



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Marszałek Senatu

BPS.DPS.030.12.2020

Druk nr 646

Warszawa, 11 września 2020 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjętą przez Senat na 15. posiedzeniu w dniu 10 września 2020 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

- o związku metropolitalnym w województwie pomorskim

wraz z projektem tej ustawy.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił pana senatora Ryszarda Świlekiego do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem
(-) Tomasz Grodzki

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 10 września 2020 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o związku metropolitalnym
w województwie pomorskim**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Ryszarda Świlekiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

U S T A W A

z dnia

o związku metropolitalnym w województwie pomorskim

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1. 1. Ustawa określa zasady i tryb tworzenia oraz zasady funkcjonowania związku metropolitalnego w województwie pomorskim, zwanego dalej „związkiem metropolitalnym”.

2. Związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin i powiatów województwa pomorskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 1 000 000 mieszkańców.

3. W skład związku metropolitalnego wchodzi miasta na prawach powiatu: Gdańsk, Gdynia i Sopot.

4. W skład związku metropolitalnego mogą wchodzić wyłącznie te powiaty, których co najmniej połowa gmin wchodzi w skład związku metropolitalnego.

5. Granice obszaru metropolitalnego mogą wykraczać poza granice województwa.

Art 2. 1. Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, samodzielnie dysponuje mieniem związku oraz prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu.

2. Związek metropolitalny ma osobowość prawną.

3. Samodzielność związku metropolitalnego podlega ochronie sądowej.

Art. 3. 1. O ustroju związku metropolitalnego stanowi jego statut.

2. Projekt statutu związku metropolitalnego i jego zmian podlega:

- 1) uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej;
- 2) zaopiniowaniu przez sejmik województwa pomorskiego w zakresie szczegółowego zakresu zadań związku.

3. Statut związku metropolitalnego podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Rozdział 2

Tworzenie związku metropolitalnego w województwie pomorskim

Art. 4. 1. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia:

- 1) tworzy w województwie pomorskim związek metropolitalny, ustalając jednocześnie jego nazwę, obszar i granice przez wskazanie gmin i powiatów wchodzących w skład tego związku oraz siedzibę jego władz;
- 2) zmienia obszar i granice związku metropolitalnego w województwie pomorskim przez wskazanie gmin i powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego.

2. Wydając rozporządzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, Rada Ministrów uwzględnia:

- 1) istniejące formy współpracy gmin oraz powiatów;
- 2) powiązania funkcjonalne oraz zaawansowanie procesów urbanizacyjnych, w tym rozstrzygnięcia planistyczne w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego;
- 3) jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe.

3. Zmieniając granice związku metropolitalnego Rada Ministrów ustala nowe granice istniejącego związku metropolitalnego, z tym że obszar związku metropolitalnego w nowych granicach powinien obejmować co najmniej obszar tych gmin i powiatów, które wchodzi w skład związku metropolitalnego w jego dotychczasowych granicach.

4. Zmiana granic związku metropolitalnego wchodzi w życie po zakończeniu kadencji dotychczasowych władz związku metropolitalnego i jednostek samorządowych wchodzących w jego skład.

5. Rozporządzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, wydawane są nie później niż 30 czerwca, przy czym:

- 1) związek metropolitalny jest tworzony z dniem 1 lipca, z tym że realizację zadań związek metropolitalny rozpoczyna z dniem 1 stycznia roku następnego.
- 2) zmiana granic związku metropolitalnego następuje z dniem 1 stycznia.

Art. 5. 1. Rozporządzenia, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2, wydawane są na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

2. Minister właściwy do spraw administracji publicznej sporządza wniosek, o którym mowa w ust. 1, na podstawie wniosku rady miasta wojewódzkiego o utworzenie związku metropolitalnego.

3. Rada miasta wojewódzkiego składa wniosek o utworzenie związku metropolitalnego do ministra właściwego do spraw administracji publicznej, za pośrednictwem wojewody pomorskiego.

4. Wniosek o utworzenie związku metropolitalnego, o którym mowa w ust. 3, powinien zawierać:

- 1) nazwę związku metropolitalnego, wskazanie siedziby jego władz oraz określenie jego obszaru i granic;
- 2) uzasadnienie utworzenia związku metropolitalnego, zawierające w szczególności wskazanie dotychczasowych form współpracy gmin i powiatów, które mają wejść w skład związku metropolitalnego, powiązań funkcjonalno-przestrzennych i zaawansowania procesów urbanizacyjnych, a także opis układu osadniczego i przestrzennego uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe;
- 3) dane statystyczne dotyczące liczby ludności oraz powierzchni związku metropolitalnego;
- 4) wyniki przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami w poszczególnych gminach;
- 5) informację o spełnieniu wymogów, o których mowa w art. 7 ust. 4;
- 6) określenie szacunkowych kosztów będących skutkiem wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1;
- 7) określenie szacunkowych planów dochodów i wydatków związku metropolitalnego w kolejnych dwóch latach budżetowych następujących po wydaniu rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1.

5. Do wniosku, o którym mowa w ust. 3, należy dołączyć:

- 1) uchwały rad gmin, które mają znajdować się w granicach związku metropolitalnego, w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami;
- 2) uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zawierające opinie, o których mowa w art. 7 ust. 1;
- 3) mapę z zaznaczeniem granic gmin i powiatów, które mają wejść w skład związku metropolitalnego.

6. Wojewoda pomorski, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o utworzenie związku metropolitalnego, przekazuje go, wraz ze swoją opinią, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej.

Art. 6. 1. Do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2, stosuje się odpowiednio przepisy art. 5 ust. 1–3 i 6, z tym że wniosek o zmianę obszaru i granic związku metropolitalnego do ministra właściwego do spraw administracji publicznej składa zgromadzenie związku metropolitalnego.

2. Wniosek o zmianę obszaru i granic związku metropolitalnego zawiera:

- 1) określenie nowego obszaru i nowych granic związku metropolitalnego;
- 2) uzasadnienie zmiany obszaru i granic związku metropolitalnego, zawierające w szczególności wskazanie form współpracy gmin i powiatów, które mają wejść w skład związku metropolitalnego, powiązań funkcjonalno-przestrzennych i zaawansowania procesów urbanizacyjnych, a także opis układu osadniczego i przestrzennego uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe na tym obszarze;
- 3) informację o spełnieniu wymogów, o których mowa w art. 7 ust. 5;
- 4) informacje, o których mowa w art. 5 ust. 4 pkt 3, 4, 6 i 7.

3. Do wniosku o zmianę obszaru i granic związku metropolitalnego dołącza się:

- 1) uchwały rad gmin w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami;
- 2) uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz zgromadzenia związku metropolitalnego, zawierające opinie, o których mowa w art. 7 ust. 2.

Art. 7. 1. Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2, wymaga zasięgnięcia opinii:

- 1) rad gmin, których obszar ma znajdować się w granicach związku metropolitalnego;
- 2) rad powiatów, których obszar ma znajdować się w granicach związku metropolitalnego;
- 3) sejmiku województwa pomorskiego;
- 4) wojewody pomorskiego.

2. Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2, w przypadku zmiany granic istniejącego związku metropolitalnego, wymaga zasięgnięcia opinii:

- 1) rad gmin, których obszar ma znajdować się w granicach związku metropolitalnego;
- 2) rad powiatów, których obszar ma znajdować się w granicach związku metropolitalnego;
- 3) zgromadzenia związku metropolitalnego;
- 4) sejmiku województwa pomorskiego;

5) wojewody pomorskiego.

3. W przypadku niewyrażenia opinii, o której mowa w ust. 1 i 2, w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony.

4. Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2, wymaga pozytywnej opinii:

- 1) rad co najmniej 70% gmin, których obszar ma znajdować się w granicach związku metropolitalnego;
- 2) rad co najmniej 70% miast na prawach powiatu, których obszar ma znajdować się w granicach związku metropolitalnego.

5. Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2, w przypadku zmiany granic istniejącego związku metropolitalnego, wymaga pozytywnej opinii:

- 1) zgromadzenia związku metropolitalnego;
- 2) rad nowych gmin i powiatów, które mają wejść w skład związku metropolitalnego

Art. 8. 1. Pełnomocnikiem do spraw utworzenia związku metropolitalnego, zwanym dalej „pełnomocnikiem”, jest prezydent miasta wojewódzkiego.

2. Pełnomocnik wykonuje obowiązki od dnia wejścia w życie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, z tym że zadania i kompetencje organów związku metropolitalnego:

- 1) w przypadku zgromadzenia związku metropolitalnego – do dnia jego pierwszej sesji;
- 2) w przypadku zarządu związku metropolitalnego – do dnia jego wyboru.

3. Obsługę pełnomocnika do spraw utworzenia związku metropolitalnego zapewnia Urząd Miejski w Gdańsku lub istniejąca forma współpracy gmin oraz powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego.

Art. 9. 1. Do zadań pełnomocnika do spraw utworzenia związku metropolitalnego należy przygotowanie organizacyjne i prawne związku metropolitalnego do wykonywania zadań publicznych, w szczególności:

- 1) opracowanie projektu statutu związku metropolitalnego i jego uzgodnienie zgodnie z art. 3 ust. 2;
- 2) opracowanie projektu uchwały w sprawie pierwszego budżetu związku metropolitalnego.

2. Z dniem zakończenia wykonywania zadań i kompetencji organów związku metropolitalnego przez pełnomocnika, zadania pełnomocnika przechodzą na właściwe organy związku metropolitalnego.

Art. 10. Wojewoda może udzielić dotacji na działania związane z utworzeniem związku metropolitalnego.

Art. 11. 1. Jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia wykonywania zadań publicznych przez związek metropolitalny:

- 1) jednostka samorządu terytorialnego, na wniosek zarządu związku metropolitalnego, może zbyć nieodpłatnie część lub wszystkie posiadane przez siebie akcje lub udziały spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na rzecz związku metropolitalnego, o ile przedmiot działalności spółki jest związany z realizacją zadań związku;
- 2) jednostka samorządu terytorialnego oraz 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 realizacją zadań związku;
- 3) jednostka samorządu terytorialnego oraz związek metropolitalny mogą, w drodze porozumienia, postanowić o wspólnym prowadzeniu i finansowaniu odpowiedniej jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego, o ile przedmiot ich działalności jest związany z realizacją zadań związku i jednostki samorządu terytorialnego;
- 4) związek międzygminny lub związek powiatów, za zgodą związku metropolitalnego wyrażoną w drodze uchwały zgromadzenia tego związku, może postanowić w drodze uchwały zgromadzenia o przeniesieniu na związek metropolitalny wszelkich praw i obowiązków związku międzygminnego lub związku powiatów, o ile przedmiot jego działalności jest związany z realizacją zadań związku metropolitalnego.

2. Zbycie akcji lub udziałów, przekształcenie jednostki budżetowej lub samorządowego zakładu budżetowego oraz przeniesienie na związek metropolitalny wszelkich praw i obowiązków związku międzygminnego lub związku powiatów, o których mowa w ust. 1, następuje ze skutkiem na dzień 1 stycznia roku następującego po utworzeniu związku metropolitalnego.

3. Zbycie akcji lub udziałów jest jawne i następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej.

4. Przekształcenie jednostki budżetowej lub samorządowego zakładu budżetowego w trybie przepisu ust. 1 pkt 2 skutkuje wstąpieniem jednostki powstałej w wyniku tego przekształcenia we wszelkie prawa i obowiązki jednostki, która podlegała przekształceniu, w tym wynikające z zezwoleń i koncesji oraz innych aktów administracyjnych.

5. Przepis ust. 1 pkt 2 i ust. 2 stosuje się odpowiednio do przekształcenia jednostek budżetowych oraz zakładów budżetowych związków międzygminnych lub związku powiatów, odpowiednio w jednostki budżetowe i zakłady budżetowe związku metropolitalnego

6. Przeniesienie praw i obowiązków, o którym mowa w ust. 1 pkt 4, skutkuje wstąpieniem związku metropolitalnego we wszelkie prawa i obowiązki związku międzygminnego lub związku powiatów, w tym:

- 1) związane z wykonywaniem zadań publicznych;
- 2) wynikające z zezwoleń i koncesji oraz innych aktów administracyjnych.

7. Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne na rzecz gmin i powiatów – członków związków, o którym mowa w ust. 1 pkt 4, niewchodzących w skład związku metropolitalnego, w okresie 3 miesięcy począwszy od przejęcia praw i obowiązków związków. Po tym okresie wykonywanie zadań na rzecz tych gmin i powiatów jest możliwe na podstawie porozumienia.

Rozdział 3

Zakres działania związku metropolitalnego i jego zadania

Art. 12. 1. Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie:

- 1) kształtowania ładu przestrzennego;
- 2) polityki rozwoju obszaru związku;
- 3) organizacji i zarządzania publicznym transportem zbiorowym;
- 4) metropolitalnych przewozów pasażerskich;
- 5) organizowania, koordynowania rozwoju zrównoważonej mobilności;
- 6) rozwoju sieci dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku;
- 7) promocji związku i jego obszaru;
- 8) adaptacji do zmian klimatu i ochrony środowiska.

2. Na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań.

3. Na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania administracji rządowej.

Art. 13. 1. W celu wykonywania zadań, o których mowa w art. 12, związek metropolitalny może, na podstawie upoważnień ustawowych, stanowić akty prawa miejscowego, które obowiązują na jego obszarze.

2. Akty prawa miejscowego stanowi zgromadzenie związku metropolitalnego w formie uchwały.

3. Akty prawa miejscowego uchwalone przez zgromadzenie związku metropolitalnego podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Art. 14. 1. Decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje prezes zarządu związku metropolitalnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

2. Prezes zarządu może upoważnić pozostałych członków zarządu, pracowników urzędu metropolitalnego oraz kierowników metropolitalnych samorządowych jednostek organizacyjnych do wydawania w jego imieniu decyzji, o których mowa w ust. 1.

3. Decyzje wydane przez zarząd w sprawach z zakresu administracji publicznej podpisuje prezes zarządu. W decyzji wymienia się imiona i nazwiska członków zarządu, którzy brali udział w wydaniu decyzji.

4. Od decyzji, o których mowa w ust. 1, służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, a w sprawach powierzonych na podstawie porozumienia z wojewodą - do właściwego ministra.

Art. 15. 1. W celu wykonywania zadań, o których mowa w art. 12, związek metropolitalny może:

- 1) tworzyć jednostki organizacyjne;
- 2) zawierać porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organami administracji rządowej;
- 3) prowadzić działalność gospodarczą niewykraczającą poza obszar zadań o charakterze użyteczności publicznej.

