W praktyce oznacza to, że najważniejsze decyzje dotyczące rozwoju przestrzennego miasta przestają być wyłączną domeną jego mieszkańców, radnych i władz samorządowych, a stają się pochodną decyzji podejmowanych na szczeblu metropolitalnym.

Nie jest to scenariusz abstrakcyjny. Wyobraźmy sobie sytuację konkretną i jak najbardziej realną: wszyscy mieszkańcy Sopotu, cała Rada Miasta i Prezydent są jednomyślnie przeciwni zabudowie terenu zielonego między Ergo Areną a brzegiem morza. Jest to jeden z ostatnich tego rodzaju obszarów w mieście, a jego ochrona stanowi wyraz woli całej sopockiej wspólnoty. Tymczasem organy związku metropolitalnego – w głosowaniu, w którym Sopot dysponuje 2,9% siły głosu – podejmują decyzję o przeznaczeniu tego terenu pod inwestycję uznaną za priorytet metropolitalny. Decyzja ta zostaje wpisana do strategii rozwoju ponadlokalnego. Od tej chwili Sopot, sporządzając własny Plan Ogólny, zobowiązany jest uwzględniać kierunki rozwoju wynikające z dokumentu uchwalonego przez metropolię. Oznacza to, że nawet przy jednomyślnym sprzeciwie mieszkańców i władz miasta kluczowe decyzje dotyczące przyszłości sopockiej przestrzeni mogą zostać

przesądzone przez organ, nad którym mieszkańcy Sopotu nie sprawują realnej kontroli demokratycznej.

To właśnie jest istota utraty władztwa planistycznego. Nie chodzi o to, że metropolia będzie wydawać złe decyzje. Chodzi o to, że od chwili wejścia ustawy w życie Sopot nie będzie już samodzielnie wyznaczał strategicznych kierunków rozwoju własnej przestrzeni. Kompetencja ta zostanie w istotnym zakresie przeniesiona na poziom metropolitalny, gdzie głos Sopotu stanowi jedynie niewielki ułamek całego systemu decyzyjnego.

VI. Unijne fundusze ZIT pod centralnym zarządem – utrata suwerenności w dysponowaniu środkami UE

Kluczowym narzędziem odebrania Sopotowi niezależności decyzyjnej i finansowej jest automatyczne przejęcie przez metropolię kontroli nad unijnymi środkami w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). Zgodnie z zapisem ustawy:

Art. 7. ust. 6: „Z dniem utworzenia związek metropolitalny wstępuje w prawa i obowiązki przekształcanego związku międzygminnego lub stowarzyszenia, o których mowa w ust. 5, w tym prawa i obowiązki związane z funkcją związku ZIT”.

Dotychczas ZIT działał na zasadzie dobrowolnego partnerstwa miast (stowarzyszenia), gdzie Sopot był równorzędnym podmiotem, a każda decyzja o podziale milionów euro z Unii Europejskiej wymagała konsensusu. Doskonałym tego przykładem jest elektroniczny system biletowy FALA – Sopot wdrożył go na swoim terenie i dołączył do projektu tylko dlatego, że sam wyraził na to zgodę jako suwerenny partner, a nie dlatego, że został do tego zmuszony.

Skutki i mechanizm wymuszenia: Po wejściu w życie ustawy sytuacja zmienia się diametralnie. Zarządzanie środkami unijnymi oraz organizacja powiązanych z nimi systemów komunalnych przechodzi pod odgórne, obligatoryjne rządy metropolii.

Jeśli w przyszłości Zgromadzenie Metropolii przyjmie nowe rozwiązania w ramach systemu FALA (np. skrajnie niekorzystne dla kurortu taryfy, zmiany ulg czy kosztowne modyfikacje technologiczne), a mieszkańcy i władze Sopotu uznałyby, że system stał się dla nich niefunkcjonalny i chcieliby z niego zrezygnować – pod rządami ustawy nie będą już mieli takiej możliwości.

Sopot zostanie bezwzględnie przegłosowany w Zgromadzeniu Metropolii przez tzw. podwójną większość (zdominowaną demograficznie przez Gdańsk). Centrala odgórnie narzuci utrzymanie i realizację systemu na terenie miasta. Sopot nie tylko nie będzie mógł się wycofać, ale zostanie prawnie zmuszony do płacenia na ten cel comiesięcznych,

wysokich składek. Finansowanie to i tak zostanie przymusowo potrącone z podatków PIT sopocian (na mocy Art. 61 i 62), bez względu na sprzeciw lokalnych radnych. Dobrowolne partnerstwo w dysponowaniu unijnymi środkami zostaje bezpowrotnie zastąpione administracyjnym i finansowym przymusem.

