



MINISTER
ROZWOJU REGIONALNEGO

Grażyna Gęsicka

DKS-VIII-702-4-MZ/07
L.Dz. 1452 W/2007

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 30.07.07
nr 5104 podpis.....

Warszawa, 27 lipca 2007 r.

W Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 31.07.07 zał.....
nr 6595 podpis. *Nezwy*

Pan
Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

W nawiązaniu do pisma DKS-VIII-702-3-MZ/07 z dnia 12.07. 2007r., przy którym zostało przekazane wstępne wyjaśnienie odnoszące się do oświadczenia złożonego w dniu 1 czerwca 2007r. na 34 posiedzeniu Senatu przez senatora Piotra Boronia w sprawie krakowskiego obszaru metropolitalnego (pismo KPRM nr DSPA-4404-26(2)/07 z dnia 14.06.2007), pozwalam sobie przekazać, w uzgodnieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, następujące stanowisko :

Prace dotyczące funkcjonowania obszarów metropolitalnych w krajowym porządku prawnym toczą się obecnie w kilku resortach:

1. w kierowanym przeze mnie Ministerstwie Rozwoju Regionalnego trwają prace nad opracowaniem Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, dokumentu kreującego ramy zagospodarowania przestrzeni Polski w latach 2008-2033. Zgodnie z obecnymi zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.03.80.717 z późn. zm.) z art. 47 ust.2 wynika obowiązek wskazania w KPZK obszarów metropolitalnych;
2. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji opracował założenia do projektu ustawy metropolitalnej. Dokument powstał w oparciu o wnioski wypracowane przez Zespół do Spraw Uregulowania Funkcjonowania Obszarów Metropolitalnych, powołany 3 stycznia 2007r. zarządzeniem nr 3 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz uwagi członków Międzyresortowego Zespołu do Spraw Samorządu Terytorialnego;
3. reformę systemu planowania przestrzennego, obejmującą między innymi zagadnienia obszarów metropolitalnych, opracowują Minister Budownictwa oraz Międzyresortowy Zespół do Spraw Koordynacji Zadań dot. Wprowadzenia Zmian w Systemie Planowania Przestrzennego, działający przy Ministrze Środowiska.

Na obecnym etapie prac wszystkich gremiów zajmujących się problemem określenia obszarów metropolitalnych nie zostały podjęte w tej materii żadne wiążące decyzje.

BPS

Pozwalam sobie zauważyć, że aktualnie procedowany jest w Sejmie projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (druk 1848), dokument o charakterze porządkującym. Przewidziano w nim - do czasu opracowania Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju - określenie granic obszaru metropolitalnego w uchwale o przystąpieniu do opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego. Natomiast przy określaniu liczby obszarów metropolitalnych w projektowanej ustawie przygotowywanej w MSWiA znajdują zastosowanie wyniki prac nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.

Założenia do projektu ustawy metropolitalnej, opracowane w MSWiA dotyczą przede wszystkim zasad organizacji, katalogu zadań i gospodarki finansowej tworzonej struktury. Planuje się, że przyszła forma organizacyjna obszaru metropolitalnego zostanie oparta o mechanizm **obligatoryjnego ustawowego związku metropolitalnego**, mającego osobowość prawną oraz cywilną i administracyjną zdolność w obrocie publiczno- i cywilnoprawnym, a ustawa określi granice obligatoryjnych związków metropolitalnych, pozostawiając - w granicach polskiego systemu prawa - dowolność zrzeszania się w związkach celowych, w tym realizujących zadania wzmacniające proces metropolizacji pozostałych ośrodków wzrostu. Przyjmuje się założenie, że obszary metropolitalne nie będą stanowiły dodatkowego szczebla samorządu terytorialnego, co wiąże się z zachowaniem administracyjnego statusu jednostki samorządowej przez członków związku metropolitalnego. Omawiany dokument MSWiA obecnie jest przedmiotem uzgodnień wewnątrzresortowych. Kluczową sprawą jest precyzyjne zdefiniowanie obszarów metropolitalnych i jednoznaczne zapisy prawne w tej sprawie. Obecna *ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wskazuje jedynie na planistyczny charakter rozstrzygnięć, definiując obszar metropolitalny jako obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju”, lecz nie określa jednoznacznych kryteriów delimitacji, pomija także problem funkcjonowania w porządku prawnym tworzonego obszaru metropolitalnego.