2. Do organizacji i funkcjonowania jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

3. Porozumienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

4. Do porozumień, o których mowa w ust. 1 pkt 2, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920).

Art. 16. 1. Związek metropolitalny może tworzyć stowarzyszenia z jednostkami samorządu terytorialnego oraz innymi jednostkami posiadającymi osobowość prawną.

2. Do stowarzyszeń, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 713 oraz z 2020 r. poz. 695 i 1086), z tym że do utworzenia stowarzyszenia jest wymaganych co najmniej 3 założycieli.

Art. 17. Związek metropolitalny może nawiązywać współpracę z krajowymi podmiotami o charakterze metropolitalnym oraz podmiotami o charakterze metropolitalnym z innych państw.

Art. 18. 1. Związek metropolitalny może udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, jednostkom samorządu terytorialnego oraz związkom tych jednostek.

2. Jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki mogą udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej związkowi metropolitalnemu.

Art. 19. 1. Nadzór nad działalnością związku metropolitalnego sprawują Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa.

2. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność związku metropolitalnego tylko w przypadkach określonych ustawami.

3. Do nadzoru nad działalnością związku metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512, 1571 i 1815 oraz z 2020 r. poz. 1378).

Rozdział 4

Władze związku metropolitalnego

Art. 20. Organami związku metropolitalnego są:

- 1) zgromadzenie związku metropolitalnego, zwane dalej „zgromadzeniem”;
- 2) zarząd związku metropolitalnego, zwany dalej „zarządem”.

Art. 21. 1. Działalność organów związku metropolitalnego jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

2. Jawność działania organów związku metropolitalnego obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje zgromadzenia i posiedzenia jego komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów związku metropolitalnego i komisji zgromadzenia.

3. Zasady dostępu do dokumentów, o których mowa w ust. 2 i korzystania z nich określa statut związku metropolitalnego.

Art. 22. Zgromadzenie jest organem stanowiącym i kontrolnym związku metropolitalnego.

Art. 23. 1. Zgromadzenie składa się z delegatów:

- 1) gmin wchodzących w skład związku – po jednym z każdej gminy;
- 2) powiatów wchodzących w skład związku – po jednym z każdego powiatu.

2. Delegatami, o których mowa w ust. 1, są wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast oraz starostowie lub osoby przez nich upoważnione.

Art. 24. Marszałek województwa pomorskiego ma prawo do udziału posiedzeniach zgromadzenia z głosem doradczym.

Art. 25. 1. Pełnomocnik do spraw utworzenia związku metropolitalnego zwołuje pierwszą sesję zgromadzenia na dzień przypadający w ciągu 3 miesięcy od dnia utworzenia związku.

2. Pierwszą sesję zgromadzenia, do czasu wyboru prezesa zarządu, prowadzi najstarszy wiekiem delegat obecny na sesji.

Art. 26. 1. Do właściwości zgromadzenia związku metropolitalnego należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania związku, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

2. Do wyłącznej właściwości zgromadzenia należy:

- 1) uchwalanie strategii i programów rozwoju związku metropolitalnego;

- 2) uchwalanie statutu związku metropolitalnego i jego zmian;
- 3) uchwalanie ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego;
- 4) uchwalanie projektu metropolitalnego planu adaptacji i mitygacji do zmian klimatu;
- 5) uchwalanie projektu metropolitalnego planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego;
- 6) uchwalanie budżetu związku metropolitalnego i jego zmian;
- 7) rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu związku metropolitalnego oraz sprawozdań finansowych związku metropolitalnego;
- 8) wybór i odwołanie członków zarządu, w tym prezesa i 2 wiceprezesów, oraz ustalanie wynagrodzenia prezesa zarządu, wiceprezesów i członków zarządu związku;
- 9) powoływanie i odwoływanie skarbnika, który jest głównym księgowym budżetu - na wniosek prezesa zarządu;
- 10) podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi z tytułu wykonania budżetu związku metropolitalnego;
- 11) rozpatrywanie raportu o stanie związku metropolitalnego oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania zarządowi związku z tego tytułu;
- 12) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych związku metropolitalnego dotyczących:
 - a) zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony, dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała zgromadzenia jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą zgromadzenia,
 - b) emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
 - c) zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
 - d) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym,

- e) tworzenia spółek prawa handlowego lub spółdzielni i przystępowania do nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji,
- f) tworzenia, przekształcania i likwidowania jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego oraz wyposażania ich w majątek.

Art. 27. 1. Zgromadzenie kontroluje działalność zarządu oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez związek. W tym celu zgromadzenie powołuje komisję rewizyjną.

2. W skład komisji rewizyjnej wchodzi co najmniej 3 delegatów. Członkostwa w komisji rewizyjnej nie można łączyć z funkcją prezesa, wiceprezesa oraz członka zarządu związku.

3. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu związku metropolitalnego i występuje z wnioskiem do zgromadzenia w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową.

4. Komisja rewizyjna wykonuje inne zadania zlecone przez zgromadzenie w zakresie kontroli. Uprawnienie to nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji powoływanych przez zgromadzenie.

Art. 28. 1. Uchwały zgromadzenia są podejmowane podwójną większością głosów, w głosowaniu jawnym lub jawnym imiennym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

2. Warunek uzyskania podwójnej większości jest spełniony, jeżeli za przyjęciem uchwały głosuje:

- 1) większość ustawowego składu zgromadzenia;
- 2) taka liczba delegatów reprezentujących gminy, iż mieszkańcy tych gmin stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze związku.

3. Liczbę ludności, o której mowa w ust. 2 pkt 2, ustala się na podstawie danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok głosowania.

Art. 29. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do działalności i organizacji zgromadzenia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące sejmiku województwa.

Art. 30. 1. Zarząd jest organem wykonawczym związku metropolitalnego.

2. W skład zarządu wchodzi 5 członków, w tym prezes zarządu oraz 2 wiceprezesów.

Art. 31. 1. Członkiem zarządu nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim.

2. Członkostwa w zarządzie nie można łączyć z:

- 1) wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody;
- 2) mandatem posła i senatora;
- 3) zatrudnieniem w administracji rządowej.

Art. 32. 1. Zarząd jest wybierany przez zgromadzenie, w głosowaniu tajnym.

2. W pierwszej kolejności wybierany jest prezes zarządu, a następnie pozostali członkowie zarządu, na wniosek prezesa zarządu.

3. Zgromadzenie w uchwale o wyborze wskazuje 2 wiceprezesów zarządu.

Art. 33. 1. Zgromadzenie podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia zarządowi absolutorium.

2. Nieprzyjęcie uchwały, o której mowa w ust. 1, jest równoznaczne z przyjęciem uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium.

3. Uchwała zgromadzenia w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu, chyba że po zakończeniu roku budżetowego zarząd został odwołany z innej przyczyny.

Art. 34. 1. Zgromadzenie rozpoznaje wniosek, o którym mowa w art. 33 ust. 3, na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium.

2. Po zapoznaniu się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 27 ust. 3, zgromadzenie może odwołać zarząd w głosowaniu tajnym, podwójną większością głosów, o której mowa w art. 28.

Art. 35. 1. Zarząd ma obowiązek sporządzenia raportu o stanie związku metropolitalnego. Raport jest przedstawiany zgromadzeniu, organom stanowiąco-kontrolnym jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku, a także mieszkańcom.

2. Sposób sporządzenia raportu o stanie związku oraz przeprowadzenia debaty nad tym raportem reguluje statut związku.

Art. 36. Do odwołania zarządu z przyczyny innej niż określona w art. 34 i rezygnacji zarządu lub poszczególnych jego członków stosuje się odpowiednio przepisy art. 37 – 40 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Art. 37. 1. Zarząd wykonuje zadania związku metropolitalnego niezastrzeżone na rzecz zgromadzenia.

2. Do zadań zarządu należy w szczególności:

- 1) wykonywanie uchwał zgromadzenia;
- 2) gospodarowanie mieniem związku metropolitalnego, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez związek;
- 3) przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu związku metropolitalnego;
- 4) kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego, w tym zatrudnianie i zwalnianie ich kierowników;
- 5) uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu metropolitalnego.

3. Zasady i tryb działania zarządu określa statut związku metropolitalnego.

Art. 38. 1. Zarząd związku obraduje na posiedzeniach zwoływanych przez prezesa w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na miesiąc.

2. Uchwały zarządu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.

Art. 39. 1. Zarząd wykonuje zadania przy pomocy urzędu metropolitalnego.

2. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu metropolitalnego określa regulamin organizacyjny uchwalony przez zarząd.

3. Do urzędu metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące urzędu marszałkowskiego.

Art. 40. 1. Organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego określają regulaminy organizacyjne uchwalone przez zarząd, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

2. Do pracowników urzędu metropolitalnego oraz jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy o pracownikach samorządowych dotyczące pracowników urzędu marszałkowskiego oraz pracowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Art. 41. 1. Zgromadzenie, na wniosek prezesa zarządu, powołuje i odwołuje sekretarza i skarbnika związku metropolitalnego.

2. Sekretarz związku metropolitalnego i skarbnik związku metropolitalnego uczestniczą w pracach zarządu oraz mogą uczestniczyć w obradach zgromadzenia z głosem doradczym.

Art. 42. 1. Członek zarządu, skarbnik związku metropolitalnego i sekretarz związku metropolitalnego są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym.

2. Do oświadczeń majątkowych składanych przez osoby, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 27c ust. 1–12, art. 27d, art. 27f i art. 27g ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

3. Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wzór formularza oświadczenia majątkowego członka zarządu, skarbnika związku metropolitalnego i sekretarza związku metropolitalnego, uwzględniając zakazy określone w odniesieniu do tych osób w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 2399).

Art. 43. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do działalności i funkcjonowania zarządu oraz praw i obowiązków członków zarządu, skarbnika związku metropolitalnego i sekretarza związku metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zarządu województwa, członków zarządu województwa, skarbnika województwa oraz sekretarza województwa.

Rozdział 5

Mienie związku metropolitalnego

Art. 44. Mieniem związku metropolitalnego jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez związek metropolitalny.

Art. 45. Nabycie mienia przez związek metropolitalny następuje:

- 1) w drodze porozumienia z gminami i powiatami, wchodzącymi w skład związku metropolitalnego lub z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, ze związkami jednostek samorządu terytorialnego, albo ze Skarbem Państwa;
- 2) na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym, przez czynności prawne, w tym w drodze darowizn, spadków i zapisów;
- 3) w sposób opisany w art. 11;
- 4) w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej.

Art. 46. 1. Oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu związku metropolitalnego składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd.

2. Zarząd może upoważnić pracowników urzędu metropolitalnego oraz jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności związku.

3. Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika związku metropolitalnego lub osoby przez niego upoważnionej.

4. Skarbnik, który odmówił kontrasygnaty, ma obowiązek jej dokonania na pisemne polecenie prezesa zarządu oraz powiadomienia o tym zgromadzenia i regionalnej izby obrachunkowej.

Art. 47. 1. Związek metropolitalny nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania osób prawnych utworzonych przez związek, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

2. Osoby prawne utworzone przez związek metropolitalny nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania związku metropolitalnego.

3. Obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem związku metropolitalnego jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona.

Art. 48. Do monitoringu prowadzonego przez związek na terenie nieruchomości, obiektów budowlanych i terenu wokół nich stosuje się przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa dotyczące monitoringu mienia samorządu województwa.

Rozdział 6

Finanse związku metropolitalnego

Art. 49. Związek metropolitalny samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej.

Art. 50. Przekazywanie związkowi metropolitalnemu, w drodze ustawy, nowych zadań wymaga zapewnienia środków finansowych koniecznych do ich realizacji w postaci zwiększenia dochodów.

Art. 51. 1. Za prawidłowe wykonanie budżetu związku metropolitalnego odpowiada zarząd.

2. Zarządowi przysługuje wyłączne prawo:

- 1) zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez zgromadzenie;

- 2) emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez zgromadzenie;
- 3) dokonywania wydatków budżetowych;
- 4) zgłaszania propozycji zmian w budżecie związku metropolitalnego;
- 5) dysponowania rezerwą budżetu związku metropolitalnego;
- 6) blokowania środków budżetowych w przypadkach określonych ustawą.

Art. 52. 1. Gospodarka środkami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji związku metropolitalnego jest jawna. Wymóg jawności jest spełniany w szczególności przez:

- 1) jawność debaty budżetowej;
- 2) opublikowanie uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu związku metropolitalnego;
- 3) przedstawienie pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu związku metropolitalnego;
- 4) ujawnienie sprawozdania zarządu z działań, o których mowa w art. 51 ust. 2 pkt 1 i 2.

2. Uchwała budżetowa związku, jej zmiany oraz sprawozdania z wykonania budżetu podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Art. 53. Dyspozycja środkami pieniężnymi związku metropolitalnego jest oddzielona od jej kasowego wykonania.

Art. 54. W okresie 3 lat następujących po roku, w którym związek metropolitalny został utworzony, do związku metropolitalnego i jednostek samorządu terytorialnego tworzących związek stosuje się odpowiednio art. 244 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz art. 245 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.¹⁾).

Art. 55. Kontrolę gospodarki finansowej związku metropolitalnego sprawuje regionalna izba obrachunkowa.

Rozdział 7

Dochody związku metropolitalnego

Art. 56. Źródłami dochodów związku metropolitalnego są:

- 1) udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego;

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2019 r. poz. 1622, 1649, 2020 i 2473 oraz z 2020 r. poz. 284, 374, 568, 695 i 1175.

- 2) składki od gmin i powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego;
- 3) dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe związku metropolitalnego oraz wpłaty od zakładów budżetowych związku metropolitalnego;
- 4) dochody z mienia związku metropolitalnego;
- 5) spadki, zapisy i darowizny na rzecz związku metropolitalnego;
- 6) odsetki od pożyczek udzielanych przez związek metropolitalny, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 7) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody związku metropolitalnego;
- 8) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych związku metropolitalnego, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 9) dotacje z budżetu państwa;
- 10) dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 11) dotacje z Funduszy Europejskich, Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz innych funduszy celowych,
- 12) inne dochody należne związkowi metropolitalnemu na podstawie odrębnych przepisów.

Art. 57. 1. Wysokość udziału związku metropolitalnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego w roku, w którym utworzono związek metropolitalny, wynosi 0,2%, a w latach następujących po roku, w którym utworzono związek metropolitalny, wynosi 5%.