VII. Obligatoryjne zadania klimatyczno-środowiskowe jako narzędzie nadrzędnej ingerencji w infrastrukturę i narzucania rozwiązań monopolistycznych

Projekt ustawy przyznaje związkowi metropolitalnemu daleko idące, obligatoryjne kompetencje w zakresie polityki klimatycznej i energetycznej, które drastycznie ograniczają dotychczasową suwerenność Sopotu.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 projektu: „Do zadań związku metropolitalnego należy wykonywanie zadań publicznych w zakresie: ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu”.

Jednocześnie art. 31 pkt 3 projektu stanowi, że do wyłącznej właściwości zgromadzenia związku metropolitalnego należy: „uchwalanie planu adaptacji do zmian klimatu”.

Sam fakt przyznania metropolii kompetencji do uchwalania takiego dokumentu oznacza przeniesienie na poziom ponadgminny kluczowych decyzji dotyczących polityki klimatycznej i środowiskowej. Co istotne, projekt nie wskazuje wprost, jakie będą relacje pomiędzy metropolitalnym planem adaptacji a dokumentami przyjmowanymi przez poszczególne gminy, pozostawiając szerokie pole do dalszego rozszerzania wpływu metropolii na lokalną politykę środowiskową. W rezultacie strategiczne decyzje dotyczące adaptacji do zmian klimatu mają być podejmowane przede wszystkim na szczeblu metropolitalnym, a nie przez wspólnoty samorządowe poszczególnych gmin.

W praktyce tak szeroko sformułowane kompetencje dają organom metropolii narzędzie do bezpośredniego kształtowania polityki inwestycyjnej, środowiskowej i infrastrukturalnej na obszarze całego związku, w tym również Sopotu. Pod pretekstem wdrażania założeń ochrony klimatu metropolia zyskuje możliwość promowania określonych rozwiązań technicznych i organizacyjnych oraz wywierania presji na ich wdrażanie przez gminy członkowskie.

Fizyczna przebudowa układu ulic: poprzez odgórny nakaz likwidacji pasów ruchu dla samochodów czy miejsc parkingowych na rzecz buspasów i tras rowerowych w imię redukcji śladu węglowego. Wymuszone inwestycje hydrologiczne: nakazujące budowę konkretnych podziemnych kolektorów deszczowych czy wielkich zbiorników retencyjnych z

uwagi na specyficzne, pochyłe ukształtowanie terenu Sopotu. Ingerencja w architekturę i zieleni: poprzez narzucenie np. obowiązkowych wskaźników montażu zielonych dachów oraz fasad na budynkach użyteczności publicznej (szkołach, urzędach). Co najbardziej drastyczne, mechanizm ten staje się idealnym narzędziem do kreowania monopolu biznesowych. Ustawa nie wskazuje żadnego przedsiębiorstwa energetycznego z nazwy. Jednak dzięki kompetencjom w zakresie rozwoju źródeł wytwórczych energii i ochrony klimatu, metropolia będzie mogła określać preferowane rozwiązania dla całego obszaru.

Jeżeli w metropolitalnym planie za jedyny akceptowalny sposób realizacji celów klimatycznych zostanie uznane ciepło systemowe, Sopot zostanie zmuszony do dostosowania swoich planów przestrzennych do tej strategii, a koszty rozbudowy rurociągów zostaną przymusowo potrącone z miejskiego udziału w podatku PIT (Art. 61).

W praktyce jedynym dużym operatorem sieci ciepłowniczej działającym na terenie Sopotu jest Gdańskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej (GPEC), będące własnością komunalnego koncernu z Lipska (Niemcy). Odpowiednio skonstruowane strategie i standardy środowiskowe doprowadzą do sytuacji, w której mieszkańcy zachowają teoretyczną wolność wyboru, lecz jedynym rozwiązaniem spełniającym wszystkie wymogi metropolitalne stanie się przyłączenie do sieci GPEC.

Nie byłby to monopol ustanowiony wprost przez ustawę. Byłby to monopol powstały w wyniku wykorzystania kompetencji metropolii do kształtowania polityki klimatycznej i energetycznej. W efekcie decyzje dotyczące kierunków rozwoju infrastruktury, gospodarki wodnej, transportu czy systemów ogrzewania mogłyby być podejmowane przede wszystkim z perspektywy interesów całej metropolii, a nie potrzeb i uwarunkowań konkretnej gminy. Otwiera to drogę do uprzywilejowania wybranych technologii, operatorów i modeli biznesowych kosztem lokalnej autonomii oraz swobody wyboru mieszkańców.