Po wstępnym określeniu granic związków metropolitalnych w rozporządzeniu do projektowanej ustawy **niezbędne będzie zasięgnięcie opinii właściwych organów samorządowych**, a wszelkie toczące się w organach rządu prace będą uwzględniać oprócz opinii ekspertów, także wyniki dyskusji lokalnych i wnioski z oczekiwań społecznych. Podobny proces partycypacji społecznej będzie towarzyszył Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Ponadto pragnę podkreślić, że formułując *Tezy i Założenia KPZK* założono stały, pięcioletni cykl aktualizacji dokumentu – a więc i dostosowywanie jego treści do spodziewanych skutków stymulacji wzrostu gospodarczego i postępującego rozwoju miast.

Nadmieniam, że w ramach prac nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, w trakcie których będą wyodrębnione obszary metropolitalne, zostały powołane dwa zespoły:

- **Zespół Konsultantów Naukowych**, kierowany przez prof. Piotra Korcellego, dyrektora Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Kraju im. Stanisława Leszczyckiego PAN.
- **Zespół Realizacyjny do opracowania Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju**, którym kieruje dr Piotr Żuber, dyrektor Departamentu Koordynacji Programów Strukturalnych. Zespół Realizacyjny współpracuje z Międzyresortowym Zespołem do Spraw Koordynacji Zadań dot. Wprowadzenia Zmian w Systemie Planowania Przestrzennego, działającym przy Ministrze Środowiska oraz Zespołem do Spraw Uregulowania Funkcjonowania Obszarów Metropolitalnych, przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji. W pracach

tego zespołu uczestniczą czterej przedstawiciele samorządów wskazani przez Związek Województw RP.

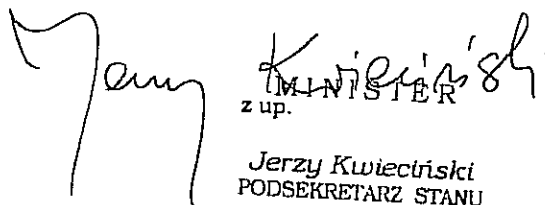
Ponadto na mocy Zarządzenia nr 9 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2007 r. ukonstytuowała się **Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej**. Zarówno w Zespole Realizacyjnym, jak i Państwowej Radzie strona samorządowa jest dobrze reprezentowana. Tak określony zbiór podmiotów moim zdaniem powinien zapewnić koordynację toczących się prac i umożliwić wypracowanie wspólnych rozwiązań określających przestrzenny kontekst rozwoju Polski.

Prace nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju toczą się zgodnie z harmonogramem przyjętym 9 października 2006r. przez Radę Ministrów. Dokument wstępny, *Tezy i Założenia KPZK 2008 - 2033*, po uzyskaniu pozytywnych opinii Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej, Konwentu Marszałków Województw oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, został 26 czerwca 2007r., przyjęty przez Radę Ministrów. Harmonogram przewiduje w końcu IV kwartału 2007r zakończenie opracowania wstępnej wersji KPZK, a zakończenie całości prac nad Koncepcją – w rozumieniu powstania kompletnego dokumentu - w połowie 2008r.

Uprzejmie informuję, że wymienione dokumenty dotyczące planowania przestrzennego na poziomie kraju są **dostępne w witrynie MRR, zakładka planowanie przestrzenne**.

W załączeniu przekazuję datowany 4 lipca 2007r projekt dokumentu „*Założenia do projektu ustawy metropolitalnej*”, autorstwa MSWiA.

Z powierzeniem,


MINISTER
z up.
Jerzy Kwietński
PODSEKRETARZ STANU

Do wiadomości:

1. Pan Janusz Kaczmarek Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
2. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów Departament Spraw Parlamentarnych

Projekt z dnia 4 lipca 2007 r.

Założenia
do projektu ustawy
metropolitalnej

Opracowano w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji

SPIS TREŚCI

1. WSTĘP	3
2. FORMA ORGANIZACYJNA OBSZARU METROPOLITALNEGO	4
3. ZAKRES PODMIOTOWY PROJEKTU USTAWY	5
4. ZADANIA I KOMPETENCJE OBSZARÓW METROPOLITALNYCH.....	7
5. ORGANY USTAWOWEGO ZWIĄZKU METROPOLITALNEGO	9
6. NADZÓR NAD USTAWOWYMI ZWIĄZKAMI METROPOLITALNYMI.....	11
7. ZASADY FINANSOWANIA USTAWOWEGO ZWIĄZKU METROPOLITALNEGO	11

1. Wstęp

W dniu 3 stycznia 2007 r. zarządzeniem Nr 3 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji powołano resortowy Zespół do Spraw Uregulowania Funkcjonowania Obszarów Metropolitalnych. Efektem prac Zespołu jest dokument - Wnioski końcowe z prac Zespołu do Spraw Uregulowania Funkcjonowania Obszarów Metropolitalnych, opracowany na podstawie materiałów (informacji) przedstawionych przez grupę roboczą do spraw ustalenia zasad finansowania i sposobu wykorzystania funduszy unijnych na obszarach metropolitalnych i grupę roboczą do spraw określenia zasad współpracy w zakresie realizacji zadań infrastruktury obszarów metropolitalnych (działających w ramach przedmiotowego Zespołu). Wnioski końcowe (...) zostały uzgodnione i przyjęte przez członków Zespołu na posiedzeniu końcowym w dniu 20 marca 2007 r.