2. Kwotę udziału związku metropolitalnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa w roku, w którym utworzono związek metropolitalny, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku odpowiednio przez 0,002 i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.

3. Kwotę udziału związku metropolitalnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, w latach następujących po roku, w którym utworzono związek metropolitalny, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku odpowiednio przez 0,05 i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na

obszarze związku metropolitalnego, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.

4. Wskaźnik, o którym mowa w ust. 2 i 3, ustala się na podstawie danych zawartych w złożonych zeznaniach podatkowych o wysokości osiągniętego dochodu oraz rocznym obliczeniu podatku dokonany przez płatników, według stanu na dzień 15 września roku bazowego.

5. Przepisy art. 11 ust. 2 i 3 oraz art. 12 i 13 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 23, 374 i 1086) stosuje się odpowiednio.

Art. 58. 1. Gminy i powiaty wchodzące w skład związku metropolitalnego są obowiązane, z chwilą utworzenia związku, do wnoszenia na rzecz związku metropolitalnego składek rocznych ustalonych w sposób określony w ust. 2–5.

2. Roczna składka, o której mowa w ust. 1, składa się z części stałej i części zmiennej.

3. W roku, w którym utworzono związek metropolitalny, część stałą składki rocznej ustala się mnożąc 0,001 przez iloraz planowanych na rok budżetowy dochodów z tytułu udziału gminy lub powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i udziału gminy lub powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, o którym mowa w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustalonego z uwzględnieniem art. 89 tej ustawy.

4. W latach następujących po roku, w którym utworzono związek metropolitalny, część stałą składki rocznej ustala się mnożąc 0,005 przez iloraz planowanych na rok budżetowy dochodów z tytułu udziału gminy lub powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i udziału gminy lub powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, o którym mowa w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustalonego z uwzględnieniem art. 89 tej ustawy.

5. Wysokość zmiennej części składki rocznej jest zależna od liczby oraz zakresu przekazywanych przez gminy i powiaty związkowi metropolitalnemu zadań i odpowiada rzeczywistym kosztom ponoszonym przez gminy i powiaty na realizację tych zadań. Szczegółowe zasady ustalania wysokości zmiennej części składki rocznej oraz terminy płatności składek określa statut związku metropolitalnego.

Art. 59. Do składek, o których mowa w art. 58 ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 poz. 1325), z tym że kompetencje organu podatkowego wykonuje prezes zarządu.

Rozdział 8

Przepis końcowy

Art. 60. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Na samorząd terytorialny w Polsce składają się jednostki funkcjonujące na poziomie gminy, powiatu i województwa. Ich ustrój regulują trzy podstawowe akty prawne:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Jednocześnie, niemal od początku działania trójszczeblowego systemu samorządu terytorialnego, obserwuje się procesy demograficzne, społeczne i gospodarcze, a także kulturowe, które wykraczają poza granice administracyjne gmin i powiatów.

Związki i porozumienia międzygminne, o których mowa w rozdziale 7 ustawy o samorządzie gminnym nie są, w przypadku dużych kompleksów miejskich, narzędziem prawnym wystarczającym do zapewnienia sprawnej współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego wchodzącymi w ich skład.

Zgodnie z zasadą pomocniczości gminy (a także ich związki), co do zasady, nie mogą bowiem wykonywać zadań, które wykraczają poza ich granice i kompetencje. Ponieważ do realizowania zadań specyficznych dla metropolii nie są również uprawnione inne jednostki samorządu terytorialnego: powiaty i województwa, ustawodawca wprowadził do polskiego porządku prawnego instytucję związku metropolitalnego.

Pierwszym aktem prawnym w tym zakresie była ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych. Została ona uchylona ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730), której sprawdzone już w praktyce regulacje stanowią inspirację dla niniejszego projektu.

Ustawa o związku metropolitalnym w województwie pomorskim jest odpowiedzią na potrzebę instytucjonalnego wsparcia dla wykonywania zadań o charakterze przekraczającym kompetencje pojedynczych samorządów położonych w Obszarze Metropolitalnym Gdańsk-Gdynia-Sopot (dalej: OMG-G-S).

Na zasadność wprowadzenia takiej regulacji wskazują: dotychczasowe wspólne oddolne inicjatywy samorządów i partnerów społeczno-gospodarczych zmierzające w kierunku

integracji metropolitalnej, struktura przestrzenna i charakter powiązań funkcjonalnych pomiędzy różnymi częściami OMG-G-S, a także ustalenia wynikające z dokumentów strategicznych i planistycznych (w szczególności Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 oraz Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot).

OMG-G-S jest najważniejszym ośrodkiem metropolitalnym położonym w północnej Polsce i jednocześnie w południowej części basenu Morza Bałtyckiego o regionalnej, lecz także ponadnarodowej sile oddziaływania. OMG-G-S jest zamieszkały przez blisko 1,5 mln mieszkańców i obejmuje łącznie obszar o powierzchni 6,7 tys. km². Zasięg obszaru metropolitalnego wyznaczany jest nie tylko granicami administracyjnymi powiatów, ale przede wszystkim silnymi powiązaniami funkcjonalnymi związanymi z rynkiem pracy.

Jednym z kluczowych elementów wskazujących na jego zasięg jest sieć transportowa, której podstawę stanowi Szybka Kolej Miejska, uzupełniana obecnie przez Pomorską Kolej Metropolitalną, która została uruchomiona w 2015 r. W 2011 roku powstało Stowarzyszenie Gdański Obszar Metropolitalny (obecnie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot), zrzeszające aktualnie 57 miast, gmin wiejskich i powiatów, którego celem jest wspieranie integracji metropolitalnej i reprezentowanie interesów swoich członków.

Współpraca metropolitalna w OMG-G-S obejmuje szereg inicjatyw w dziedzinach rynku pracy, promocji gospodarczej i turystycznej, edukacji, transportu, a także środowiska i kultury. W październiku 2015 roku, samorządy zrzeszone w stowarzyszeniu przyjęły Strategię OMG-G-S do roku 2030, Strategię Transportu i Mobilności OMG-G-S do roku 2030, Strategię Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych OMG-G-S do 2020 r. oraz Program Gospodarki Niskoemisyjnej OMG-G-S. W grudniu 2016 został przyjęty Plan Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do 2030 roku, dzięki czemu metropolia dysponuje pakietem dokumentów strategicznych wyznaczających kierunki jej rozwoju na najbliższe kilkanaście lat.

Pakiet dokumentów strategicznych OMG-G-S zawiera gruntowną analizę uwarunkowań przestrzennych, komunikacyjnych, gospodarczych i społecznych oraz plany rozwoju potencjału w perspektywie roku 2030. Wymienione dokumenty mogą stanowić podstawę do przygotowania strategii rozwoju związku metropolitalnego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego.

Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia w zakresie integracji metropolitalnej (zarówno krajowe, jak i zagraniczne), trudno o efektywne wykonywanie zadań z zakresu transportu zbiorowego oraz planowania przestrzennego (kluczowych przede wszystkim z punktu widzenia mieszkańca metropolii) tylko i wyłącznie w oparciu o oddolną współpracę samorządów. Problemem nie jest brak woli współpracy pomiędzy samorządami i partnerami społeczno-gospodarczymi, ale brak wystarczających środków na realizację tych zadań.

Związek metropolitalny to forma zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych. Zasadniczą różnicą w odniesieniu do funkcjonowania istniejących wcześniej struktur metropolitalnych było określenie katalogu obligatoryjnych zadań związku metropolitalnego i zapewnienie mu finansowania z budżetu państwa. Celem wprowadzenia regulacji było wzmocnienie potencjału rozwojowego polskich obszarów metropolitalnych - tak aby mogły stać się partnerami dla europejskich i światowych metropolii, a także żeby mogły z nimi konkurować.

Ustawa o związkach metropolitalnych została uchylona po wejściu w życie ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Nowa regulacja wyklucza możliwość tworzenia związków metropolitalnych poza Konurbacją Śląską. Do utworzenia związku metropolitalnego w województwie pomorskim jest zatem konieczna odrębna ustawa.

Trwająca od kilkunastu lat debata nad utworzeniem struktury odpowiedzialnej za koordynowanie współpracy metropolitalnej oraz faktyczne oddolne działania w tym kierunku wskazują na dojrzałość i gotowość przedstawicieli władzy publicznej i jej partnerów do utworzenia na Obszarze Metropolitalnym Gdańsk-Gdynia-Sopot związku metropolitalnego.

O współpracy metropolitalnej na obszarze wokół Gdańska dyskutowano już od początku transformacji ustrojowej. Podejmowano też liczne działania mające na celu usprawnienie wykonywania zadań publicznych na obszarze metropolitalnym. Już w 1991 roku utworzono Komunalny Związek Gmin „Dolina Redy i Chylonki”, powołany przez miasta Gdynię, Redę, Rumię, Wejherowo, i Gminę Kosakowo (później do Związku przystąpiły jeszcze Sopot, Gmina Wejherowo i Gmina Szemud). Podstawowym zadaniem Związku jest zaopatrzenie wskazanych miejscowości w wodę i odbiór ścieków.

Na początku lat 90. rozpoczęto też debatę nad delimitacją i utworzeniem Gdańskiego Zespołu Metropolitalnego, który w założeniu miał być odpowiedzialny m. in. za kreowanie strategii gospodarczej metropolii, przygotowanie wspólnego programu promocji,

koordynowanie planów zagospodarowania przestrzennego, integrację komunikacji zbiorowej i koordynację działań w zakresie ochrony środowiska.

Już po reformie administracyjnej kraju, w 2003 roku powstała Rada Metropolitalna Zatoki Gdańskiej, w skład której weszli prezydenci, burmistrzowie i wójtowie Gdańska, Gdyni, Sopotu, Pruszcza Gdańskiego, Żukowa, Kolbud, Kosakowa, Redy, Rumii i Wejherowa oraz Marszałek Województwa Pomorskiego. Jednym z jej głównych celów było przyspieszenie integracji systemów komunikacji zbiorowej. Ważnym i konkretnym efektem prac Rady Metropolitalnej były konsultacje i opiniowanie projektu zagospodarowania przestrzennego metropolii przygotowywanego przez Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, który wypracował roboczy projekt zasięgu terytorialnego obszaru metropolitalnego.

Sprawy metropolii nie były również obojętne przedstawicielom środowiska nauki. W 2005 roku wydano „Manifest Trójmiejski”, którego autorzy nawoływali do podjęcia debaty nad utworzeniem metropolii gdańskiej. Punktem wyjścia dokumentu była teza, że bez organizacji metropolitalnej Trójmiasto będzie rozwijać się wolniej od innych dużych miast polskich. Bezpośrednim efektem opublikowania „Manifestu Trójmiejskiego” było zawiązanie się Społecznego Komitetu na rzecz Metropolii Trójmiejskiej, z udziałem przedstawicieli elit naukowych i biznesu. Dwa lata później został zarejestrowany Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej, w skład którego weszły: Gdańsk, Gdynia, Sopot, Żukowo, Kolbudy, Pruszcz Gdański (miasto i gmina wiejska), Reda, Rumia, Kosakowo, Luzino i Wejherowo (miasto i gmina wiejska). Zadaniem związku było zintegrowanie różnych systemów transportu zbiorowego dla ponad miliona osób, czyli połowy mieszkańców województwa pomorskiego, wynegocjowanie wspólnej taryfy, sprzedaży i kontroli biletów.

W 2008 roku władze Gdańska oraz Województwa Pomorskiego podjęły decyzję o dokapitalizowaniu, a przez to zwiększeniu udziałów w Szybkiej Kolei Miejskiej (SKM). Prezydent Gdańska i Marszałek Województwa uznali, że SKM jest jednym z przedsięwzięć najbardziej istotnych dla rozwoju metropolii. Włączenie się samorządu terytorialnego w finansowanie spółki, obok dotychczasowego właściciela – Polskich Kolei Państwowych SA – uznano za niezbędne w celu dalszego rozwoju „naziemnego metra” metropolii. W kolejnych latach do Gdańska i Samorządu Województwa przyłączyły się także miasta Sopot, Gdynia, Pruszcz Gdański i Rumia. Dwa lata później Gdańsk, Samorząd Województwa Pomorskiego, a także miasta Sopot i Gdynia podjęły decyzję o dokapitalizowaniu Portu Lotniczego im. Lecha

Wałęsy w Gdańsku. Dofinansowanie miało pomóc w sfinansowaniu wartej 400 milionów złotych rozbudowy trzeciego największego lotniska regionalnego w Polsce.

We wrześniu 2011 roku przedstawiciele 15 gmin z północnej części województwa pomorskiego podpisali się pod listem o współpracy w ramach porozumienia „Forum Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów NORDA”. Jako cel porozumienia wskazano realizację Obwodnicy Północnej Aglomeracji Trójmiejskiej, oraz wykonywanie zadań z zakresu wspólnej gospodarki komunalnej, polityki turystycznej oraz edukacyjnej.

Również we wrześniu 2011 roku odbyło się Zebranie Założycielskie Stowarzyszenia Gdański Obszar Metropolitalny (dalej: GOM), na którym 29 jednostek samorządu terytorialnego zadeklarowało chęć przynależności do organizacji. Z biegiem czasu i przystępowaniem do GOM kolejnych jednostek (w tym szczególnie ważnych dla integracji metropolitalnej Gdyni i Wejherowa), Stowarzyszenie rozszerzyło swoją działalność zarówno terytorialnie, jak i patrząc przez pryzmat zakresu realizowanych i koordynowanych przez nie działań.

W dniu 12 kwietnia 2015 r. stowarzyszenie GOM zmieniło nazwę na OMG-G-S, a w dniu 14 września 2015 r. podpisało porozumienie z Samorządem Województwa Pomorskiego w sprawie pełnienia funkcji Instytucji Pośredniczącej (IP) we wdrażaniu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 (RPO WP 2014-2020). Po uchwaleniu i wdrożeniu przez Zarząd OMG-G-S procedur, wymaganych prawem krajowym i unijnym, stowarzyszenie poddało się audytom zakończonym uzyskaniem desygnacji do pełnienia funkcji IP, co miało miejsce w 2016 r.