VIII. Przejęcie polityki promocyjnej jako utrata kontroli nad turystyką, marginalizacja Sopotu i ryzyko politycznych nadużyć

Przymusowe włączenie promocji do zadań obligatoryjnych związku na mocy Art. 13. ust. 1. pkt 4 ustawy, który mówi, że do zadań metropolii należy „wykonywanie zadań publicznych w zakresie: promocji związku metropolitalnego”, odbiera Sopotowi prawo do samostanowienia w kluczowym obszarze gospodarczym. W realiach rynkowych polityka turystyczna jest bezpośrednią pochodną działań marketingowych. Przekazanie sterów nad globalnym przekazem reklamowym regionu do gdańskiej centrali oznacza całkowitą utratę wpływu na profil i liczbę gości odwiedzających miasto. Sopot straci możliwość ograniczania

masowego ruchu rozrywkowego na rzecz oferty uzdrowiskowej – odgórna machina promocyjna metropolii będzie mogła generować w kurorcie zjawisko overtourismu wbrew woli jego mieszkańców. Co więcej, w zderzeniu z wielomilionowymi kontraktami reklamowymi operującymi na poziomie całej aglomeracji, liczący zaledwie ok. 33 tysiące mieszkańców Sopot zostanie zepchnięty na margines, a unikalna marka niezależnego uzdrowiska rozmyje się w masowym przekazie.

Istnieje również głębokie ryzyko strukturalne, polegające na tym, że pod przykrywką zapisów ustawy gigantyczne budżety medialne zaczną być wykorzystywane jako instrument polityczny. Centrala zyskuje narzędzie do prowadzenia zawołowanych, nieoficjalnych kampanii wyborczych. Środki te mogą służyć do budowania rozpoznawalności osób i urzędników metropolitalnych, którzy w kolejnych wyborach samorządowych będą gwarantem realizowania linii w pełni zgodnej ze światopoglądem oraz interesami władz centralnych metropolii, co ostatecznie uderzy w niezależny głos lokalnej społeczności Sopotu.

IX. Współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg oraz polityka rozwoju jako narzędzie geopolitycznego nacisku na małe gminy

Kolejnym obligatoryjnym zadaniem związku metropolitalnego, które wprost redefiniuje dotychczasowy układ sił w regionie i ogranicza suwerenność Sopotu, jest zarządzanie strategiczną infrastrukturą drogową. Zgodnie z zapisami projektu ustawy:

Art. 13. ust. 1 pkt 2 i 5: „Do zadań związku metropolitalnego należy wykonywanie zadań publicznych w zakresie: [...] współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego oraz rozwoju obszaru związku metropolitalnego”.

Przekazanie tych kompetencji na poziom aglomeracyjny stwarza głęboką asymetrię interesów między w pełni ukształtowanym urbanistycznie kurortem a dynamicznie rozwijającymi się gminami ościennymi. Sopot jest miastem o zamkniętej strukturze przestrzennej, posiadającym kompletną, historyczną sieć uliczną, gdzie ze względów geograficznych i konserwatorskich nie ma fizycznego miejsca ani uzasadnienia na budowę nowych arterii, tras szybkiego ruchu czy obwodnic. Zupełnie inaczej sytuacja wygląda na terenach podmiejskich i wiejskich wchodzących w skład metropolii, które dysponują ogromnym potencjałem przestrzennym, ale jednocześnie borykają się z drastycznymi brakami infrastrukturalnymi i pilną potrzebą budowy nowych połączeń drogowych.

Ta dysproporcja sprawia, że kategoria „rozwoju obszaru” i decydowanie o przebiegu kluczowych szlaków komunikacyjnych stają się w rękach gdańskiej centrali podstawowym narzędziem politycznego i ekonomicznego wpływu na mniejsze samorządy. Dla małych, podmiejskich gmin obietnica wpisania nowej drogi wojewódzkiej lub łącznika tranzytowego do nadrzędnego planu metropolitalnego stanowi kwestię o charakterze egzystencjalnym, warunkującą ich dalszy rozwój i napływ inwestorów. W praktyce oznacza to, że centrala zyskuje potężny instrument dyscyplinujący: obietnica realizacji wyczekiwanej inwestycji drogowej lub groźba jej zablokowania może stać się koronnym argumentem do przekonywania tych gmin do głosowania w Zgromadzeniu Metropolii dokładnie tak, jak oczekuje tego Gdańsk. W takim układzie sił interesy stabilnego infrastrukturalnie Sopotu zawsze przegrają z solidarnym blokiem mniejszych samorządów, które w zamian za obietnicę budowy dróg na swoim terenie będą gotowe poprzeć centralne, arbitralne decyzje uderzające w autonomię kurortu, co ostatecznie sprowadza mechanizm demokratycznego głosowania metropolii do poziomu czystej transakcyjności politycznej.

