



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja

Druk nr 2107
Warszawa, 30 lipca 2013 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o powiecie metropolitalnym.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Marka Wójcika.

(-) Jerzy Borowczak; (-) Jacek Brzezinka; (-) Borys Budka; (-) Arkady Fiedler; (-) Krzysztof Gadowski; (-) Andrzej Gałazewski; (-) Czesław Głuza; (-) Tomasz Głogowski; (-) Rafał Grupiński; (-) Jan Kaźmierczak; (-) Joanna Kluzik-Rostkowska; (-) Ewa Kołodziej; (-) Sławomir Kowalski; (-) Elżbieta Królikowska-Kińska; (-) Marek Krzakała; (-) Izabela Leszczyna; (-) Beata Małecka-Libera; (-) Anna Nemś; (-) Mirosława Nykiel; (-) Małgorzata Pępek; (-) Elżbieta Apolonia Pierzchała; (-) Danuta Pietraszewska; (-) Lucjan Marek Pietrzczyk; (-) Jarosław Pięta; (-) Marek Plura; (-) Halina Rozpondek; (-) Wojciech Saługa; (-) Henryk Siedlaczek; (-) Grzegorz Sztolcman; (-) Krystyna Szumilas; (-) Bożena Szydłowska; (-) Marcin Świącicki; (-) Tomasz Tomczykiewicz; (-) Aleksandra Trybuś; (-) Piotr Van der Cogen; (-) Marek Wójcik; (-) Ryszard Zawadzki; (-) Jerzy Ziętek; (-) Ewa Żmuda-Trzebiatowska.

USTAWA

z dnia

o powiecie metropolitalnym

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1. 1. Mieszkańcy powiatu metropolitalnego, zwanego dalej powiatem, tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową.

2. Ilekroć w ustawie jest mowa o powiecie metropolitalnym, należy przez to rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

Art. 2. 1. Powiat metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

2. Powiat metropolitalny ma osobowość prawną.

3. Samodzielność powiatu metropolitalnego podlega ochronie sądowej.

4. O ustroju powiatu metropolitalnego stanowi jego statut.

Art. 3. 1. Zakres działania powiatu metropolitalnego nie narusza samodzielności powiatu i gminy, chyba, że przepisy ustaw szczególnych stanowią inaczej.

2. Organy samorządu metropolitalnego nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym.

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

1) tworzy, łączy, dzieli i znosi powiaty metropolitalne oraz ustala ich granice,

2) ustala i zmienia nazwy powiatów metropolitalnych oraz siedziby ich władz.

2. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, może być wydane także na wniosek zainteresowanej rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy.

3. Ustalenie granic powiatu metropolitalnego następuje poprzez wskazanie gmin, powiatów lub miast na prawach powiatu wchodzących w skład powiatu metropolitalnego, a zmiana jego granic dokonywana jest w sposób zapewniający powiatowi metropolitalnemu terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych.

4. Przez dzielenie powiatów metropolitalnych należy również rozumieć wyłączenie jednej lub więcej gmin, powiatu lub miasta na prawach powiatu z terytorium powiatu metropolitalnego z możliwością jednoczesnego:

1) włączenia tej gminy lub gmin, powiatu lub miasta na prawach powiatu do innego powiatu metropolitalnego,

2) utworzenia nowego powiatu metropolitalnego z tych gmin albo z tych gmin, powiatu lub miasta na prawach powiatu.

5. Zmiany, o których mowa w ust. 1, następują z dniem 1 stycznia.

Art. 5. 1. Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1, wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad powiatów albo rady miasta na prawach powiatu i rady powiatu – poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady

konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic powiatów naruszających granice województw – dodatkowo opinii odpowiednich sejmików województw. Minister właściwy do spraw administracji publicznej może wystąpić także o opinie zainteresowanych rad gmin; w tym przypadku nie jest konieczne przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami gminy.

2. Konsultacje z mieszkańcami dotyczące, naruszającej granice województw, zmiany granic powiatów albo powiatu i miasta na prawach powiatu w sprawach, o których mowa w art. 4 ust. 3 – jeżeli zmiana granic wynika z wyłączenia tylko jednej gminy lub miasta na prawach powiatu – mogą zostać ograniczone przez sejmiki województw do mieszkańców odpowiedniego powiatu lub miasta na prawach powiatu objętego zmianą.

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

Art. 6. 1. Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1, na wniosek odpowiednio rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy wymaga:

1) wniosku rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy poprzedzonego przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji z mieszkańcami, wraz z uzasadnieniem oraz niezbędnymi dokumentami, mapami i informacjami potwierdzającymi zasadność wniosku,

2) opinii odpowiednio rad powiatów lub rady miasta na prawach powiatu objętych wnioskiem, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmiany granic powiatu naruszającej granice województw – opinii sejmików województw,

3) opinii rad gmin, których dotyczy wnioski,

4) opinii wojewody właściwego dla powiatu lub miasta na prawach powiatu objętego wnioskiem.