Zawarte w tych wnioskach ustalenia są podstawą przygotowanych założeń do ustawy metropolitalnej.

Istniejące w Polsce rozwiązania prawne umożliwiają różne formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) dopuszczają możliwość współpracy przy wykonywaniu wszystkich zadań publicznych, jeżeli jest to możliwe przy wykonywaniu danego zadania lub też nie zakazuje go przepis szczególny. Współpraca ta odbywa się za pomocą zarówno instytucji prawa publicznego, jak i cywilnego. Do publicznoprawnych form zaliczyć należy przede wszystkim związki i porozumienia międzygminne. Z kolei wśród cywilnoprawnych form współdziałania należy wymienić tworzenie odrębnych podmiotów publicznego prawa gospodarczego, stowarzyszenia (vide art. 84 ustawy o samorządzie gminnym) lub umowy prawa cywilnego.

Niemniej, praktyczne doświadczenia dotyczące niektórych z obszarów metropolitalnych (tj. układów przestrzennych składających się z dużego miasta oraz otaczających je terenów ściśle z nim funkcjonalnie powiązanych, których w Polsce wyodrębnia się nawet 12¹) są niejednokrotnie niewystarczające.

¹ Rządowe Centrum Studiów Strategicznych „Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju”, Warszawa, październik 2005.

Wśród obecnie istniejących form organizacyjno-prawnych współpracy jst (związek celowy, stowarzyszenie i porozumienie) można przyjąć, iż najbardziej optymalną formą organizacyjną, z uwagi na uwarunkowania prawne i zakres zadań obszaru metropolitalnego, byłoby wykorzystanie formuły związku celowego. Analiza form organizacyjnych obszarów metropolitalnych funkcjonujących w innych krajach wskazuje na brak ustawowych rozwiązań kształtujących administracyjną strukturę obszarów metropolitalnych. Współpraca obszarów metropolitalnych realizowana jest głównie poprzez tworzenie wspólnych podmiotów gospodarczych realizujących poszczególne usługi publiczne (np. spółki transportowe). Dodatkowo funkcjonują podmioty (np. Londyńska Agencja Rozwoju, Organizacja Transportu Metropolitalnego w Barcelonie), niebędące formalnymi organami obszarów metropolitalnych, zajmujące się natomiast organizacją, zarządzaniem i planowaniem systemu realizacji danych usług publicznych na obszarze metropolii. Charakterystycznym jest funkcjonowanie w ramach obszarów metropolitalnych odrębnych podmiotów realizujących usługi publiczne z wybranego sektora zadań (np. usługi transportowe, dostawa mediów).

2. Forma organizacyjna obszaru metropolitalnego

Uznając potrzebę szczególnego uregulowania tego zagadnienia zakłada się precyzyjne, prawne zdefiniowanie obszarów metropolitalnych² oraz wprowadzenie obligatoryjnych rozwiązań co do ich zakresu podmiotowego, jak i zadań oraz sposobu finansowania obszarów

² W chwili obecnej, zgodnie z art. 2 pkt 9 i art. 39 ust. 3 pkt 4 oraz ust. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80 poz. 717 ze zm.) obszar metropolitalny obejmuje obszar wielkiego miasta (oraz powiązane z nim funkcjonalnie bezpośrednio otoczenie) ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Sejmik województwa w planie zagospodarowania przestrzennego województwa określa między innymi obszary metropolitalne i uchwała plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa (w tym ujęciu obszar metropolitalny jest jedynie jednostką przestrzenną, planistyczną). Z definicji obszaru metropolitalnego zawartego w ww. ustawie wynika, że przez „bezpośrednie otoczenie” należy rozumieć miasta, gminy lub sąsiadujące powiaty przylegające bezpośrednio do dużego miasta (np. Warszawy, Krakowa).

metropolitalnych, ze wskazaniem możliwości dobrowolnego przejęcia innych, fakultatywnie realizowanych zadań na obszarze metropolitalnym tak w zakresie objętym władztwem administracyjnym (możliwość wydawania decyzji administracyjnych), jak i w pozostałym zakresie administracyjnym oraz w sferze cywilno-prawnej. Przyszła forma organizacyjna zostanie oparta o mechanizm obligatoryjnego ustawowego związku metropolitalnego, któremu przepis ustawy przyznawać będzie osobowość prawną oraz cywilną i administracyjną zdolność w obrocie publiczno i cywilnoprawnym.