OMG-G-S (wcześniej GOM) to funkcjonujące ponad 5 lat stowarzyszenie gmin i powiatów, które powstało w celu zacieśnienia współpracy na rzecz harmonijnego rozwoju całego obszaru metropolitalnego, dzięki jak najlepszemu wykorzystaniu potencjału miast i gmin członkowskich, z poszanowaniem ich odrębności i specyfiki. Cel ten jest realizowany poprzez:

- wymianę doświadczeń i wzajemne wspieranie się w działaniach na rzecz rozwoju;
- implementowanie dobrych praktyk na obszarze współpracujących ze sobą gmin członkowskich;
- realizację wspólnych projektów, służących wzmocnieniu sieci powiązań funkcjonalnych obszaru metropolitalnego;

- wspólne kształtowanie i integrację najważniejszych polityk, mających wpływ na jakość życia mieszkańców;
- podejmowanie działań na rzecz podniesienia atrakcyjności gospodarczej i osiedleńczej regionu.

Najwyższą władzą stowarzyszenia jest Walne Zebranie Członków, w którego skład wchodzi wszystkie samorządy zrzeszone w Stowarzyszeniu. Są one reprezentowane przez swoich przedstawicieli – wójtów, burmistrzów, prezydentów oraz starostów. Głosy uczestników Walnego Zebrania Członków są sobie równe: jeden głos należy się zarówno blisko półmilionowemu miastu Gdańsk, jak i kilkutysięcznym gminom takim jak Ostaszewo, Lichnowy, Sulęczyno czy Linia.

Jako najważniejszy cel Stowarzyszenia OMG-G-S można wskazać wspieranie współpracy i koordynację działań wszystkich podmiotów tworzących metropolię: gmin, powiatów, samorządu województwa, wojewody i agend rządowych, nauki, biznesu, mediów i organizacji pozarządowych. Aby go osiągnąć konieczne jest realizowanie przedsięwzięć o różnym charakterze i zasięgu działania. Stowarzyszenie identyfikuje działania realizowane przez poszczególne samorządy, które są możliwe do realizacji w skali metropolitalnej; wdraża wypracowane wcześniej przez partnerstwo dokumenty strategiczne; a także pełni funkcję Związku Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (dalej: ZIT), nadzorując realizację projektów unijnych dedykowanych obszarom miejskim.

Oto niektóre przykłady wspólnych działań realizowanych przez samorządy oraz partnerów OMG-G-S.

1. Wspólne zamówienia publiczne. Dzięki grupowemu zakupowi energii elektrycznej w ramach współpracy samorządów OMG-G-S osiągnięte oszczędności wynoszą 25-30% w stosunku do stawek z cennika. Zaoszczędzone środki mogą dzięki temu zostać przeznaczone na realizację innych ważnych celów publicznych, bieżących lub inwestycyjnych np. dodatkowe godziny zajęć sportowych w szkołach. Wspólne zakupy obejmują: energię elektryczną, gaz ziemny, paliwo do samochodów służbowych, olej opałowy, usługi pocztowe, urny wyborcze.

2. Budowa silnego metropolitalnego rynku pracy na obszarze OMG-G-S. Wzmocnieniu potencjału i integracji rynku pracy służą takie projekty jak Metropolitalne Targi Pracy, serwis internetowy pracopolia.pl oraz Program „Wsparcie dla osób aktywnie poszukujących pracy”.

3. Budżet Obywatelski w Metropolii. Wzmocnienie potencjału rozwojowego metropolii jest niemożliwe bez zaangażowania społecznego. Jednym z działań Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest akcja „Budżet Obywatelski w Metropolii”. W tym przypadku współpraca samorządów polega na integracji działań informacyjno-promocyjnych i synchronizacji harmonogramów prac nad budżetami obywatelskimi w gminach członkowskich OMG-G-S.

W ramach pełnienia funkcji Związku ZIT, Stowarzyszenie nadzoruje realizację przez samorządy oraz partnerów społeczno-gospodarczych OMG-G-S projektów współfinansowanych z RPO WP i Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko o łącznej wartości ponad 3,6 mld zł.

ZIT to instrument finansowy Unii Europejskiej dedykowany wsparciu zintegrowanych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. ZIT-y są realizowane przede wszystkim na terenie miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie tj. składających się z różnych jednostek administracyjnych, za które odpowiadają poszczególne samorządy lokalne (gminy i powiaty). Istotą zastosowania tego mechanizmu jest wsparcie projektów ważnych z punktu widzenia rozwoju ośrodków miejskich, mających znaczenie dla całego obszaru funkcjonalnego. Realizacja wspólnych przedsięwzięć w ramach mechanizmu ZIT ma doprowadzić do wzmocnienia współpracy między samorządami, a także innymi podmiotami tworzącymi metropolię, a w konsekwencji – do lepszego zarządzania obszarami funkcjonalnymi.

W ramach mechanizmu ZIT na terenie OMG-G-S realizowane są projekty takie jak:

- węzły integracyjne OMG-G-S wraz z trasami dojazdowymi i Systemem Roweru Metropolitalnego;
- wdrożenie systemu biletu elektronicznego jako narzędzia integracji taryfowo-biletowej transportu publicznego, umożliwiającego wprowadzenie wspólnego biletu;
- kompleksowa modernizacja energetyczna budynków stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek, w szczególności budynków użyteczności publicznej;
- kompleksowa modernizacja energetyczna budynków mieszkalnych w OMG-G-S;
- innowacyjny system wsparcia zatrudnienia w OMG-G-S;
- Metropolitalny System Aktywizacji Społeczno-Zawodowej;
- Centrum Geriatrii;

- kompleksowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne.

Strategie przestrzennego zagospodarowania kraju reguluje obecnie Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (zwana dalej: „KPZK 2030”). Jednocześnie planowanie przestrzenne na poziomie województwa pomorskiego opiera się na założeniach wynikających z Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego do 2030 roku (dalej: PZP WP 2030), a także będącego jego częścią Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do 2030 roku (zwanego dalej: PZP OMG-G-S 2030).

Na uwadze należy mieć również istotne z punktu widzenia utworzenia związku metropolitalnego zapisy Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR). SOR jest aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. Strategii Rozwoju Kraju 2020. SOR jest główną, krajową strategią rozwojową, określającą podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym do 2020 r. oraz w perspektywie do 2030 r. Jednym z działań do 2020 r. wprowadzonych przez SOR jest „wprowadzenie w życie ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim oraz intensyfikacja prac nad uregulowaniem kwestii dotyczących tworzenia związków metropolitalnych”.

KPZK 2030 jest najważniejszym krajowym dokumentem strategicznym dotyczącym zagospodarowania przestrzennego kraju. Został on opracowany zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W dokumencie tym przedstawiono wizję zagospodarowania przestrzennego kraju w perspektywie najbliższych 15 lat, określono cele i kierunki polityki zagospodarowania kraju służące jej urzeczywistnieniu oraz wskazano zasady oraz mechanizmy koordynacji i wdrażania publicznych polityk rozwojowych mających istotne znaczenie lokalne.

KPZK 2030 ma wiele cech strategii ogólnorozwojowej, łącząc elementy zagospodarowania przestrzennego z czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego. Zgodnie z założeniami dokumentu, w 2030 r. Polska przestrzeń ma być bardziej niż zintegrowana w układach międzynarodowych. Warszawa i pozostałe ośrodki metropolitalne (w tym obszar obejmujący teren OMG-G-S) będą lepiej powiązane funkcjonalnie (głównie gospodarczo) między sobą, a także z podobnymi obszarami UE. Według wizji autorów dokumentu, Polska w 2030 roku ma być krajem o ugruntowanych warunkach trwałego i zrównoważonego rozwoju, sprawnie zarządzanym i bezpiecznym. Ranga instytucjonalna tego dokumentu oraz

jego strategiczne założenia oznaczają, że KPZK 2030 pełni kluczową rolę dla delimitacji obszarów funkcjonalnych i wdrożenia działań o charakterze planistycznym w formie opracowania strategii, planów i studiów zagospodarowania przestrzennego. Utworzenie związku metropolitalnego w województwie pomorskim wprost wpisuje się w założenia przyjęte w tym dokumencie.

KPZK 2030 proponuje zerwanie z dychotomią planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego na poziomie krajowym, wojewódzkim i lokalnym oraz w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych, wprowadza współzależność celów polityki przestrzennej z celami polityki regionalnej, wiąże planowanie strategiczne z programowaniem działań w ramach programów rozwoju i programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE, określa działania państwa w sferze legislacyjnej i instytucjonalnej dla wzmocnienia efektywności systemu planowania przestrzennego i działań rozwojowych (w tym inwestycyjnych) ukierunkowanych terytorialnie.

W związku z próbą wprowadzenia efektywnej polityki przestrzennej, dokonano w KPZK 2030 próby uporządkowania i usystematyzowania wielu pojęć, które odnoszą się do zagospodarowania przestrzennego kraju i polityki przestrzennej, takich jak zagospodarowanie przestrzenne, obszary funkcjonalne, w tym obszary wiejskie i miejskie, obszary koncentracji problemów o charakterze społeczno-gospodarczym i inne. W sferze wdrożeniowej KPZK 2030 proponuje:

- sukcesywne dokonanie zasadniczego przeorganizowania systemu i wprowadzenie szeregu nowych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych pozwalających na budowę spójnego, hierarchicznego układu planowania i zarządzania przestrzennego ukierunkowanego na realizację celów społeczno-gospodarczych wyznaczanych w odniesieniu do przestrzeni;
- wyznaczenie priorytetów inwestycyjnych i podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację;
- nadanie polityce przestrzennej bardziej europejskiego wymiaru;
- zwiększenie roli koordynacyjnej polityki przestrzennej w stosunku do polityk sektorowych mających największy wpływ na sytuację przestrzenną kraju i poszczególnych terytoriów.

Ideą projektowanych zmian systemowych ujętych w tym dokumencie jest zbudowanie zintegrowanego, wieloszczeblowego skoordynowanego systemu planowania rozwoju,

zerwanie z dualizmem planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego, zapewnienie przeniesienia celów rozwojowych określonych na poziomie strategicznym docelowo na poziom realizacyjny oraz ochrona interesu publicznego. Obok działań o charakterze prawnym i instytucjonalnym polityka przestrzenna zmierzająca do osiągnięcia celów nakreślonych w KPZK 2030 ma angażować środki finansowe (krajowe i zagraniczne) przeznaczone na działania o charakterze inwestycyjnym w ramach innych polityk, w tym w szczególności tych mających wymiar terytorialny. Nastąpi to przede wszystkim w ramach polityki regionalnej i powiązanych z nią działań na rzecz miast czy obszarów wiejskich oraz polityk o charakterze sektorowym, które mają szczególne znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego kraju, takich jak: polityka transportowa, morska, energetyczna, ekologiczna czy klimatyczna.

KPZK 2030 zakłada, że polską przestrzeń za sprawą postępującej integracji europejskiej czekają istotne wyzwania „związane (...) przede wszystkim z procesami globalnymi, w których Polska uczestniczy jako kraj UE o coraz bardziej otwartej gospodarce i społeczeństwie. Mają one charakter polityczny, gospodarczy (budowa konkurencyjności, zapewnienie energii), środowiskowy (zachowanie bioróżnorodności), demograficzny (depopulacja, migracje, starzenie się społeczeństwa), społeczny (budowa kapitału społecznego), a także kulturowy (zmiany wzorców zachowań).

Wyzwania te będą miały wpływ na kształtowanie się kierunków i tempa przemian polskiej przestrzeni – tylko na niektóre z tych procesów będzie można wpływać za pomocą krajowej polityki przestrzennej. KPZK 2030 formułuje tezę o przyspieszeniu zmian w polskiej przestrzeni w ciągu najbliższych kilkunastu lat. Przyspieszenie rozwoju i modernizacji Polski spowoduje poważne konsekwencje dla zagospodarowania przestrzennego kraju. Znaczne zwiększenie skali i przyspieszenie procesów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury (m.in. dzięki środkom UE), podniesienie konkurencyjności polskiej gospodarki (poprzez zwiększenie zatrudnienia w sektorach o większej wydajności i wartości dodanej) przy wykorzystaniu potencjału intelektualnego i społecznego oraz zmiana modelu życia i konsumpcji (zwiększenie dochodów, zmniejszenie jednostkowego zapotrzebowania na energię, troska o środowisko) objawi się w sferze przestrzennej bardzo szybkimi (w porównaniu z ostatnimi 20 latami) zmianami struktur przestrzennych i relacji między nimi.

Realizacja wyzwań będzie wymagać tworzenia nowych, adekwatnych struktur, gdyż w dalszej perspektywie czasu nastąpi koncentracja funkcji ośrodków krajowych i europejskich zlokalizowanych w podstawowej sieci ośrodków wzrostu oraz intensyfikacja powiązań

funkcjonalnych między nimi. Zdaniem autorów KPZK 2030: „przy założeniu stabilizacji zaludnienia Polski można przypuszczać, że będzie następować koncentracja ludności w ośrodkach rozwijających się i jednocześnie będzie następował odpływ ludności z pewnych obszarów obejmujących zarówno niektóre tereny wiejskie, jak i małe ośrodki miejskie”.

Procesy te będą wywoływać presję na wsparcie procesów restrukturyzacyjnych i sanacyjnych w różnych skalach: krajowej, regionalnej i lokalnej (duże miasta, obszary depopulacji). W tym kontekście KPZK 2030 wprost zakłada, że osiągnięcie celów i właściwe przygotowanie do nadchodzących wyzwań będzie polegać na tworzeniu warunków do dalszego rozwoju sieci największych miast – motorów wzrostu i procesów rozwojowych w skali kraju, w tym zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, i wprowadzeniu mechanizmów zapewniających spójność i udział w procesach rozwojowych całej przestrzeni Polski, poprzez sprzyjanie procesom dyfuzji rozwojowej w skali kraju oraz w skali regionalnej (wokół miast wojewódzkich i powiatowych). Z treści KPZK 2030 wynika, że „(...) obszary miejskie i obszary wiejskie są więc postrzegane jako elementy dynamicznego układu dopełniające się nawzajem i stanowiące integralną całość społeczno-gospodarczą i przestrzenną.”

Utworzenie związku metropolitalnego w województwie pomorskim koresponduje również z zawartym w KPZK 2030 opisem procesów integracji regionalnej i jej docelowego kształtu w obszarach wokół miast wojewódzkich. Zgodnie z tym dokumentem, integracja regionalna ma przebiegać „w oparciu o wykorzystanie dla rozwoju pozostałych obszarów województwa potencjału miast wojewódzkich (w wyniku procesów dyfuzji rozwoju) oraz specyficznych czynników rozwojowych (przyrodniczych, klimatycznych, kulturowych, związanych z wykorzystaniem surowców energetycznych itp.) poszczególnych terytoriów położonych poza obszarami funkcjonalnymi miast wojewódzkich. Przestrzeń województwa staje się przestrzenią zintegrowaną i współzależną – funkcjonują w niej regionalne rynki pracy oraz usług i dóbr wyższego rzędu. Procesy integracji regionalnej przebiegają silniej w województwach, w których znajdują się najsilniejsze ośrodki miejskie.”