2. Do wniosku i opinii, o których mowa w ust. 1, przepisy art. 5 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.

3. Rada powiatu, rada miasta na prawach powiatu lub rada gminy występuje z wnioskiem, o którym mowa w ust. 1, do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody, w terminie do dnia 31 marca.

4. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, tryb postępowania przy składaniu wniosków, o których mowa w ust. 1, oraz dokumenty, które należy dołączyć do wniosku.

Art. 7. 1. W przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla powiatu metropolitalnego mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami.

2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu metropolitalnego określa uchwała rady powiatu metropolitalnego.

Rozdział 2

Zakres działania i zadania powiatu metropolitalnego

Art. 8. 1. Powiat metropolitalny wykonuje zadania publiczne obejmujące:

1) przyjęcie oraz realizowanie wspólnej strategii rozwoju powiatu metropolitalnego;

2) uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego stanowiącego wiążące wytyczne dla miast będących członkami powiatu metropolitalnego w procesie tworzenia gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz gminnych planów zagospodarowania przestrzennego;

3) organizację i wykonywanie publicznego transportu zbiorowego na obszarze powiatu metropolitalnego;

4) planowanie sieci i zarządzanie drogami publicznymi krajowymi i wojewódzkimi na obszarze powiatu metropolitalnego;

5) uchwalanie i realizacja programów ochrony środowiska, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami na obszarze powiatu metropolitalnego;

6) uchwalenie projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz uchwalenie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla powiatu metropolitalnego;

7) uchwalanie programów metropolitalnych w zakresie bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego;

8) koordynowanie działań dla przedsięwzięć o znaczeniu ponadgminnym wynikających ze strategii rozwoju powiatu metropolitalnego;

9) tworzenie oraz zarządzanie jednostkami organizacyjnymi o znaczeniu metropolitalnym;

10) opiniowanie projektów ustaw oraz innych aktów normatywnych odnoszących się do powiatu metropolitalnego;

11) współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego, w szczególności z samorządem województwa, a także organami administracji rządowej, organizacjami pozarządowymi w sprawach powiatu metropolitalnego;

12) współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, a także organizacjami społecznymi na zasadach określonych w odrębnych przepisach;

13) promocja powiatu metropolitalnego.

2. Ustawy mogą określać inne zadania powiatu metropolitalnego.

3. Ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu metropolitalnego jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat metropolitalny.

Art. 9. 1. W celu wykonywania zadań powiat metropolitalny może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami.

2. Powiat metropolitalny nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Art. 10. 1. Ustawy określają przypadki, w których właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat metropolitalny obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością.

2. Jeżeli działania związane z usuwaniem zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością przeprowadza się w ramach zorganizowanej akcji, nałożenie obowiązku może dotyczyć wykonania czynności, o których mowa w ust. 1, również poza terenem powiatu metropolitalnego.

3. Za czynności, o których mowa w ust. 2, powiatowi metropolitalnemu przysługuje zwrot koniecznych wydatków i nakładów wraz z ustawowymi odsetkami od organu administracji, który nałożył obowiązek wykonania tych czynności.

Art. 11. W zakresie zadań realizowanych przez powiat metropolitalny przepisy innych ustaw dotyczące powiatu stosuje się odpowiednio.

Rozdział 3

Władze powiatu metropolitalnego

Art. 12. 1. Mieszkańcy powiatu metropolitalnego podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym - poprzez wybory i referendum powiatowe - lub za pośrednictwem organów powiatu.

2. Organami powiatu są:

1) rada powiatu metropolitalnego,

2) zarząd powiatu metropolitalnego.

Art. 13. 1. Działalność organów powiatu metropolitalnego jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

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

3. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut powiatu metropolitalnego.

Art. 14. 1. Rada powiatu metropolitalnego jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu metropolitalnego, z zastrzeżeniem przepisów o referendum powiatowym.

2. Kadencja rady trwa 4 lata, licząc od dnia wyborów.

3. Radni wybierani są w wyborach bezpośrednich. Do wyborów rady powiatu metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.) dotyczące wyboru radnych do sejmików województw, z tym że w okręgach wyborczych wybiera się od 3 do 5 radnych. Do podziału na okręgi wyborcze stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wyborów do rad powiatów.

4. W skład rady wchodzi 15 radnych.

Art. 15. 1. Odwołanie rady powiatu metropolitalnego przed upływem kadencji następuje w drodze referendum powiatowego.