Przyjmuje się założenie, iż obszary metropolitalne nie będą stanowiły dodatkowego szczebla samorządu terytorialnego, członkowie obligatoryjnego związku nie utracą zatem swojego administracyjnego statusu jednostki samorządu terytorialnego. Kreowanie obszarów metropolitalnych ma się wiązać z wydzieleniem dla związku pewnego zakresu zadań publicznych o charakterze metropolitalnym mających na celu stworzenie instrumentów do koordynowania istniejących już zadań jednostek samorządu terytorialnego, które umożliwią wyzwolenie potencjału społeczno-ekonomicznego obszarów metropolitalnych i w konsekwencji przyczynią się do ich rozwoju, a co za tym idzie zwiększenia wpływów budżetowych. Wartość dodatkowa dla gospodarki narodowej wynikająca z efektu synergii powstałej w wyniku połączenia możliwości i środków wykorzystywanych w chwili obecnej odrębnie przez poszczególne gminy, które utworzą związki metropolitalne – z dzisiejszej perspektywy jest niemierzalna. Niemniej jednak można przypuszczać, że efekty uzyskane z połączenia potencjałów poszczególnych gmin np. w zakresie transportu publicznego, przełożą się na mobilność mieszkańców a usprawnienie zarządzania drogami publicznymi w obszarze metropolii umożliwi podtrzymanie lub zwiększenie tempa rozwoju gospodarczego tych obszarów.

Ustawa stworzy także ramy współpracy obszarów metropolitalnych z powiatami (w szczególności z tymi, z obszarów których gminy będą wchodziły w skład obszaru metropolitalnego) oraz z samorządem województwa.

3. Zakres podmiotowy projektu ustawy

Dostrzegalne są potencjalne dwa warianty powoływania związków metropolitalnych. Pierwszy z nich, wynikający z przyjęcia założenia obligatoryjności utworzenia związków metropolitalnych, opierałby się na rozstrzygnięciu ustawodawcy i organu wydającego akt

wykonawczy do ustawy. Przy określaniu liczby metropolii postuluje się wykorzystanie wyników dotychczasowych prac prowadzonych nad przygotowaniem „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” (KPZK) oraz wyników prac Międzyresortowego Zespołu do Spraw Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS). Natomiast granice związków metropolitalnych powinny zostać określone w rozporządzeniu Rady Ministrów (w związku z powyższym uregulowania wymagać będzie istniejący obowiązek określania obszarów metropolitalnych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa). Wydanie rozporządzenia powinno być poprzedzone zebraniem opinii od gmin, które mają współtworzyć związki metropolitalne. Wydaje się zasadne zasięgnięcie także opinii, w przedmiotowej sprawie, zainteresowanych powiatów, województw, jak również wojewodów. Postuluje się, aby w skład związku wchodziło co najmniej jedno miasto na prawach powiatu, z określoną minimalną liczbą mieszkańców, jak i wszystkie inne gminy spełniające kryteria funkcjonalnej i urbanistycznej „przynależności” do związku. Jako kryteria można użyć np.:

- charakter gminy (np. miejski),
- gęstość zaludnienia powyżej określonego progu,
- wysoki stopień urbanizacji – określony np. w oparciu o kryteria wskazane w obowiązującym planie zagospodarowania województwa,
- powiązania funkcjonalne – np. komunikacja, sieci infrastrukturalne.

Według drugiego podejścia w ustawie określone zostałyby kryteria przesądzające o możliwości utworzenia związku metropolitalnego, zaś samo rozstrzygnięcie (rozporządzenie Rady Ministrów) o jego powołaniu uzależnione byłoby od wniosku zainteresowanych gmin. W takim przypadku ustawa ograniczałaby możliwość występowania ze związku.

Należy zakładać, iż utworzenie związków będzie się wiązać z koniecznością uregulowania dalszego bytu istniejących związków celowych oraz porozumień zawartych przez członków związku metropolitalnego przed jego utworzeniem i działających w sferze zadań publicznych, które zostaną przekazane do realizacji związkom metropolitalnym. W powyższej sytuacji można zastosować:

- rozwiązanie dotychczasowych związków z mocy prawa (ex lege),
- wyznaczenie w ustawie metropolitalnej terminu np. 6 miesięcy na złożenie przez gminy stosownych wniosków o wykreślenie dotychczasowych związków celowych z rejestru.