X. Koordynacja rynku pracy i polityki społeczno-gospodarczej jako narzędzie centralizacji decyzji gospodarczych

Szczególne obawy budzi art. 13 ust. 1 pkt 6 projektu ustawy, zgodnie z którym do zadań związku metropolitalnego należy „koordynowanie działań w zakresie polityki społeczno-gospodarczej, w szczególności rynku pracy”.

Przepis ten wykracza daleko poza zwykłą współpracę samorządów. Oznacza bowiem, że najważniejsze kierunki rozwoju gospodarczego, polityki zatrudnienia oraz programów wspierania przedsiębiorczości mają być kształtowane na poziomie metropolii, a nie poszczególnych gmin.

Powstaje w ten sposób ryzyko koncentracji wpływu na decyzje gospodarcze w jednym ośrodku decyzyjnym. Duże grupy kapitałowe, ogólnopolscy deweloperzy czy wielkie przedsiębiorstwa nie będą musiały przekonywać wielu niezależnych samorządów. Wystarczające stanie się wywieranie wpływu na kierunek polityki przyjmowanej przez organy metropolii. Decyzje korzystne dla największych podmiotów gospodarczych mogą być następnie przedstawiane jako element wspólnej strategii rozwoju całego obszaru metropolitalnego.

Dla Sopotu szczególnie niebezpieczne jest podporządkowanie lokalnych potrzeb logice największych miast metropolii. Struktura gospodarcza Sopotu opiera się przede wszystkim na usługach, turystyce, działalności uzdrowiskowej, kulturze oraz mikroprzedsiębiorczości.

Tymczasem wspólna polityka społeczno-gospodarcza będzie naturalnie zorientowana na potrzeby największych ośrodków i największych pracodawców funkcjonujących w całej metropolii.

W praktyce może to prowadzić do kierowania środków publicznych, programów aktywizacji zawodowej, projektów edukacyjnych oraz działań rozwojowych przede wszystkim tam, gdzie przynoszą one największe efekty statystyczne w skali całej metropolii. Potrzeby Sopotu, wymagające często działań punktowych i dostosowanych do specyfiki miasta uzdrowskiego, mogą zostać uznane za drugorzędne.

Szczególnie niepokojące jest połączenie kompetencji strategicznych z kompetencjami wykonawczymi. Metropolia nie będzie jedynie koordynować polityki społeczno-gospodarczej, lecz otrzyma również instrumenty pozwalające wpływać na konkretne decyzje podejmowane przez gminy członkowskie. W efekcie nawet samorząd sprzeciwiający się określonym kierunkom rozwoju może znaleźć się pod presją formalnych procedur opiniowania, uzgadniania lub decyzji podejmowanych przez organy metropolitalne.

XI. Wykaz ukrytych kompetencji do oddania – systemowe zagrożenie dla zadań własnych gminy

Ustawa w obecnym kształcie otwiera bardzo niebezpieczną, szeroką furtkę do systemowego ograniczania samorządności Sopotu drogą stopniowego przekazywania kolejnych kompetencji na poziom metropolitalny. Poza obligatoryjnym podporządkowaniem transportu publicznego, ustawa – poprzez ogólne zapisy kompetencyjne zawarte w art. 13 ust. 2 oraz art. 14 ust. 1 – stwarza ramy prawne do sukcesywnego przekazywania związkowi metropolitalnemu kolejnych fundamentalnych filarów państwa samorządowego.

Mechanizm ten nie opiera się na jednorazowym odebraniu kompetencji przez ustawę. Jego istota polega na stworzeniu systemu zachęt finansowych, organizacyjnych i politycznych, które mogą skłaniać gminy do przekazywania kolejnych obszarów swojej działalności na poziom metropolitalny. W praktyce metropolia będzie dysponowała znacznie większym budżetem, możliwością koordynowania inwestycji ponadlokalnych oraz dostępem do dodatkowych źródeł finansowania. Może to prowadzić do sytuacji, w której gmina otrzyma propozycję współfinansowania szkoły, szpitala, inwestycji mieszkaniowej lub infrastrukturalnej pod warunkiem przekazania metropolii części kompetencji związanych z zarządzaniem danym obszarem. Formalnie decyzja pozostanie dobrowolna, jednak różnica potencjału finansowego będzie tworzyć silną presję na przekazywanie kolejnych zadań.

Zgodnie z mechanizmem porozumień, lokalna większość może zdecydować o scedowaniu na rzecz metropolii zarządzania następującymi obszarami:

Szkolnictwo i edukacja publiczna (art. 13 ust. 2 pkt 4) – tworzenie warunków rozwoju szkolnictwa wyższego, nauki i edukacji. W praktyce przepis ten może stanowić podstawę do stopniowego przejmowania koordynacji polityki edukacyjnej, finansowania określonych przedsięwzięć oświatowych oraz wpływu na kierunki rozwoju sieci placówek edukacyjnych.