Do takich ośrodków należą właśnie miasta nadmorskie – Gdańsk, Gdynia, Sopot, które wykorzystując czynniki aglomeracji, przyczyniają się przyspieszenia procesów rozwojowych w strefie ich oddziaływania. Autorzy KPZK 2030 wskazują również na daleko idącą różnorodność terytorium kraju w zakresie rozmieszczenia sił wytwórczych oraz podstawowych wskaźników makroekonomicznych (takich jak PKB i dochód na mieszkańca)

między poszczególnymi województwami, także w układzie miasto-region. Jednak ich zdaniem „różnice te nie wpływają na perspektywy rozwojowe mieszkańców poszczególnych regionów kraju. Wszystkie obszary miejskie i wiejskie, także te tracące miejsca pracy i zmniejszające liczbę mieszkańców, zapewniają dostęp do podstawowych dóbr (infrastruktura telekomunikacyjna, transportowa, otoczenia biznesu) i podstawowych usług publicznych (edukacja, zdrowie, kultura, sport, turystyka)”.

W innym miejscu KPZK 2030 wskazuje, że „równoczesna koncentracja działalności gospodarczej w największych miastach sieci metropolii oraz wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich wpływa korzystnie na przyspieszenie zmian strukturalnych oraz zwiększenie możliwości kreowania wzrostu i zatrudnienia na tych obszarach”.

Należy zatem uznać, że utworzenie związku metropolitalnego w województwie pomorskim nie niesie ze sobą zagrożeń związanych z nieproporcjonalną dystrybucją dochodów w granicach województwa pomorskiego oraz sąsiednich regionów, a także wpisuje się w założenie oparcia wzrostu gospodarczego kraju o obszary funkcjonalne miast wojewódzkich, z korzyściami dla pozostałych części kraju.

Należy również zwrócić uwagę na postępujący trend, zgodnie z którym rola regionów i władz publicznych w regionach w procesach rozwojowych ewaluować będzie od zarządzania środkami unijnymi, do kierowania procesami rozwoju regionalnego oraz aktywnego zarządzania polityką rozwoju, a tym samym zwiększenia odpowiedzialności za decyzje podejmowane w zakresie rozwoju regionu. Stworzenie warunków sprzyjających sieciowaniu relacji między samorządem województwa a szeroką gamą parterów zaangażowanych w grę o rozwój wpłynie na zwiększenie udziału społeczności regionalnej w podejmowaniu decyzji dotyczących rozwoju danego regionu. Prowadzić to będzie do większej identyfikacji społeczności regionalnej z celami rozwojowymi, a w konsekwencji do rozwoju kapitału społecznego w regionie oraz do kształtowania silnej tożsamości regionalnej.

Autorzy KPZK 2030 zwracają uwagę, że na skutek postępującej urbanizacji w granicach administracyjnych miast oraz w strefach położonych wokół dużych ośrodków mieszka 75-80% ludności Polski, przy czym koncentracja ludności będzie następować zarówno w dużych ośrodkach miejskich kraju, jak i w ich obszarach funkcjonalnych, a najwyższe tempo przyrostu wystąpi na obszarach metropolitalnych.

Do dużych ośrodków miejskich napływnie ludność z obszarów wiejskich, osiedlając się w ich obszarach funkcjonalnych – metropolitalnych i regionalnych, rzadziej w centrach.

Do zadań władzy publicznej należy wychodzenie naprzeciwko procesowi urbanizacji i tworzenie odpowiednich mechanizmów wsparcia organów odpowiedzialnych za kreowanie na szczeblu regionalnym i metropolitalnym polityk publicznych z długim horyzontem czasowym.

W uzasadnieniu do projektu niniejszej ustawy warto przytoczyć wnioski z międzynarodowych badań porównawczych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Na podstawie danych zebranych w raporcie „The Metropolitan Century 2015”, OECD jednoznacznie stwierdza, że istnienie instytucjonalnych struktur władzy metropolitalnej bezspornie zwiększa efektywność planowania przestrzennego i zmniejszenia negatywne skutki procesów suburbanizacji. W innym miejscu autorzy raportu OECD podkreślają, że „pozostawianie obszarów metropolitalnych ze starymi strukturami zarządczymi, podzielonymi granicami administracyjnymi (...) spowoduje nie tylko osłabienie potencjału gospodarczego i politycznego tych obszarów, ale również i potencjału państw, w których one funkcjonują”.

W świetle treści KPZK 2030, koncentracji ludności towarzyszyć będzie dalsza koncentracja potencjału rozwojowego, w tym gospodarczego. Rdzeniem krajowego systemu gospodarczego i ważnym elementem systemu europejskiego jest ukształtowana na bazie dużych ośrodków miejskich sieć współpracy miast. Stanowi ona współzależny, otwarty układ sieciowy obszarów funkcjonalnych najważniejszych polskich miast, które są zintegrowane w przestrzeni krajowej i międzynarodowej za pomocą wielokierunkowych silnych powiązań funkcjonalnych w zakresie funkcji gospodarczych, społecznych, edukacyjnych, kulturalnych oraz sektora badawczo-rozwojowego. Wszystkie ośrodki miejskie stanowiące węzły sieci są połączone efektywną (na poziomie co najmniej średnim w skali UE) siecią transportową i teleinformatyczną. Jednocześnie dokument ten wprost stwierdza, że obszar wokół Trójmiasta wchodzi w skład podstawowych węzłów sieci powiązań funkcjonalnych miast w roku 2030, tworząc jednocześnie jednolitą sieć osadniczą.

Powstanie związku metropolitalnego w województwie pomorskim jest o tyle istotne, że siła powiązań funkcjonalnych między węzłami sieci w roku 2030 nie ma zależeć wyłącznie od rangi administracyjnej i społeczno-gospodarczej ośrodków, powiązań transportowych między nimi czy też od warunków geograficznych. W warunkach decentralizacji (faworyzującej z jednej strony regiony i ich stolice, a z drugiej obszary metropolitalne) i zmian profilu gospodarczego Polski (przejście w kierunku wysoko wydajnej gospodarki

opartej na wiedzy, innowacjach w przemyśle, który jest przyjazny dla środowiska przyrodniczego, przy jednoczesnym zwiększeniu roli usług rynkowych) duże znaczenie mają takie czynniki, jak jakość zasobów ludzkich oraz potencjału naukowo-badawczego i edukacyjnego oraz system zarządzania w układach terytorialnych. Jak zakłada KPZK 2030, „największe miasta są motorem rozwoju kraju, a równocześnie dobrym miejscem do życia, co jest wspomagane aktywną wielowymiarową polityką miejską.”

2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

Przedłożony projekt w zasadniczej warstwie ustrojowej bazuje na obowiązujących przepisach ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, które już uzyskały aprobatę śląskich samorządów.

Związek metropolitalny w województwie pomorskim zostanie utworzony na obszarze o jednorodnym układzie osadniczym i przestrzennym, a jego kształt uwzględni więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Po raz kolejny można podkreślić, że powstanie związku ma na celu przede wszystkim zacieśnienie współpracy i doprowadzenie do harmonijnego rozwoju całego obszaru metropolitalnego wokół Gdańska, poprzez jak najlepsze wykorzystanie potencjału miast i gmin członkowskich, z poszanowaniem ich odrębności i specyfiki.

Powstanie nowej struktury koordynującej działania w skali metropolitalnej umożliwi wykonywanie zadań (wynikających z art. 12 projektu ustawy) w zakresie: kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju obszaru związku, publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku, a także promocji obszaru metropolitalnego.

Zgodnie z art. 1 projektu, związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin i powiatów województwa pomorskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 1 000 000 mieszkańców.

W skład związku metropolitalnego wejdą miasta na prawach powiatu: Gdańsk, Gdynia i Sopot. W skład związku metropolitalnego mogą wchodzić wyłącznie te powiaty, których co najmniej połowa gmin wchodzi w skład związku metropolitalnego, natomiast jego granice mogą wykraczać poza granice województwa.

Związek metropolitalny uzyska osobowość prawną oraz wykonywać ma zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, samodzielnie dysponując mieniem związku oraz prowadząc gospodarkę finansową na podstawie budżetu.

O ustroju związku metropolitalnego przesądzi statut ogłaszany w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Projekt statutu związku metropolitalnego i jego zmian podlegał będzie uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz zaopiniowaniu przez sejmik województwa pomorskiego w zakresie szczegółowego zakresu zadań związku.

W rozdziale 2 projektu uregulowano tryb tworzenia związku metropolitalnego w województwie pomorskim oraz ustalania i zmiany jego obszaru i granic.

Związek metropolitalny w województwie pomorskim utworzy Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, ustalając jednocześnie jego nazwę, obszar i granice przez wskazanie gmin i powiatów wchodzących w skład tego związku oraz siedzibę jego władz. W tym samym trybie Rada Ministrów zmieniać ma obszar i granice związku metropolitalnego w województwie pomorskim przez wskazanie gmin i powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego.

Rozporządzenia w sprawie utworzenia związku lub w sprawie zmiany jego granic musi zostać wydane nie później niż 30 czerwca, przy czym związek metropolitalny jest tworzony z dniem 1 lipca, z tym że realizację zadań rozpoczyna z dniem 1 stycznia roku następnego. Z dniem 1 stycznia następuje także zmiana granic związku metropolitalnego.

Wydanie rozporządzenia w sprawie utworzenia związku metropolitalnego w województwie pomorskim lub w sprawie zmiany jego granic, wymaga zasięgnięcia opinii rad gmin, których obszar ma znajdować się w granicach związku metropolitalnego, rad powiatów, których obszar ma znajdować się w granicach związku metropolitalnego, sejmiku województwa pomorskiego oraz wojewody pomorskiego.

W przypadku zmiany granic istniejącego związku metropolitalnego, wymaga się zasięgnięcia opinii rad gmin, których obszar ma znajdować się w granicach związku metropolitalnego, rad powiatów, których obszar ma znajdować się w granicach związku, zgromadzenia związku metropolitalnego, sejmiku województwa pomorskiego i wojewody pomorskiego.

W przypadku niewyrażenia opinii w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uzna się za spełniony.

Pełnomocnikiem do spraw utworzenia związku metropolitalnego będzie prezydent miasta wojewódzkiego. Pełnomocnik wykonuje obowiązki od dnia wejścia w życie rozporządzenia w sprawie utworzenia związku.

Obsługę pełnomocnika do spraw utworzenia związku metropolitalnego zapewni Urząd Miejski w Gdańsku lub istniejąca forma współpracy gmin oraz powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego.

Do zadań pełnomocnika do spraw utworzenia związku metropolitalnego należeć będzie przygotowanie organizacyjne i prawne związku metropolitalnego do wykonywania zadań publicznych, w szczególności opracowanie projektu statutu związku metropolitalnego i jego uzgodnienie oraz opracowanie projektu uchwały w sprawie pierwszego budżetu związku metropolitalnego.

Na podstawie art. 10 projektu, wojewoda może udzielić dotacji na działania związane z utworzeniem związku metropolitalnego.

W rozdziale 3 projektu uregulowano zakres działania związku metropolitalnego i jego zadania. Związek metropolitalny wykonywać będzie zadania publiczne w zakresie:

- 1) kształtowania ładu przestrzennego;
- 2) polityki rozwoju obszaru związku;
- 3) organizacji i zarządzania publicznym transportem zbiorowym;
- 4) metropolitalnych przewozów pasażerskich;
- 5) organizowania, koordynowania rozwoju zrównoważonej mobilności;
- 6) rozwoju sieci dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku;
- 7) promocji związku i jego obszaru;
- 8) adaptacji do zmian klimatu i ochrony środowiska.

Na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań.

Z kolei na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania administracji rządowej.

W celu wykonywania swoich zadań, związek metropolitalny może, na podstawie upoważnień ustawowych, stanowić akty prawa miejscowego, które obowiązują na jego obszarze. Akty prawa miejscowego stanowi zgromadzenie związku metropolitalnego w formie uchwały, ogłaszając je następnie w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydawał będzie prezes zarządu związku metropolitalnego, lub z jego upoważnienia pozostali członkowie zarządu, pracownicy urzędu metropolitalnego oraz kierownicy metropolitalnych samorządowych jednostek organizacyjnych. Od decyzji tych służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, a w sprawach powierzonych na podstawie porozumienia z wojewodą - do właściwego ministra.

Nadzór nad działalnością związku metropolitalnego sprawują Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność związku metropolitalnego tylko w przypadkach określonych ustawami.

W rozdziale 4 projektu uregulowano ustrój władz związku metropolitalnego. Organami związku metropolitalnego będą zgromadzenie związku metropolitalnego oraz zarząd związku metropolitalnego.

Działalność organów związku metropolitalnego będzie jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów związku metropolitalnego obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje zgromadzenia i posiedzenia jego komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów związku metropolitalnego i komisji zgromadzenia.

Zgromadzenie jest organem stanowiącym i kontrolnym związku metropolitalnego, składającym się z delegatów gmin wchodzących w skład związku – po jednym z każdej gminy oraz powiatów wchodzących w skład związku – po jednym z każdego powiatu. Delegatami będą wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast oraz starostowie lub osoby przez nich upoważnione. Marszałek województwa pomorskiego ma prawo do udziału w posiedzeniach zgromadzenia z głosem doradczym.

Do wyłącznej właściwości zgromadzenia należeć ma:

- 1) uchwalanie strategii i programów rozwoju związku metropolitalnego;

- 2) uchwalanie statutu związku metropolitalnego i jego zmian;
- 3) uchwalanie ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego;
- 4) uchwalanie projektu metropolitalnego planu adaptacji i mitygacji do zmian klimatu;
- 5) uchwalanie projektu metropolitalnego planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego;
- 6) uchwalanie budżetu związku metropolitalnego i jego zmian;
- 7) rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu związku metropolitalnego oraz sprawozdań finansowych związku metropolitalnego;
- 8) wybór i odwołanie członków zarządu, w tym prezesa i 2 wiceprezesów, oraz ustalanie wynagrodzenia prezesa zarządu, wiceprezesów i członków zarządu związku;
- 9) powoływanie i odwoływanie skarbnika, który jest głównym księgowym budżetu - na wniosek prezesa zarządu;
- 10) podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi z tytułu wykonania budżetu związku metropolitalnego;
- 11) rozpatrywanie raportu o stanie związku metropolitalnego oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania zarządowi związku z tego tytułu;
- 12) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych związku metropolitalnego dotyczących:
 - a) zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony, dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała zgromadzenia jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą zgromadzenia,
 - b) emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
 - c) zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
 - d) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym,

- e) tworzenia spółek prawa handlowego lub spółdzielni i przystępowania do nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji,
- f) tworzenia, przekształcania i likwidowania jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego oraz wyposażania ich w majątek.