Ustawa określać będzie zasady poszerzania związku o nowych członków oraz występowania ze związku, co następowaloby w drodze rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia granic związku metropolitalnego, po spełnieniu określonych warunków. Koniecznymi elementami procesu zmierzającego do zmiany granic byłyby m.in.:

- uchwała rady zainteresowanej gminy lub miasta,
- opinia organu zarządzającego związku o celowości włączenia nowego członka z punktu widzenia zadań publicznych wykonywanych przez związek,
- uchwała organu stanowiącego związku,
- opinie właściwego zarządu powiatu oraz samorządu województwa,
- zawarcie porozumienia co do finansowania rozpoczętych przedsięwzięć w przypadku występowania ze związku lub wystąpienie gminy nie będzie zagrażać stabilności wykonywania zadań publicznych przez związek oraz nie będzie groziło związkowi metropolitalnemu trwałą utratą spełniania ustawowych kryteriów, które były zastosowane przy tworzeniu związku.

W celu niezaburzania systemu finansowania związku rozważenia wymagałoby wprowadzenie okresu przejściowego pozostawiania w związku dla jednostki, która spełniła warunki jego opuszczenia lub odpowiednio długiego vacato legis dla przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w tej sprawie.

4. Zadania i kompetencje obszarów metropolitalnych

Zakłada się, iż głównym celem obligatoryjnego ustawowego związku metropolitalnego ma być zapewnienie zrównoważonego rozwoju całego obszaru metropolitalnego, poprzez np. koordynację i wykonywanie niektórych zadań publicznych, których wspólna realizacja na obszarze metropolii pozwoli na właściwe zaspakajanie potrzeb mieszkańców. Ustawa powinna określić jako obligatoryjne następujące zadania związku metropolitalnego:

- uchwalanie metropolitalnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (publikowanego w wojewódzkim dzienniku urzędowym). Stosownie do obowiązujących uregulowań ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia studium byłyby wiążące dla członków związku przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Istniejąca relacja planów zagospodarowania

przestrzennego województwa do planów miejscowych została zachowana. W przypadku niepodporządkowania gminy w zakresie realizacji swoich ustaleń planistycznych, ustawowy związek metropolitalny mógłby wystąpić do wojewody z wnioskiem o zastosowanie odpowiednich środków nadzorczych. Przypisanie tego zadania wymagałoby rozstrzygnięcia o dalszym bycie studiów uchwalonych przez członków związku przed jego powstaniem. Celowym wydaje się nałożenie na gminy wchodzące w skład związku obowiązku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów przewidzianych na planowane drogi uznane za „komunikacyjne korytarze metropolitalne”; rozwiązanie wymaga również kwestia planów miejscowych, które weszłyby w życie przed uchwaleniem studium metropolitalnego, a są z nim sprzeczne.

- zadania z zakresu metropolitalnego transportu zbiorowego, rozważa się również wprowadzenie obowiązku sporządzania przez ustawowe związki metropolitalne planów zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego (publicznego). Z uwagi na fakt, że w Ministerstwie Transportu rozpoczęto prace nad ustawą regulującą zbiorowy transport publiczny, która zapewne będzie określać obowiązki jednostek samorządu terytorialnego m.in. w zakresie organizowania i finansowania pasażerskiego transportu kolejowego należy rozważyć, aby w celu stworzenia spójnego systemu prawnego odnoszącego się do tego samego rodzaju transportu, wprowadzić w ustawie metropolitalnej odesłanie do odpowiednich przepisów ustawy regulującej publiczny transport pasażerski,
- zarządzanie drogami istotnymi z punktu widzenia obszarów metropolitalnych - „komunikacyjne korytarze metropolitalne”, których wykaz ustalony zostanie np. w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw transportu – na wniosek związku metropolitalnego (należy w tym zakresie znowelizować ustawę o drogach publicznych).

Wykonywanie pozostałych zadań przez związek metropolitalny mogłoby następować wyłącznie w na podstawie porozumień administracyjnych i umów, pomiędzy związkiem a jego członkami. Koniecznym pozostawałoby określenie zamkniętego katalogu rodzajów zadań, które mogłyby być przenoszone na związek w tym trybie. Powyższy katalog mógłby obejmować zadania z zakresu np.:

- ochrony środowiska,

- gospodarki odpadami, w tym przygotowanie, uzgodnienie i realizacja programu gospodarki wodno-ściekowej,
- promocji obszaru metropolitalnego,
- bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego,
- edukacji publicznej,
- promocji i ochrony zdrowia.