Ochrona zdrowia i szpitale (art. 13 ust. 2 pkt 5) – ochrona i promocja zdrowia. Kompetencja ta może zostać wykorzystana do budowy metropolitalnych struktur koordynujących działalność podmiotów leczniczych, kierunków inwestycji zdrowotnych oraz podziału środków przeznaczanych na ochronę zdrowia.

Gospodarka odpadami komunalnymi i ochrona środowiska (art. 13 ust. 2 pkt 8) – zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Otwiera to drogę do przejmowania kontroli nad gospodarką odpadami oraz stopniowego ujednociania zasad funkcjonowania systemu na całym obszarze metropolii.

Gospodarka wodno-ściekowa i zaopatrzenie w media (art. 13 ust. 2 pkt 7) – rozwój i integracja infrastruktury technicznej o znaczeniu metropolitalnym. Zakres ten może obejmować coraz szerszą koordynację systemów wodociągowych, kanalizacyjnych oraz innych elementów infrastruktury komunalnej.

Mieszkalnictwo i polityka społeczna (art. 13 ust. 2 pkt 6) – wspieranie polityki mieszkaniowej. W praktyce może to oznaczać przenoszenie części decyzji dotyczących kierunków rozwoju budownictwa komunalnego i społecznego na poziom metropolitalny.

Kultura i ochrona zabytków (art. 13 ust. 2 pkt 9) – wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona dziedzictwa kulturowego. Kompetencja ta może stanowić podstawę do przejmowania koordynacji przedsięwzięć kulturalnych i wpływania na kierunki polityki konserwatorskiej.

Każde przekazanie kolejnej kompetencji oznacza jednocześnie zwiększenie wpływu metropolii na następne obszary funkcjonowania gminy. Im więcej zadań zostanie przekazanych na poziom metropolitalny, tym większe środki finansowe, instrumenty inwestycyjne oraz możliwości oddziaływania będą znajdowały się poza bezpośrednią kontrolą mieszkańców Sopotu. Powstaje mechanizm samonapędzający się: każda nowa kompetencja wzmacnia pozycję metropolii, zwiększa jej zdolność do oferowania finansowania kolejnych przedsięwzięć i tym samym tworzy zachętę do przekazywania następnych zadań.

XII. Przekazywanie mienia a systemowe pozbawianie gminy majątku i podmiotowości

Wprowadzona regulacja tworzy ramy prawne dla procesu, który w swoich skutkach prowadzi do głębokiej ingerencji w strukturę własnościową gmin członkowskich, w tym Sopotu. Analiza przepisów ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim ujawnia, że proces przejmowania zadań publicznych jest nierozzerwalnie związany z systemowym i nieodwracalnym transferem lokalnych zasobów majątkowych na rzecz struktur metropolitalnych.

Mechanizm nieodwracalnego wywłaszczenia mienia komunalnego

Kluczowym instrumentem pozbawiania gmin ich dotychczasowego władztwa nad majątkiem oraz strukturami operacyjnymi jest mechanizm legalizujący transfer kluczowych komponentów mienia komunalnego pod pretekstem wyższej konieczności urzędniczej. Ustawa wprost definiuje te ramy prawne:

Art. 48. 1. Jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia wykonywania zadań publicznych przez związek metropolitalny:

jednostka samorządu terytorialnego lub związek komunalny, na wniosek zarządu, może nieodpłatnie zbyć posiadane przez siebie akcje spółki akcyjnej lub udziały spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na rzecz związku metropolitalnego, o ile przedmiot działalności spółki jest związany z wykonywaniem zadań związku metropolitalnego;

jednostka samorządu terytorialnego i związek metropolitalny mogą postanowić, w drodze zgodnych uchwał swoich organów stanowiących, o przekształceniu jednostki budżetowej lub samorządowego zakładu budżetowego tej jednostki samorządu terytorialnego odpowiednio w jednostkę budżetową lub samorządowy zakład budżetowy związku metropolitalnego, o ile przedmiot ich działalności jest związany z wykonywaniem zadań związku metropolitalnego;

jednostka samorządu terytorialnego i związek metropolitalny mogą postanowić, w drodze porozumienia, o wspólnym prowadzeniu i finansowaniu odpowiedniej jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego, o ile przedmiot ich działalności jest związany z wykonywaniem zadań związku metropolitalnego i jednostki samorządu terytorialnego.