Zgromadzenie kontroluje działalność zarządu oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez związek, powołując w tym celu komisję rewizyjną. W skład komisji rewizyjnej wejdzie co najmniej 3 delegatów. Członkostwa w komisji rewizyjnej nie można łączyć z funkcją prezesa, wiceprezesa oraz członka zarządu związku.

Uchwały zgromadzenia będą podejmowane podwójną większością głosów, w głosowaniu jawnym lub jawnym imiennym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Warunek uzyskania podwójnej większości będzie spełniony, jeżeli za przyjęciem uchwały głosuje większość ustawowego składu zgromadzenia oraz taka liczba delegatów reprezentujących gminy, iż mieszkańcy tych gmin stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze związku.

Organem wykonawczym związku metropolitalnego będzie zarząd, wybierany przez zgromadzenie, w głosowaniu tajnym oraz złożony z 5 członków, w tym prezesa zarządu oraz 2 wiceprezesów.

Członkiem zarządu nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim. Członkostwa w zarządzie nie można także łączyć z wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody, mandatem posła i senatora oraz zatrudnieniem w administracji rządowej.

Zarząd wykonuje zadania związku metropolitalnego niezastrzeżone na rzecz zgromadzenia, przy pomocy urzędu metropolitalnego.

W rozdziale 5 określono zasady gospodarowania mieniem związku metropolitalnego.

Mieniem związku metropolitalnego będzie własność i inne prawa majątkowe nabyte przez związek metropolitalny. Nabycie mienia przez związek metropolitalny następuje m.in. w drodze porozumienia z gminami i powiatami, wchodzącymi w skład związku metropolitalnego lub z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, ze związkami jednostek samorządu terytorialnego, albo ze Skarbem Państwa, na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym, przez czynności prawne, w tym w drodze darowizn, spadków i zapisów oraz w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej.

W rozdziale 6 uregulowano finanse związku metropolitalnego. Związek metropolitalny samodzielnie prowadzić będzie gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej. Przekazywanie związkowi metropolitalnemu, w drodze ustawy, nowych zadań wymaga zapewnienia środków finansowych koniecznych do ich realizacji w postaci zwiększenia dochodów.

Za prawidłowe wykonanie budżetu związku metropolitalnego odpowiadał będzie zarząd. Zarządowi przysługuje wyłączne prawo:

- 1) zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez zgromadzenie;
- 2) emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez zgromadzenie;
- 3) dokonywania wydatków budżetowych;
- 4) zgłaszania propozycji zmian w budżecie związku metropolitalnego;
- 5) dysponowania rezerwą budżetu związku metropolitalnego;
- 6) blokowania środków budżetowych w przypadkach określonych ustawą.

Gospodarka środkami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji związku metropolitalnego ma być jawna. Wymóg jawności będzie spełniany w szczególności przez:

- 1) jawność debaty budżetowej;
- 2) opublikowanie uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu związku metropolitalnego;
- 3) przedstawienie pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu związku metropolitalnego;
- 4) ujawnienie sprawozdania z działań zarządu.

Kontrolę gospodarki finansowej związku metropolitalnego przyznano regionalnej izbie obrachunkowej.

W rozdziale 7 projektu wskazano dochody związku metropolitalnego. Źródłami dochodów związku metropolitalnego będą:

- 1) udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego;
- 2) składki od gmin i powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego;
- 3) dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe związku metropolitalnego oraz wpłaty od zakładów budżetowych związku metropolitalnego;

- 4) dochody z mienia związku metropolitalnego;
- 5) spadki, zapisy i darowizny na rzecz związku metropolitalnego;
- 6) odsetki od pożyczek udzielanych przez związek metropolitalny, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 7) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody związku metropolitalnego;
- 8) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych związku metropolitalnego, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 9) dotacje z budżetu państwa;
- 10) dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 11) dotacje z Funduszy Europejskich, Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz innych funduszy celowych,
- 12) inne dochody należne związkowi metropolitalnemu na podstawie odrębnych przepisów.

Wysokość udziału związku metropolitalnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego w roku, w którym utworzono związek metropolitalny, wyniesie 0,2%, a w latach następujących po roku, w którym utworzono związek metropolitalny - 5%.

Kwotę udziału związku metropolitalnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa w roku, w którym utworzono związek metropolitalny, ustali się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku odpowiednio przez 0,002 i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.

Kwotę udziału związku metropolitalnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, w latach następujących po roku, w którym utworzono związek metropolitalny, ustali się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku odpowiednio przez 0,05 i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.

Gminy i powiaty wchodzące w skład związku metropolitalnego będą obowiązane, z chwilą utworzenia związku, do wnoszenia na rzecz związku metropolitalnego składek rocznych. Roczna składka składa się z części stałej i części zmiennej.

3. Założenia podstawowego aktu wykonawczego

Wejście w życie proponowanej ustawy będzie wymagało wydania aktu wykonawczego. Na podstawie art. 4 ust. 1 projektu, Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, utworzy w województwie pomorskim związek metropolitalny, ustali jego nazwę i siedzibę jego władz oraz jego obszar i granice przez wskazanie gmin i powiatów wchodzących w skład tego związku, mając na względzie istniejące formy współpracy gmin oraz powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego, powiązania funkcjonalne i zaawansowanie procesów urbanizacyjnych, w tym rozstrzygnięcia planistyczne w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego oraz jednorodność układu osadniczego i przestrzennego uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe na tym obszarze.

Należy oczekiwać, że rozporządzenie będzie zawierało rozwiązania zbliżone do przyjętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”.

4. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji, oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe są przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: <i>Ustawa o związku metropolitalnym w województwie pomorskim</i>	Data sporządzenia: 11 września 2020 r.
Przedstawiciel wnioskodawcy: Senator Ryszard Świński	Źródło: inicjatywa senatorów
Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Maciej Telec, legislator, tel. 22 694 9302 Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9082	Nr druku: 66, 66 S

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Metropolizacja jest jednym z najważniejszych wyznaczników współczesnego modelu rozwoju. Większość wielkich miast krajów wysoko rozwiniętych stało się ośrodkami nowoczesnej, wysoko rozwiniętej gospodarki. Procesy metropolizacji widoczne są także w Polsce, głównie w Warszawie. Poza stolicą dość dobrze rozwinięte funkcje metropolitalne demonstrują miasta liczące ponad 500 tys. mieszkańców, w tym obszar metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot, który zamieszkuje ponad 1,5 mln mieszkańców i obejmuje łącznie powierzchnię 6,7 tys. km².¹

Potrzeba współpracy metropolitalnej na obszarze położonym wokół Gdańska dostrzegana była w zasadzie już od początku transformacji ustrojowej, ponieważ wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym tego regionu można było dostrzec procesy, które wykraczały poza granice administracyjne gminy i powiatu. Dlatego w celu usprawnienia wykonywania zadań publicznych na tym obszarze w przeszłości podejmowane były liczne inicjatywy. Jednakże jak pokazują doświadczenia w zakresie integracji metropolitalnej trudno o efektywne wykonywanie zadań z zakresu transportu zbiorowego oraz planowania przestrzennego tylko i wyłącznie w oparciu o oddolną współpracę samorządów.

Władze publiczne, dostrzegając bariery rozwojowe obszaru metropolitalnego, wprowadziły do polskiego porządku prawnego *ustawą z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych* (Dz. U. 2015, poz. 1890) formę zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego w postaci związku metropolitalnego. Ustawa ta po wejściu w życie *ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim* (Dz. U. 2017, poz. 730) została uchylona. Nowa regulacja wyklucza możliwość tworzenia związku metropolitalnego poza Konurbacją Śląską. Dlatego do utworzenia związku metropolitalnego w województwie pomorskim konieczna jest odrębna ustawa.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

W celu rozwiązania problemów związanych z rozwojem obszaru metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot proponuje się projekt *ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim*. Przedmiotowa regulacja określa zasady i tryb utworzenia związku metropolitalnego oraz zasady jego funkcjonowania. Zgodnie z projektem ustawy, związek metropolitalny będzie zrzeszeniem gmin i powiatów województwa pomorskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanistycznych. W projekcie ustawy Gdańsk, Gdynia i Sopot zostały wymienione wprost jako miasta, które wchodzić będą w skład związku metropolitalnego, gdyż z uwagi na swój potencjał ludnościowy będą odgrywały szczególną rolę w tym zrzeszeniu. Projekt ustawy przewiduje, że związek metropolitalny będzie realizował, w imieniu własnym oraz na własną odpowiedzialność, zadania publiczne w zakresie:

- kształtowania ładu przestrzennego,
- rozwoju obszaru związku,
- publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku,
- rozwoju sieci dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku,
- promocji związku i jego obszaru,
- adaptacji do zmian klimatu i ochrony środowiska.

Oczekuje się, że efektem zrzeszenia się gmin i powiatów w związek metropolitalny i utworzenia nowych struktur organizacyjnych będzie sprawniejsze wypełnianie zadań publicznych, w szczególności związanych z infrastrukturą transportową. W długim okresie funkcjonowania tego podmiotu powinny ujawnić się pozytywne skutki, które będą wynikać z nowego sposobu zarządzania rozwojem obszaru metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Kwestia zarządzania obszarami metropolitalnymi dostrzegana jest w Europie. W awangardzie zarządzania metropolitalnego znajdują się obecnie takie kraje jak: Niemcy, Francja i Włochy. OECD definiuje obszary metropolitalne jako funkcjonalne obszary miejskie liczące co najmniej 500 tys. mieszkańców. W raporcie „*The OECD Metropolitan Governance Survey*” wskazuje się, że w krajach OECD takich obszarów jest 275, z czego najwięcej w Europie (101). Na uwagę zasługuje stwierdzenie OECD podane w publikacji „*The Metropolitan Century 2015*”, że istnienie instytucjonalnych struktur władzy metropolitalnej bezspornie zwiększa efektywność planowania przestrzennego i zmniejsza negatywne skutki procesów suburbanizacji.

¹ Źródło: Strona internetowa Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot; <https://www.metropoliagdansk.pl/kim-jestesmy/>.

Z przeglądu literatury wynika, że w Europie brak jest jednakowych rozwiązań w zakresie zarządzania metropolitalnego. Realizowane jest ono w różnorodnych formach organizacyjno-prawnych i w zróżnicowanych ramach przestrzennych. Dostrzegalny jest silnie narodowy czy nawet regionalny charakter dostosowany do specyfiki ustrojowej, politycznej, historycznej i osadniczo-gospodarczej danego kraju.

W literaturze nie ma zgody co do optymalnej struktury zarządzania obszarami metropolitalnymi. Ponadto, obok korzyści związanych z tworzeniem zintegrowanych struktur zarządzania, wymieniane są też słabe strony tego procesu. Niektórzy zwolennicy teorii wyboru publicznego wyrażają opinie sceptyczne odnośnie do integracji. Jednakże w znacznie większej liczbie opracowań podkreśla się, że poprzez harmonizację procesów rozwoju miasta centralnego i jego obszaru funkcjonalnego uzyskuje się przewagi kooperacyjne i efekty mnożnikowe. Na obszarach metropolitalnych o dużej fragmentyzacji administracyjnej wspólne struktury zarządzania i świadczone przez nie usługi przynoszą pozytywne efekty.²

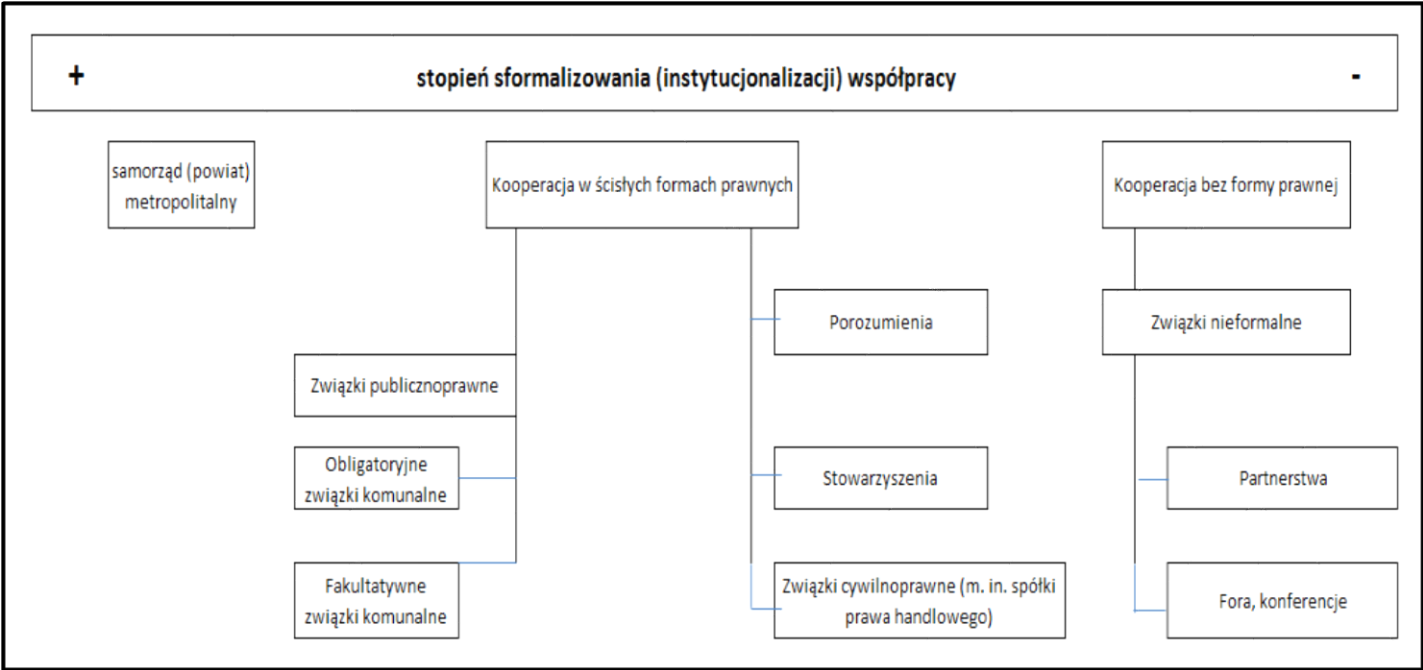
W klasyfikacji ustrojowej współczesnych obszarów metropolitalnych za podstawowe uznaje się takie kryteria jak: forma prawna kooperacji, stopień instytucjonalizacji, charakter i sposób wybierania władz, poziom autonomii organów wykonawczych, zakres ich kompetencji i zadań, a także poziom autonomii finansowej. W poniższej tabeli oraz schemacie przedstawione zostały formy integracji metropolitalnej.