Należy zaznaczyć, że ww. zadania w większości należą do zadań własnych gminy. Przewidywane przejęcie przez ustawowe związki metropolitalne niewielkiej części zadań powiatowych i przekształcenia je na zadania w ujęciu metropolitalnym, w szczególności w zakresie dróg powiatowych, nie powinno spowodować pogorszenia sytuacji finansowej powiatów. Przekazanie pewnych zadań będzie najprawdopodobniej wiązało się z „oddaniem” środków finansowych niezbędnych do ich realizacji przez samorzady gmin i powiatów, o czym będzie mowa w pkt 7.

Związki metropolitalne mają być tworzone z miast na prawach powiatów i gmin (nie posiadających takiego statusu), które terytorialnie przynależą do powiatów przylegających do miast na prawach powiatu. W związku z powyższym członkowie związku nie dysponują tożsamym zakresem zadań i kompetencji. Z jednej strony miasta na prawach powiatu realizują zadania zarówno gminne jak i powiatowe, z drugiej zaś gminy nie posiadające takiego statusu realizują wyłącznie zadania gminne. W tym kontekście warto zauważyć, że konsekwencją powyższego, przy realizacji zadań o charakterze powiatowym przez związek, będzie wyłączenie władztwa powiatu, na którego obszarze znajduje się gmina współtworząca związek. Problem ten można zobrazować na przykładzie zarządzania drogami. W obowiązującym systemie prawnym funkcjonują m.in. kategorie dróg gminnych i powiatowych – zarządzanych odpowiednio przez gminy i powiaty. Istotnym przy tym pozostaje, iż właścicielami dróg odpowiednich kategorii są właściwe jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku uznania wybranego ciągu komunikacyjnego za istotny z punktu widzenia metropolii, którego elementem będzie odcinek drogi powiatowej (zarządzanej przez powiat nie będący członkiem związku) powstawać będzie konieczność przeniesienia kompetencji zarządzania drogą na związek metropolitalny.

5. Organy ustawowego związku metropolitalnego

Ustawa określi organy obszaru metropolitalnego oraz ustali ich kompetencje.

Ustrój związków metropolitalnych wzorowany jest na celowych związkach międzygminnych, w których organem wykonawczym jest kolejalny zarząd wyłaniany co do zasady spośród członków organu stanowiącego, składającego się z wójtów, burmistrzów, prezydentów miast gmin członkowskich. Doświadczenia związane z funkcjonowaniem w gminach jednoosobowych organów wykonawczych, sugerują wprowadzenie podobnego rozwiązania w związkach metropolitalnych, przy czym wyłaniany byłby z konkursu co nadałoby mu charakter quasi menadżera.

Organ stanowiący mógłby być tworzony po połowie przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz przewodniczących organów stanowiących gminy (reprezentujących wszystkie gminy uczestniczące w związku), co stanowiłoby pełniejszą reprezentację gmin członkowskich. Uchwały podejmowane będą podwójną większością głosów w stosunku do liczby mieszkańców oraz do liczby jednostek, bądź przy wykorzystaniu systemu pierwiastkowego. Każdy członek związku dysponowałby głosem będącym równoważnikiem liczby reprezentowanych mieszkańców. W systemie podwójnej większości przy podejmowaniu konkretnych uchwał wymagana będzie konieczność uzyskania większości głosów liczonych jako parytet reprezentowanych mieszkańców oraz dodatkowo większości np. 2/3 głosów członków organu stanowiącego. Pracami organu stanowiącego kierować ma prezydium, w skład którego wchodzi przewodniczący oraz 2 wiceprzewodniczących, wybieranych przez organ stanowiący. Przewiduje się, iż organ stanowiący w celu kontrolowania organu wykonawczego oraz jednostek organizacyjnych związku będzie powoływać komisję rewizyjną składającą się po połowie z wójtów, burmistrzów, prezydentów oraz przewodniczących rad.

Zakłada się, aby organ wykonawczy był jednoosobowy, o charakterze quasi menedżerskim wyłaniany w drodze konkursu przez organ stanowiący na 4 letnią kadencję, pokrywającą się z kadencją organów jednostek samorządu terytorialnego. Rola organu wykonawczego ograniczać się ma do zarządzania (wykonywania zadań) przy pomocy zastępców oraz biura. Ustawa określi status osób zatrudnionych w biurze związków metropolitalnych, w tym zakres stosowania wobec tych osób uregulowań prawnych ustawy z dnia 21 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2000 r. Nr 141 poz. 1593 ze zm.) oraz ustawy z dnia 26 czerwca 1974 – Kodeks pracy (Dz. U z 1998 r. Nr 21 poz. 94 ze zm.). Ustawa metropolitalna powinna wprowadzać, w odniesieniu do osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego, zakazy łączenia pełnienia funkcji publicznych.