Powyższy przepis otwiera drogę do potrójnego drenażu Sopotu. Po pierwsze, poprzez nieodpłatne przejmowanie udziałów i akcji w spółkach miejskich, co pozbawia miasto kontroli nad kluczowymi przedsiębiorstwami, np. transportowymi czy komunalnymi. Po drugie, poprzez instytucjonalne wchłanianie i przekształcanie całych jednostek oraz

zakładów budżetowych bezpośrednio w struktury metropolitalne. Po trzecie wreszcie, poprzez pozorne porozumienia o „wspólnym prowadzeniu i finansowaniu”, które w praktyce oznaczają, że gmina traci samodzielność decyzyjną, zachowując jedynie obowiązek dokładania się do nieswojego majątku.

Co najistotniejsze, transfer ten ma charakter ostateczny. Ustawa w żadnym ze swoich artykułów nie przewiduje procedury zwrotu raz przejętego majątku, zakładów czy udziałów w spółkach, w przypadku gdyby gmina chciała odzyskać kontrolę nad swoimi dawnymi zadaniami. Raz oddana własność staje się bezpowrotnie majątkiem związku metropolitalnego. Sytuację Sopotu pogarsza fakt, że jako miasto nierozzerwalnie wplecione w strukturę przestrzenną aglomeracji, nie będzie mogło w praktyce opuścić związku ze względu na ustawowy zakaz naruszania ciągłości przestrzennej metropolii. Blokada ta sankcjonuje trwałą utratę podmiotowości gospodarczej.

Przeniesiony majątek przestaje podlegać bezpośredniej kontroli lokalnych, demokratycznie wybieranych władz Sopotu. Od momentu transferu przechodzi on pod władanie zewnętrznych organów, co precyzuje zapis ustawy:

Art. 40 ust. 2 pkt 2: Do zadań zarządu należy w szczególności „gospodarowanie mieniem związku metropolitalnego, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez związek metropolitalny”.

Przekazany majątek staje się podmiotem zarządzanym przez zarząd metropolii. Organ ten składa się z osób, które nie mogą łączyć tej funkcji z członkostwem w organie samorządu ani z pełnieniem funkcji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Tworzy to strukturę urzędniczą całkowicie odizolowaną od bezpośredniego mandatu mieszkańców Sopotu.

Mechanizm ten uruchamia proces, w którym każde stanowisko w dawnej strukturze sopockiej – od rad nadzorczych przejętych spółek po dyrekcje przekształconych jednostek budżetowych – od momentu transferu będzie obsadzane przez centralny ośrodek decyzyjny. Ustawa wyposaża zarząd metropolii w pełną, samodzielną władzę kadrową nad podmiotami zależnymi:

Art. 40 ust. 2 pkt 4: Do zadań zarządu należy „koordynowanie i kontrolowanie działalności jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego oraz kierowanie nią, w tym zatrudnianie i zwalnianie ich kierowników”.

W naturalny sposób personalna i ekonomiczna egzystencja tych menedżerów oraz dyrektorów zostaje powiązana z ośrodkiem metropolitalnym, a nie z dobrem miasta Sopotu. Dotyczy to także radnych, którzy głosując za przekazaniem majątku mogliby liczyć na metropolitalne stanowiska, wciąż pełniąc funkcję radnych. Aby utrzymać swoje

stanowiska, nominaci ci będą realizować cele strategiczne metropolii, nawet jeśli będą one stały w jawnej sprzeczności z lokalnym interesem. Dawne mienie Sopotu zacznie w ten sposób służyć budowaniu i konserwowaniu zewnętrznego systemu zależności polityczno-gospodarczych.

Wdrożenie opisanego mechanizmu prowadzi do bezprecedensowego, systemowego ogołocenia gminy z jej wypracowywanego przez dekady majątku. Sopot zostaje w ten sposób pozbawiony realnego, ekonomicznego i strukturalnego fundamentu swojej samorządności. Zamiast decentralizacji, ustawa sankcjonuje mechanizm, w którym pod hasłem „zapewnienia wykonywania zadań” gmina oddaje za darmo swoje spółki, traci zakłady budżetowe lub zostaje zmuszona do współfinansowania tworców, nad którymi kontrolę przejmuje centrala. Nie istnieje przy tym żadna prawna możliwość odzyskania tych zasobów czy bezpiecznego wyjścia ze struktur metropolitalnych.

Konsekwencją tego drenażu jest całkowite przeformatowanie lokalnego rynku stanowisk i wpływów. Rzeczywiste władztwo kadrowe zostaje trwale przesunięte do metropolitalnego centrum. Zarząd związku uzyskuje autorytarną swobodę w obsadzaniu, kontrolowaniu i zwalnianiu kierownictwa w przejętych i przekształconych podmiotach. Nowa warstwa menedżerska oraz dyrektorska, odcięta od odpowiedzialności przed lokalną społecznością Sopotu, staje się lojalna wyłącznie wobec centrali, która decyduje o ich zatrudnieniu i apanażach. W ten sposób dawne instrumenty służące zaspokajaniu potrzeb mieszkańców stają się narzędziami budowania scentralizowanego aparatu urzędniczego.