Tabela nr 1: Formy organizacyjne, instytucje i aktorzy metropolitalnego zarządzania.

Formy organizacyjne		Aktorzy	Zakres współdziałania
Twarde	Miękkie		
Jednostka terytorialnej organizacji kraju, rada i prezydent wybierani w głosowaniu powszechnym. Gminy zachowują odrębność przy znacznie zmniejszonych kompetencjach.	Obligatoryjne związki gmin Dobrowolne związki gmin Stowarzyszenia metropolitalne Agencje rozwoju metropolitalnego	Rząd Partie polityczne Władze regionalne Samorządy Organizacje przedsiębiorców	Planowanie strategiczne Zagospodarowanie przestrzenne Transport publiczny Gospodarka odpadami Inwestycje metropolitalne Policja, straż pożarna Promocja

Źródło: *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*”. Raporty i analizy EUOREG 1/2009. Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUOREG. M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak

Schemat nr 1: Formy integracji metropolitalnej.



4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
gminy i powiaty na obszarze województwa pomorskiego oraz gminy i powiaty sąsiadujące, o silnych powiazaniach funkcjonalnych z województwem pomorskim	na etapie projektu ustawy nie jest możliwe dokładne określenie liczby gmin		podjęcie przez rady gmin i rady powiatów uchwał odnośnie do przystąpienia do związku metropolitalnego
Urząd Miejski w Gdańsku			zapewnienie obsługi pełnomocnika do spraw utworzenia związku metropolitalnego
Prezes Rady Ministrów			- uzgodnienie projektu statutu i jego zmian - nadzór nad działalnością związku metropolitalnego
Rada Ministrów			- wydanie rozporządzenia, w którym określona będzie nazwa, siedziba władz, obszar, granice, wskazanie gmin i powiatów wchodzących w skład związku - wydanie rozporządzenia, w sprawie zmiany obszaru, granic, gmin i powiatów wchodzących w skład związku
minister właściwy do spraw administracji publicznej			- sporządzenie wniosku do Rady Ministrów w celu wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia - wniosek do Prezesa Rady Ministrów w sprawie projektu statutu i jego zmian
Wojewoda Pomorski			- wydanie opinii nt. wniosku o utworzeniu związku metropolitalnego, zmiany jego granic - może udzielić dotacji na działania związane z utworzeniem związku metropolitalnego - nadzór nad działalnością związku metropolitalnego
Sejmik Województwa Pomorskiego			wydanie opinii w sprawie utworzenia związku metropolitalnego i zmiany jego granic, zakresu zadań
Marszałek Województwa Pomorskiego			prawo do udziału w posiedzeniach zgromadzenia związku metropolitalnego z głosem doradczym
Regionalna Izba Obrachunkowa			nadzór nad działalnością związku metropolitalnego w zakresie spraw finansowych
wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, starostowie odpowiednio: gmin, miast na prawach powiatu i powiatów wchodzących w skład związku			delegaci do organu związku metropolitalnego (zgromadzenia związku metropolitalnego)

obywatele zamieszkali na terenie gmin, które zrzeszą się w związek metropolitalny	prawdopodobnie ponad 1,5 mln (w zależności od liczby gmin, które przystąpią do związku)	• konsultacje • pośrednie – oczekuje się, że projektowane rozwiązanie wpłynie pozytywnie na jakość życia
---	---	---

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt został skierowany do zaopiniowania przez: Ministra Finansów, Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Rozwoju, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Infrastruktury, Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych, Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, Krajową Radę Radców Prawnych, Naczelną Radę Adwokacką, Naczelnny Sąd Administracyjny, Wojewodę Pomorskiego, Sejmik Województwa Pomorskiego, Radę Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot, Marszałka Województwa Pomorskiego, Prezydenta Gdyni, Prezydenta Sopotu, Związek Powiatów Polskich, Unię Metropolii Polskich, Związek Miast Polskich, Unię Miasteczek Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Śląski Związek Gmin i Powiatów.

Minister Rozwoju **pozytywnie zaopiniował inicjatywę** i zgłosił uwagi do projektu dotyczące przepisów proceduralnych związanych z wydawaniem rozporządzeń wykonawczych w sprawie utworzenia i zmiany granic związku metropolitalnego.

Minister Finansów wyraził pogląd, że projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim jest projektem przedwczesnym i że do czasu przeprowadzenia ewaluacji funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii nie należałoby podejmować inicjatyw w tym zakresie, a przynajmniej poprzedzić je wspomnianą oceną. Ponadto stwierdził, że projekt ustawy ma negatywny wpływ na przestrzeń fiskalną budżetu państwa wynikającą ze stabilizacyjnej reguły wydatkowej. Może też mieć negatywny wpływ na zdolność kredytową jednostek samorządu terytorialnego tworzących związek metropolitalny. Minister Finansów zauważył również, że sposób ustalania stałej części składki „premiuje” miasta na prawach powiatu.

Minister Funduszy i Polityki Regionalnej wyraził pogląd, że w sytuacji pojawiających się inicjatyw odnośnie do powoływania kolejnych związków metropolitalnych, należy wstrzymać się z pracami legislacyjnymi do momentu pełnego zebrania opinii i doświadczeń z wdrażania i obowiązywania ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim.

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej **nie zgłosiła uwag.**

Prezes Rady Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot **poparł inicjatywę ustawodawczą.** Prezes Zarządu Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot przedstawił **propozycję nowego projektu ustawy** o związku metropolitalnym w województwie pomorskim.

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej **pozytywnie** zaopiniował projekt ustawy.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych przedstawiła opinie zgłoszone przez regionalne izby obrachunkowe. W ocenie RIO w Katowicach koncepcja tworzenia kolejnych związków metropolitalnych bez przeprowadzenia w Polsce reformy samorządowej jest koncepcją nieracjonalną i wadliwą. Powoływanie kolejnych związków metropolitalnych wymagałoby ogólnopolskiej reformy samorządowej. Dodatkowo zgłoszono wątpliwość co do zgodności funkcjonowania związków metropolitalnych z Konstytucją RP i możliwość wydawania przez zgromadzenie związku aktów prawa miejscowego. Ponadto zgłoszono szereg uwag legislacyjnych.

W dniu 30 lipca 2020 r. Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej na wspólnym posiedzeniu przyjęły projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim w formie tekstu jednolitego, uwzględniającego poprawki zgłoszone w trakcie posiedzenia. Najważniejszą zmianą jest przyjęcie regulacji, na podstawie której do związku mogą przystąpić także gminy i powiaty spoza województwa pomorskiego.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

[illegible]

Saldo ogółem	0	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d
Budżet państwa	0	-10	-251	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d
JST	0	-4	-22	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d
Związek Metropolitalny	0	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d

Źródła finansowania:	podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) składki gmin zrzeszonych w związku metropolitalnym											
-----------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Przedmiotowa ustawa będzie miała bezpośredni wpływ na sektor finansów publicznych, gdyż zaproponowany w niej sposób finansowania Pomorskiego Związku Metropolitalnego spowoduje zmiany w przepływach środków finansowych pomiędzy jednostkami zaliczanymi do sektora finansów publicznych. Szacuje się, że w fazie organizacyjnej Pomorski Związek Metropolitalny uzyska dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) w wysokości 10 mln zł i ze składek gmin w wysokości 4 mln zł. W pierwszym roku działalności dochody z PIT prawdopodobnie wyniosą ok. 251 mln zł, zaś dochody ze składek gmin ok. 22 mln zł. Prognozowanie dochodów i wydatków Pomorskiego Związku Metropolitalnego w kolejnych latach, w sposób wiarygodny nie jest możliwe, gdyż jak pokazuje funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, kształtowanie się dochodów tego podmiotu w kolejnym latach jego działalności jest uzależnione od przyjętej strategii rozwoju związku metropolitalnego. W przypadku Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, w drugim roku działalności udział dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, w strukturze dochodów ogółem, uległ znacznemu obniżeniu z powodu wzrostu znaczenia innych źródeł dochodów.											
--	---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Dane dot. Górnośląskiej - Zagłębiowskiej Metropolii				
	2018		2019	
	tys. zł	struktura	tys. zł	struktura
dochody ogółem	383 491	100%	1 131 816	100%
PIT	348 605	90,9%	375 790	33,2%
składki gmin	32 732	8,5%		
liczba ludności [osób]	2 255 505		2 249 568	
obliczenia parametrów				
dochody z PIT w przeliczeniu na 1 osobę zamieszkującą na obszarze Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii [zł/osobę]	155		167	
dochody ze składek gmin w przeliczeniu na 1 osobę zamieszkującą na obszarze Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii [zł/osobę]	15			
Obliczenia dot. Pomorskiej Metropolii				
założenia:				
liczba ludności [osób]	1 500 000			
dochody z PIT w przeliczeniu na 1 osobę zamieszkującą na obszarze Pomorskiej Metropolii [zł/osobę]	167			
dochody ze składek gmin w przeliczeniu na 1 osobę zamieszkującą na obszarze Pomorskiej Metropolii [zł/osobę]	15			
wyniki			komentarz	
szacowane dochody z PIT [mln zł]	251		pierwszy rok działalności	
szacowane dochody ze składek gmin [mln zł]	22			
szacowane dochody z PIT [mln zł]	10		faza organizacyjna	
szacowane dochody ze składek gmin [mln zł]	4			

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za 2018 r. i 2019 r.; Obliczenia własne.

W celu sporządzenia szacunków dochodów Pomorskiego Związku Metropolitalnego dla fazy organizacyjnej i pierwszego pełnego roku działalności przyjęto następujące założenia:

- struktura dochodów Pomorskiego Związku Metropolitalnego będzie zbliżona do struktury dochodów Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (projektowany związek metropolitalny będzie pełnił podobne funkcje do tych, jakie realizuje funkcjonująca Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, której zapewniono analogiczne źródła finansowania),
- dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych uzależnione są od kształtowania się wysokości wynagrodzenia i poziomu aktywności społeczeństwa – analiza przeciętnego wynagrodzenia i stopy bezrobocia pozwala stwierdzić, że w przeliczeniu na jednego mieszkańca dochody z PIT powinny kształtować się na zbliżonym poziomie do dochodów jakie uzyskiwała Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia,

	• brak informacji odnośnie do gmin, które wejdą w skład związku; szacunki zostały sporządzone dla liczby 1,5 mln ludności zamieszkującej obszar metropolitalny, • z uwagi na skutki dla sektora finansów publicznych epidemii COVID-19 prognozowanie dochodów z PIT związku metropolitalnego w okresie 10 lat funkcjonowania nie jest zasadne; rachunek skutków został przeprowadzony w warunkach 2019 r. Koszty związane z organizacją projektowanego związku metropolitalnego prawdopodobnie będą zbliżone do wydatków poniesionych na utworzenie związku metropolitalnego w województwie śląskim. Należy dodać, że z analizy sprawozdania wykonania budżetu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wynika, że zaprojektowane źródła finansowania pozwoliły na sfinansowanie niezbędnych wydatków w fazie organizacyjnej i pierwszym pełnym roku działalności. Skutki pośrednie ustawy. W długim okresie obowiązywania przedmiotowej ustawy można oczekiwać, że ujawnią się pozytywne skutki działalności związku metropolitalnego, gdyż działalność tego podmiotu prawdopodobnie przyczyni się do pokonania barier rozwojowych, a w konsekwencji nastąpi poprawa dynamiki rozwoju tego regionu Polski. Jednakże ocena wpływu projektowanej ustawy w tym obszarze może mieć jedynie charakter jakościowy. Jednocześnie okres funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jest zbyt krótki, zaś doświadczenia zagraniczne, z uwagi na specyficzne rozwiązania ustrojowe, także nie wydają się dawać stosownej podstawy do wyciągania wniosków odnośnie do skali efektów.
--	---

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
w ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2019 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele, gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
w ujęciu niepieniężnym	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	W długim okresie pozytywny wpływ regulacji na jakość życia rodzin, obywateli zamieszkających na obszarze metropolitalnym Gdańsk-Gdynia-Sopot.						
		Ustawa nie będzie miała bezpośredniego wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorców na obszarze metropolitalnym Gdańsk-Gdynia-Sopot. Umożliwi jednak władzom związku metropolitalnego podejmowanie działań, które w sposób pośredni, w długim okresie, będą pozytywnie oddziaływać na konkurencyjność podmiotów zlokalizowanych na tym obszarze.						

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.

Projektowana ustawa będzie miała wpływ na funkcjonowanie podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych położonych w gminach, które przystąpią do związku metropolitalnego. Na skutek zaprojektowanych w ustawie rozwiązań, a także działań jakie będą podejmowane przez władze związku oraz zmian organizacyjnych, jakie dotkną niektóre podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych, będą musiały być przedkładane odpowiednie sprawozdania.

9. Wpływ na rynek pracy.

Pozytywny lokalny wpływ na rynek pracy na obszarze metropolitalnym Gdańsk-Gdynia-Sopot.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

Omówienie wpływu	Pozytywny wpływ na rozwój miast: Gdańsk, Gdynia i Sopot oraz gmin, które wejdą w skład związku metropolitalnego. Z uwagi na przewidziane w ustawie rozwiązania organizacyjne regulacja będzie miała wpływ na mienie jednostek samorządu terytorialnego, które przystąpią do zrzeszenia.
------------------	---

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

Przepisy projektu ustawy wejdą w życie z dniem następującym po ogłoszeniu ustawy.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Przedmiotowa regulacja będzie miała istotny wpływ na rozwój obszaru metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot i dlatego powinna podlegać ocenie *ex-post*. Ewaluacja powinna być kompleksowa, ponieważ wpływ regulacji ujawni się w wielu obszarach. Z uwagi na dostępność danych będzie ona możliwa do przeprowadzenia po okresie trzech lat obowiązywania ustawy.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

Brak

Warszawa, 18 września 2020 r.