Zakłada się, aby ustawa rozstrzygała o sposobie przypisania organom związku metropolitalnego zakresu kompetencji i uprawnień w ramach wykonywania zadań oraz ich zdeterminowania postanowieniami porozumień administracyjnych z jednostkami samorządu terytorialnego lub innymi organami. Ustawa regulować będzie tryb postępowania w sytuacjach nadzwyczajnych (np. wyrok skazujący, śmierć, wygaśnięcie mandatu członka rady), mających wpływ na pełnienie funkcji przez członków organów związku.

W celu zapewnienia możliwości rozstrzygania sporów pomiędzy ustawowym związkiem metropolitalnym, a (lub pomiędzy) jego uczestnikami proponuje się wskazanie zewnętrznego organu arbitrażowego. Ustawa nie będzie normować trybu procedowania w zakresie podejmowanych przez organy związku rozstrzygnięć administracyjnych, bowiem jest to przedmiotem regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego, ale niezbędne jest wprowadzenie rozwiązań dostosowujących właściwość i rozstrzyganie przez wskazany organ zaistniałych w tym zakresie sporów o właściwość oraz właściwość organów wyższego stopnia w odniesieniu do decyzji i postanowień wydawanych przez organy związku. W odniesieniu do spraw w których właściwość miałaby przejść na związek, koniecznym jest skorelowanie przepisów mówiących o współdziałaniu organów przy wydawaniu decyzji administracyjnych i innych rozstrzygnięć, w tym na podstawie art. 106 Kpa.

6. Nadzór nad ustawowymi związkami metropolitalnymi

Nadzór nad działalnością ustawowego związku metropolitalnego sprawowany będzie na podstawie kryterium zgodności z prawem przy wykorzystaniu istniejących instrumentów nadzoru (zarząd komisaryczny, powołanie osoby pełniącej funkcje organu związku, uchylanie uchwał niezgodnych z prawem). Organem nadzoru ma być Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (ustawa dopuszczać będzie przeprowadzenie kontroli z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności).

7. Zasady finansowania ustawowego związku metropolitalnego

Gospodarka finansowa ustawowego związku metropolitalnego prowadzona będzie w oparciu o budżet, z możliwością wykorzystania wszystkich form organizacyjno-prawnych przewidzianych w ustawie o finansach publicznych i ustawie o gospodarce komunalnej.

Z uwagi na fakt, że celem związku metropolitalnego będzie realizowanie – w skoordynowany sposób – zadań kluczowych z punktu widzenia metropolii, które generują dodatkowe koszty koniecznym będzie zapewnienie odpowiedniego finansowania tych zadań.

Możliwym wydają się dwa sposoby zapewnienia finansowania zadań związku: system „składkowy” oraz system transferów środków z budżetu państwa wprost do budżetu związku w wysokości odpadającym przeniesionym na związek zadaniom. Przyjęcie sposobu finansowania zadań realizowanych przez związek metropolitalny w formie składek wnoszonych przez uczestników związku może spowodować, w wyniku nieplanowanych i niepożądanych działań dysponentów gmin będących członkami związku (zaprzestanie wnoszenia wpłat na rzecz związku mimo istniejącego obowiązku), niedobór lub w skrajnym przypadku brak środków finansowych na realizację zadań przez związek metropolitalny. Należy stwierdzić, że z omówionymi wyżej zagrożeniami nie wiązałby się system bezpośrednich transferów. Z uwagi na dodatkowe koszty ponoszone w związku z realizacją zadań o charakterze metropolitalnym należy zapewnić dodatkowe środki na ich realizację z budżetu państwa (tzw. subwencja metropolitalna).

Dochody ustawowych związków metropolitalnych:

- transfer środków z budżetu państwa wprost do budżetu związku (w wysokości odpowiedniej do przeniesionych na związek zadań). Wysokość transferowanych środków opierać się będzie o wysokość przysługujących członkom związku dotychczasowych dochodów w części odpowiadającej liczbie ustawowo (obligatoryjnie) przekazanych zadań, określonych w pkt 4. Wysokość tego udziału powinna być zdeterminowana ustawowo przy zastosowaniu określonego algorytmu. Algorytm powinien uwzględniać wielkość dotychczasowych środków przeznaczanych przez przyszłych członków ustawowego związku metropolitalnego na realizację przekazywanych zadań i odnosić się do wybranego roku (lub wybranego okresu) bazowego. Inną ewentualnością jest możliwość wyliczenia średniej wielkości nakładów ponoszonych na określone zadanie, wyliczonej z dotychczasowych nakładów ponoszonych przez przyszłych członków związku. Wyliczone środki pomniejszyłyby budżety gmin – członków związku i byłyby transferowane bezpośrednio do budżetu związku metropolitalnego. Sposób wyliczania wysokości transferów środków finansowych do związku oparty o wcześniej wyliczoną średnią zapobiega powstaniu sytuacji, w której dana gmina, z