PODSUMOWANIE

Polska samorządność rodziła się w 1990 roku jako świadomy i odważny akt odwrócenia logiki centralnego państwa. Przez trzydzieści sześć lat budowaliśmy system, w którym władza miała być blisko obywatela – w którym mieszkaniec miał wiedzieć, do kogo przyjść, kogo rozliczyć, kogo odwołać. W którym rada gminy to nie dekoracja, lecz realny organ władzy, a referendum lokalne to nie fasada, lecz skuteczne narzędzie. Ten system jest niedoskonały, bywa nieefektywny, wymaga reform – ale jest demokratyczny. Ustawa o związku metropolitalnym w województwie pomorskim uderza w jego fundament.

Nie twierdzimy, że metropolitalna współpraca jest złem samym w sobie. Twierdzimy, że ta konkretna ustawa, w tym konkretnym kształcie, jest krokiem w stronę modelu, który od logiki samorządowej oddala się w kierunku logiki zarządczej – gdzie skuteczność administracyjna zastępuje demokratyczną odpowiedzialność, a centralizacja jest przedstawiana jako nowoczesność. Tymczasem doświadczenie ostatnich dekad

jednoznacznie pokazuje rzecz odwrotną: to zdecentralizowane systemy zarządzania, bliskie obywatelowi, elastyczne i reagujące na lokalne potrzeby, są bardziej innowacyjne, bardziej odporne i bardziej ludzkie. Wielkie scentralizowane struktury biurokratyczne są z natury konserwatywne, wolne w reakcji i podatne na zawłaszczenie przez wąskie grupy interesu. Metropolia zaprojektowana w tej ustawie nie jest wyjątkiem od tej reguły – jest jej potwierdzeniem.

Ustawa tworzy nad obszarem Zatoki Gdańskiej nową warstwę władzy publicznej, która nie pochodzi z wyborów powszechnych, nie podlega referendum, nie zna inicjatywy obywatelskiej i nie może być odwołana przez mieszkańców, których decyzje dotyczą. Kompetencje, które przez dekady budowały podmiotowość lokalnych wspólnot – planowanie przestrzenne, transport, polityka klimatyczna, promocja, mienie komunalne – mają zostać przeniesione do organu, wobec którego obywatel jest bezsilny. Rady gmin, zamiast stawać się coraz mocniejszymi gospodarzami swoich wspólnot, mają stać się instytucjami fasadowymi: formalnie istniejącymi, realnie pozbawionymi władzy nad sprawami, które dla mieszkańców są najważniejsze. To nie jest reforma samorządu. To jest jego erozja.

Co więcej – jest to precedens. Jeśli ta ustawa wejdzie w życie, udowodni, że w Polsce można zwykłą większością sejmową stworzyć nowy szczebel władzy publicznej bez wyborów powszechnych, bez referendum, bez prawa wyjścia dla gmin włączonych przymusowo i bez żadnych gwarancji partycypacji obywatelskiej – i że nikt temu nie stanie na drodze. Mechanizm centralizacji, raz uruchomiony pod pozorem wspólnego biletu komunikacyjnego, nie zatrzyma się na transporcie. Historia wielkich aglomeracyjnych tworów administracyjnych na całym świecie pokazuje, że apetyt centralnych organów na kolejne kompetencje jest nienasycony, a odebrane raz gminom uprawnienia wracają do nich niezwykle rzadko.

Ustawa metropolitalna nie jest wyłącznie projektem administracyjnym dotyczącym poprawy komunikacji. Jej przyjęcie tworzy nową strukturę władzy publicznej, która może stać się jednym z najważniejszych ośrodków decyzyjnych na Pomorzu. Ostateczny kształt tej struktury będzie zależał przede wszystkim od tego, kto uzyska dominujący wpływ na statut, wybór zarządu, sposób działania organów oraz zakres przejmowanych kompetencji. W obecnym układzie politycznym największy wpływ na proces tworzenia metropolii posiadają środowiska związane z samorządem Gdańska i Sopotu, w tym osoby od lat zaangażowane w budowę tej koncepcji. To powoduje, że kluczowe znaczenie będzie miał nie sam fakt powstania metropolii, lecz sposób jej zaprojektowania. Szczególnie istotny

będzie statut, który w praktyce może przesądzić o realnym układzie sił, kompetencjach organów oraz stopniu niezależności poszczególnych gmin.