BAS-WAPM-1943/20

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Ryszard Świlski)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2019 r. poz. 1028, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

W projekcie ustawy określono zasady i tryb tworzenia oraz zasady funkcjonowania związku metropolitalnego w województwie pomorskim, zwanego dalej jako „związek metropolitalny”. Związek metropolitalny zostałby utworzony przez Radę Ministrów, w drodze rozporządzenia, wydawanego na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Związek metropolitalny stanowiłby zrzeszenie gmin i powiatów województwa pomorskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 1 000 tys. mieszkańców. W skład związku metropolitalnego wchodziłyby miasta na prawach powiatu: Gdańsk, Gdynia i Sopot. W projekcie ustawy zawarto postanowienia regulujące kwestie dotyczące: trybu tworzenia związku metropolitalnego oraz ustalania i zmiany jego obszaru i granic (art. 4 – 11), zakresu działania związku metropolitalnego i jego zadań (art. 12 – 19), władz związku metropolitalnego (art. 20 – 43), mienia związku metropolitalnego (art. 44 – 48), finansów związku metropolitalnego (art. 49 – 55) oraz dochodów związku metropolitalnego (art. 56 – 59).

Proponowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy wskazać art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) ustanawiający swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii. Przepis zakłada zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

W art. 31 projektu określono (w sposób negatywny) wymagania, które powinni spełniać członkowie zarządu związku metropolitalnego. Zarząd stanowiłby pięcioosobowy organ wykonawczy związku metropolitalnego (art. 30 projektu), wybierany przez zgromadzenie związku metropolitalnego – organ stanowiący i kontrolny związku metropolitalnego (art. 22 i 32 projektu). W zakresie nieuregulowanym w projektowanej ustawie do działalności i funkcjonowania zarządu oraz praw i obowiązków członków zarządu stosowałyby się odpowiednio przepisy dotyczące zarządu województwa i członków zarządu województwa (art. 43 projektu). Zgodnie z art. 31 ust. 1 projektu członkiem zarządu nie będzie mogła być osoba, która nie jest obywatelem polskim¹. Członkostwo w zarządzie byłoby więc wykluczone w odniesieniu do obywateli innych niż RP państw członkowskich UE.

Zasada swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia (art. 45 ust. 1 i 2 TfUE). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: Trybunał) swoboda przepływu pracowników oznacza zniesienie także barier o charakterze niedyskryminującym. Za sprzeczne z art. 45 TfUE Trybunał uznaje regulacje krajowe, które uniemożliwiają lub zniechęcają pracownika – obywatela UE do skorzystania ze swobody przemieszczania się do innego państwa członkowskiego.

Postanowienia art. 45 TfUE nie mają jednak zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej (art. 45 ust. 4 TfUE). Wyłączenie to ma charakter wyjątku, nie można więc traktować go rozszerzająco. Jego treść, wraz z pojęciem

¹ Por. analogiczny wymóg posiadania obywatelstwa polskiego przez członka zarządu województwa w art. 31 ust. 2a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512, ze zmianami): *Członkiem zarządu województwa nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim*. Obywatelstwo polskie jest także wymagane wobec członka zarządu związku metropolitalnego w województwie śląskim na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730 oraz z 2020 r. poz. 1378).

„administracja publiczna”, jest przedmiotem orzecznictwa Trybunału.² Trybunał stwierdził, że pojęcie administracji publicznej w rozumieniu przepisów TfUE należy interpretować i stosować jednolicie w całej Unii i w związku z tym nie może być w pełni pozostawione uznaniu państw członkowskich. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału art. 45 ust. 4 TfUE będzie miał zastosowanie tylko do stanowisk, które są związane z bezpośrednim lub pośrednim udziałem w wykonywaniu władzy publicznej (władzy powierzonej przez prawo publiczne) oraz funkcji, które mają na celu ochronę ogólnych interesów państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i wymagają zatem od osób dysponujących tymi uprawnieniami istnienia szczególnego relacji solidarności z państwem oraz wzajemności praw i obowiązków leżących u podstaw więzów obywatelstwa. Wyłączenia określonego w art. 45 ust. 4 TFUE nie stosuje się do stanowisk, które podlegają wprawdzie państwu lub innym podmiotom prawa publicznego, jednak nie wiążą się ze współdziałaniem przy wykonywaniu zadań należących do administracji publicznej we właściwym znaczeniu.

Dodatkową wskazówką interpretacyjną może być treść komunikatu Komisji z 11 grudnia 2002 r. dotyczącego swobody przepływu pracowników³ oraz komunikatu Komisji z 13 lipca 2010 r. do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany*⁴. Komisja Europejska uważa, że wyjątek dotyczący administracji publicznej odnosi się przede wszystkim do sił zbrojnych, policji, wymiaru sprawiedliwości, administracji skarbowej oraz dyplomacji⁵. Może odnosić się do stanowisk w administracji publicznej szczebla centralnego lub lokalnego, których sprawowanie zakłada wykonywanie władzy państwowej, w związku z procesem tworzenia lub stosowania prawa oraz nadzoru nad jednostkami podporządkowanymi.

² Zob. m.in. wyrok Trybunału z 17 grudnia 1980 r. w sprawie Komisja przeciwko Belgii, 149/79, ECLI:EU:C:1980:297, pkt. 10, 12, 18 i 19, wyrok Trybunału z 16 czerwca 1987 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, 225/85, ECLI:EU:C:1987:284, pkt 7, wyrok Trybunału z dnia 2 lipca 1996 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, C-290/94, ECLI:EU:C:1996:265, pkt 2, wyrok Trybunału z dnia 30 września 2003 r. w sprawie Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, C-405/01, ECLI:EU:C:2003:515, pkt 40, wyrok Trybunału z 30 września 2003 r. w sprawie Anker i inni, C-47/02, ECLI:EU:C:2003:516, pkt. 57–60, wyrok Trybunału z 10 września 2014 r. w sprawie Haralambidis, C-270/13, ECLI:EU:C:2014:2185, pkt. 42–45, wyrok Trybunału z 6 października 2015 r. w sprawie Brouillard, C-298/14, ECLI:EU:C:2015:652, pkt. 30–32, wyrok Trybunału z 22 czerwca 2017 r. w sprawie Bechtel, C-20/16, pkt. 34 i 35.

³ *Communication from the Commission “Free movement of workers – achieving the full benefits and potential”* (COM(2002) 694 final). Dokument niedostępny w języku polskim.

⁴ KOM(2010) 373 wersja ostateczna.

⁵ Jednocześnie Komisja Europejska wyraźnie zastrzega, że nie wszystkie stanowiska w wymienionych przez nią dziedzinach administracji publicznej wiążą się ze wykonywaniem władzy publicznej i odpowiedzialnością za ochronę ogólnych interesów państwa.

Na gruncie przepisów projektu powstaje pytanie, czy w odniesieniu do stanowiska członka zarządu związku metropolitalnego ma zastosowanie wyjątek określony w art. 45 ust. 4 TfUE, a więc czy stanowisko to jest wyłączone ze swobody przepływu pracowników wewnątrz Unii.

Zgodnie z projektem zarząd, będący organem wykonawczym związku metropolitalnego, ma wykonywać zadania związku metropolitalnego niezastrzeżone na rzecz zgromadzenia (art. 37 w związku z art. 26 ust. 2 projektu). Zgodnie z art. 2 projektu związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zakres zadań publicznych wykonywanych przez związek metropolitalny określono w przepisach rozdziału 3 (art. 12 – 19) projektu. Są to zadania m.in. w zakresie: publicznego transportu zbiorowego, rozwoju sieci dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego oraz adaptacji do zmian klimatu i ochrony środowiska. Na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego albo organem administracji rządowej związek metropolitalny mógłby realizować zadania publiczne należące odpowiednio do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa oraz do zakresu działania administracji rządowej. W celu wykonywania zadań publicznych związek metropolitalny mógłby, na podstawie upoważnień ustawowych, stanowić akty prawa miejscowego obowiązujące na jego obszarze. Decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydawałby prezes zarządu związku metropolitalnego lub upoważnieni przez niego pozostali członkowie zarządu⁶. Związek metropolitalny mógłby tworzyć stowarzyszenia z jednostkami samorządu terytorialnego oraz nawiązywać współpracę z krajowymi podmiotami o charakterze metropolitalnym oraz podmiotami o charakterze metropolitalnym z innych państw. Ponadto związek metropolitalny mógłby udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, jednostkom samorządu terytorialnego oraz ich związkom. Nadzór nad działalnością związku metropolitalnego sprawowałby Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda pomorski.

Biorąc pod uwagę kompetencje i zakres zadań publicznych związku metropolitalnego wykonywanych przez zarząd należy uznać, że sprawowanie funkcji członka zarządu wymaga istnienia szczególnych relacji w stosunku do państwa, wynikających z więzów obywatelstwa. Pełnienie tych funkcji jest więc zatrudnieniem w administracji publicznej i spełnia kryterium wyjątku przewidzianego w art. 45 ust. 4 TfUE. Należy uznać, że w omawianym przypadku wymóg obywatelstwa polskiego jest usprawiedliwiony, zasada swobody przepływu pracowników nie ma zastosowania, a projektowany przepis nie jest sprzeczny z prawem UE.

⁶ Zgodnie z art. 14 ust. 2 projektu ustawy prezes zarządu mógłby upoważnić do wydawania w jego imieniu tej kategorii decyzji także inne osoby wymienione w tym przepisie. Od decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej służyłoby odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, a w sprawach powierzonych na podstawie porozumienia z wojewodą – do właściwego ministra.

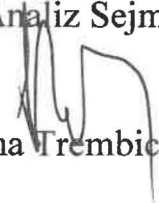
4. Konkluzja

Projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Marcin Fryźlewicz
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych



Krystyna Trembicka

Warszawa, 18 września 2020 r.

BAS-WAPM-1944/20

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

**w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu –
czy senacki projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie
pomorskim (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Ryszard Świlski jest
projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**

W projekcie ustawy określono zasady i tryb tworzenia oraz zasady funkcjonowania związku metropolitalnego w województwie pomorskim, zwanego dalej jako „związek metropolitalny”. Związek metropolitalny zostałby utworzony przez Radę Ministrów, w drodze rozporządzenia, wydawanego na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Związek metropolitalny stanowiłby zrzeszenie gmin i powiatów województwa pomorskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 1 000 tys. mieszkańców. W skład związku metropolitalnego wchodziłyby miasta na prawach powiatu: Gdańsk, Gdynia i Sopot. W projekcie ustawy zawarto postanowienia regulujące kwestie dotyczące: trybu tworzenia związku metropolitalnego oraz ustalania i zmiany jego obszaru i granic (art. 4 – 11), zakresu działania związku metropolitalnego i jego zadań (art. 12 – 19), władz związku metropolitalnego (art. 20 – 43), mienia związku metropolitalnego (art. 44 – 48), finansów związku metropolitalnego (art. 49 – 55) oraz dochodów związku metropolitalnego (art. 56 – 59).

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim
nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Autor:

Marcin Fryźlewicz

ekspert ds. legislacji

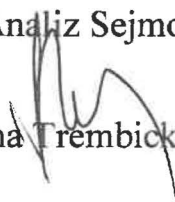
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor

Biura Analiz Sejmowych

Krystyna Trembicka





WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SP-WP-020-39(8)/20
Data wpływu 22.09.2020

SEKRETARIAT ZŁOZY SZEFĄ KS
L.dz. DS-173-520/20
Data wpływu 21.09.2020

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polski

Opinia
Zarządu Związku Gmin
Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej
w sprawie
projektu ustawy o związku metropolitalnym
w województwie pomorskim
(druk nr EW-020-90(2)20)

Zarząd Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej dokonał analizy projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim. Starania samorządów województwa pomorskiego o stworzenie narzędzi prawnych, pozwalających na rozszerzenie swoich kompetencji, dających podstawy tworzenia nowych możliwości, ukierunkowanych na podniesienie jakości świadczonych usług na rzecz swoich mieszkańców, potwierdza ich dojrzałość oraz odpowiedzialność za powierzone do realizacji zadania publiczne. Gotowość do kolegialnego podejmowania decyzji oraz zajmowanie wspólnych stanowisk są dowodem na potrzeby dialogu w świetle demokratycznych zasad praworządności.

Uwzględniając powyższe Zarząd ZGWRP
pozytywnie opiniuje
przedłożony projekt ustawy

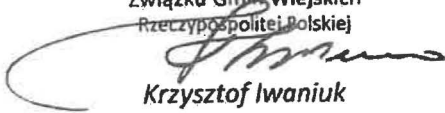
Zarząd ZGWRP uzasadniając swoją opinię przedstawia co następuje:

- Gminy, ich związki i porozumienia międzygminne, działające zgodnie z zasadami wskazanymi w rozdziale 7 ustawy o samorządzie gminnym nie są, w przypadku dużych kompleksów o zróżnicowanym charakterze i funkcji, wystarczającym narzędziem prawnym do zapewnienia sprawnej współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego wchodzącymi w ich skład.
- Gminy nie mogą wykonywać samodzielnie zadań, które wykraczają poza ich granice i kompetencje. Na terenie typu metropolitalnego do kompleksowej realizacji zadań nie są uprawnione samodzielnie także powiaty i województwa.
- Pokładane nadzieje na szeroki rozwój obszarów funkcjonalnych w związkach metropolitalnych i współpracy samorządów w ich granicach, określone ustawą z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, poniosły fiasko wobec jej uchylecia ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim.

- Proponowane ustawą przepisy, mają umożliwić nie tylko utworzenie pomorskiego związku metropolitalnego jako nowego bytu organizacyjnego, ale również znacznie poszerzyć zdolności samorządów do wykonywania istotnych, z punktu widzenia obywateli, zadań publicznych.
- Ważnym jest, że projekt ustawy zakłada wykorzystanie dotychczasowych obszarów funkcjonalnych województwa pomorskiego dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego regionu.
- Gminy członkowskie ZGWRP, oceniając projekt ustawy, zwracają potrzebę na zapewnienie, w jej treści, powiązań funkcjonalnych z obszarami przyległymi. Chodzi o wszelkiego rodzaju przedsięwzięcia i porozumienia samorządowe wykraczające poza zasięg związku, w tym m.in. w zakresie transportu publicznego i powiązań komunikacyjnych.
- Związek metropolitalny, utworzony na mocy przedłożonego projektu ustawy, będzie mógł spójnie realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu i województwa oraz zadania z zakresu administracji rządowej, na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej.

Poznań, dnia 21 września 2020 r.

Przewodniczący
Związku Gmin Wiejskich
Rzeczypospolitej Polskiej



Krzysztof Iwaniuk