powodu przyjętych priorytetów, ponosiła wcześniej proporcjonalnie (od pozostałych gmin) większe nakłady na realizację zadania przekazanego do realizacji związkowi metropolitalnemu. Wprowadzenie ww. rozwiązania w postaci transferowania środków finansowych z pominięciem budżetów gmin – członków związku ma zapewnić skuteczność finansowania zadań przekazanych na rzecz metropolii. Ewentualne finansowanie zadań związku metropolitalnego w formie składek, które z definicji wiążą się z dobrowolnością działania, wnoszonych przez gminy uczestniczące w obligatoryjnym związku nie wydaje się dobrym rozwiązaniem, bowiem nie gwarantuje stabilności budżetowej związku. Przyjęcie sposobu finansowania zadań realizowanych przez związek metropolitalny w formie składek wnoszonych przez uczestników związku może spowodować, w wyniku nieplanowanych i niepożądanych działań dysponentów budżetów gmin będących członkami związku, niedobór, lub w skrajnym przypadku brak, środków finansowych na realizację zadań przez związek metropolitalny. Taka niepożądana ewentualność istniałaby nawet przy zapewnieniu nadzoru realizowania przyszłych zasad finansowania związku.

- zadania przekazywane związkowi metropolitalnemu w drodze porozumień będą finansowane przez uczestników związku w formie składek,
- „subwencja metropolitalna” z budżetu państwa. Utworzenie ustawowego związku metropolitalnego generuje nowe zadania nie wykonywane przez obecne gminy np. związane z konsolidacją i ujednoczaniem istniejących systemów transportowych, komunikacyjnych i drogowych (budowa i utrzymanie centrów przesiadkowych, budowa nowych odcinków dróg łączących w jeden system komunikacyjny dotychczasowe gminne sieci drogowe), zaopatrzenia w wodę (konieczność budowy odcinków infrastruktury sieciowej - wodociągowej i kanalizacyjnej - łączące istniejące systemy) etc. Proponuje się, aby wysokość „subwencji metropolitalnej” stanowiła np. określony odsetek od wielkości transferów przekazywanych związkom na wykonywanie zadań przez ustawowy związek metropolitalny (byłaby to jednocześnie „zachęta” dla gmin do przekazywania zadań fakultatywnych do realizacji przez związki – zwiększone środki na ich realizację). W wieloletniej perspektywie funkcjonowania obszarów metropolitalnych, przyczyni się - w wyniku prowadzonej zrównoważonej polityki społeczno – gospodarczej na obszarze metropolii – do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego, zarówno w

samych metropoliach jak i w skali całego kraju. Powyższe spowoduje zwiększenie wpływów podatkowych dla budżetu państwa, które powinny zrekompensować konieczność poniesienia kosztów „subwencji metropolitalnej”,

- dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej,
- dotacje celowe na realizację inwestycji,
- środki unijne,
- dochody z majątku ustawowego związku metropolitalnego,
- dochody z realizowanych przez związek zadań (np. transport),
- odsetki od środków gromadzonych na rachunkach bankowych, o ile przepisy ustawy nie będą stanowiły inaczej,
- dochody z usług, dostaw,
- darowizny,
- kredyty, pożyczki, emisje obligacji (mające służyć finansowaniu zadań o charakterze inwestycyjnym).

Ustawa powinna określać tryb wyposażenia nowo powołanych związków w majątek i niezbędne środki finansowe na etaty dla urzędu obsługującego organy związku (częściowo od gmin tworzących związek, częściowo finansowane ze skarbu państwa). Koniecznym wydaje się również określenie w ustawie statusu jednostki obsługującej związek (urzędu).

Mając na uwadze sprawdzenie w praktyce funkcjonowanie ustawowych związków metropolitalnych należy rozważyć w pierwszej kolejności wdrożenie programu pilotażowego (uwzględniając stan dyskusji lokalnej, oczekiwań społecznych oraz stopnia akceptacji w środowiskach samorządowych najbardziej dogodnym miejscem do przeprowadzenia pilotażu byłyby obszary konurbacji śląskiej i gdańskiej).