Jeżeli większość w zgromadzeniu metropolitalnym będzie mogła zostać zbudowana przez największe miasta i gminy pozostające w jednym układzie politycznym, istnieje ryzyko, że samorzady zostaną pozbawione realnego wpływu na kierunek działania całej struktury. Wówczas metropolia może stać się mechanizmem dalszej koncentracji decyzji na poziomie ponadgminnym, a nie narzędziem równorzędnej współpracy samorządów.

Nie można pominąć również politycznego wymiaru tej zmiany. Powołanie silnej struktury metropolitalnej przed kolejnymi wyborami parlamentarnymi może być postrzegane jako stworzenie dodatkowego poziomu wpływu i zaplecza instytucjonalnego dla obecnych środowisk rządzących regionem. W przypadku zmiany układu politycznego na szczeblu krajowym metropolia pozostawałaby odrębnym bytem wyposażonym we własne kompetencje, budżet i aparat administracyjny, niezależnym od bieżącej konfiguracji parlamentarnej. Z tego punktu widzenia tempo wprowadzania tej reformy rodzi pytania o to, czy nie prowadzi ona również do trwałego zabezpieczenia określonego modelu zarządzania politycznym regionem na kolejne lata.

Szczególnie istotna jest różnica między poziomem gminnym a metropolitalnym w zakresie kontroli demokratycznej. W gminach mieszkańcy posiadają realny instrument odwołania władz poprzez referendum lokalne. Przykładem jest możliwość odwołania prezydenta miasta w drodze referendum, jak miało to miejsce w przypadku Krakowa. W przypadku związku metropolitalnego takiego mechanizmu nie przewidziano. Nawet gdyby mieszkańcy jednej z gmin odwołali własnego prezydenta lub zmienili władze lokalne, sam związek metropolitalny nadal funkcjonowałby niezależnie, z własnymi organami, własnym budżetem i własną kadencją.

Oznacza to, że może powstać struktura o pięcioletniej kadencji władz, której mieszkańcy nie będą mogli bezpośrednio odwołać. W praktyce daje to możliwość funkcjonowania metropolii niezależnie od zmian politycznych zachodzących zarówno w parlamencie, jak i w poszczególnych gminach, a także tworzy sytuację, w której decyzje podjęte dziś mogą obowiązywać przez wiele lat, niezależnie od późniejszych zmian społecznych i wyborczych.

Dodatkowym elementem trwałości tej konstrukcji będzie stopniowe przekazywanie kolejnych zadań na poziom metropolitalny – takich jak gospodarka odpadami, transport, planowanie przestrzenne czy inne usługi publiczne. Każde kolejne przejście kompetencji

będzie zwiększało znaczenie metropolii i jednocześnie utrudniało powrót do wcześniejszego modelu samodzielnego zarządzania przez gminy.

Po kilku latach funkcjonowania takiej struktury jej likwidacja lub zasadnicza zmiana może okazać się bardzo trudna, ponieważ metropolia może zostać trwale zakorzeniona poprzez przejęte zadania, zmiany organizacyjne, majątek, zobowiązania finansowe oraz rozbudowany aparat administracyjny. Nawet formalna zmiana ustawy nie oznaczałaby łatwego odwrócenia wszystkich skutków jej funkcjonowania.

Dlatego ustawa metropolitalna powinna być oceniana nie tylko jako projekt transportowy, lecz jako głęboka przebudowa systemu politycznego Pomorza. Tworzy ona nowy poziom zarządzania, który może uzyskać znaczące kompetencje i środki finansowe, przy jednoczesnym ograniczeniu bezpośrednich mechanizmów kontroli obywatelskiej. Z tego względu wymaga szczególnie szerokiej debaty publicznej, ponieważ jej skutki mogą wykraczać daleko poza jedną kadencję władz samorządowych.

Szanowny Panie Prezydencie – instytucja weta prezydenckiego istnieje właśnie po to, by w chwilach, gdy parlamentarna większość podejmuje decyzje systemowe, niezgodne z interesem narodowym, Polacy mogli usłyszeć głos Prezydenta: weto. Chcemy by usłyszał pan głos Sopocian, który nie usłyszała Rada Miasta odmawiając przeprowadzenia konsultacji. Proponowana metropolia to nie jest model, który Polska powinna utrwaląć. Apelujemy o zawetowanie tej ustawy, nie dlatego żeby metropolii nie było – ale dlatego, żeby powstała ona w sposób godny demokratycznego państwa, za zgodą obywateli, z poszanowaniem ich prawa do decydowania o własnej wspólnocie i z zagwarantowaną możliwością korekty, gdy rzeczywistość okaże się inna niż obietnice.