2. Zasady i tryb przeprowadzania referendum powiatowego określa odrębna ustawa.

Art. 16. Do wyłącznej właściwości rady powiatu metropolitalnego należy:

1) stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu metropolitalnego;

2) wybór i odwoływanie zarządu powiatu metropolitalnego, ustalanie wynagrodzenia członków zarządu;

3) powoływanie i odwoływanie, na wniosek starosty, skarbnika powiatu metropolitalnego, będącego głównym księgowym budżetu powiatu;

4) stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu metropolitalnego, oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności;

5) uchwalanie strategii rozwoju powiatu metropolitalnego, a także innych planów, strategii, w tym wieloletniej prognozy finansowej,

6) uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego;

7) uchwalanie budżetu, sprawozdań z wykonania budżetu, oraz uchwał w sprawie absolutorium dla zarządu powiatu metropolitalnego;

8) ustalanie zasad gospodarowania mieniem powiatu metropolitalnego;

9) ustalanie 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 rady powiatu metropolitalnego 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 powiatu metropolitalnego może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady powiatu metropolitalnego;

10) podejmowanie uchwał o tworzeniu, likwidacji i reorganizacji jednostek organizacyjnych oraz wyposażaniu ich w majątek;

11) podejmowanie uchwał w sprawach tworzenia i przystępowania do spółek, ich rozwiązywania i występowania z nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów oraz obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji;

12) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu metropolitalnego oraz określanie zakresu i zasad zaciągania zobowiązań majątkowych przez zarząd powiatu metropolitalnego;

13) podejmowanie uchwał w sprawach emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu;

14) podejmowanie uchwał w sprawach zawierania porozumień oraz współdziałania i współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;

15) podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw;

16) podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań realizowanych przez powiat metropolitalny,

17) uchwalanie metropolitalnego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego,

18) uchwalanie metropolitalnego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,

19) dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego na obszarze powiatu metropolitalnego,

20) podejmowanie uchwał w sprawach herbu powiatu i flagi powiatu metropolitalnego,

21) podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu metropolitalnego.

Art. 17. 1. Uchwały rady i zarządu powiatu metropolitalnego zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (zarządu), w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.

2. Odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium.

Art. 18. 1. Przewodniczącym rady powiatu metropolitalnego jest starosta.

2. Zadaniem starosty jako przewodniczącego jest organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.

3. Starosta nie może brać udziału w głosowaniu rady jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego.

4. W przypadku nieobecności starosta może wyznaczyć do wykonywania zadań przewodniczącego rady jednego z wicestarostów. W przypadku nieobecności starosty i niewyznaczenia wicestarosty, zadania przewodniczącego rady wykonuje wicestarosta najstarszy wiekiem.

Art. 19. 1. Rada powiatu metropolitalnego obraduje na sesjach zwoływanych przez starostę w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał.

2. Rada powiatu metropolitalnego może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględna większością głosów ustawowego składu rady.

3. Pierwszą sesję nowo wybranej rady powiatu metropolitalnego zwołuje starosta poprzedniej kadencji na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze całego kraju.

4. Po upływie terminu określonego w ust. 3 sesję zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 21 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów dla całego kraju lub w przypadku wyborów przedterminowych na dzień przypadający w ciągu 21 dni po ogłoszeniu wyników wyborów do rady powiatu metropolitalnego.

5. W przypadku wyborów przedterminowych pierwszą sesję zwołuje osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów jednostki samorządu terytorialnego. Przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio.

6. Sesje nowo wybranej rady powiatu metropolitalnego, do czasu wyboru starosty, prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji.

7. Na wniosek zarządu lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady powiatu metropolitalnego starosta obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1. Jeżeli starosta nie zwoła sesji w tym terminie sesję zwołuje wojewoda (jako organ nadzoru) w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku.

8. Do zmiany porządku obrad sesji zwołanej w trybie określonym w ust. 7 stosuje się przepis ust. 2, z tym że dodatkowo wymagana jest zgoda wnioskodawcy.

Art. 20. 1. Rada powiatu metropolitalnego kontroluje działalność zarządu powiatu metropolitalnego oraz powiatowych jednostek organizacyjnych. W tym celu powołuje komisję rewizyjną.

2. W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, z wyjątkiem radnych będących członkami zarządu.

3. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu powiatu metropolitalnego i występuje z wnioskiem do rady powiatu metropolitalnego 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 radę powiatu metropolitalnego w zakresie kontroli. Uprawnienie to nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji powoływanych przez radę na podstawie art. 21.

Art. 21. 1. Rada powiatu metropolitalnego może powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot ich działania oraz skład osobowy.

2. Komisje podlegają radzie powiatu metropolitalnego w całym zakresie swojej działalności, przedkładają jej swoje plany pracy i sprawozdania z działalności.

3. Radny pobiera diety z tytułu członkostwa w nie więcej niż dwóch komisjach.

Art. 22. Radni mogą tworzyć kluby radnych.

Art. 23. Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę określa statut powiatu metropolitalnego.

Art. 24. 1. Radny przed objęciem mandatu składa ślubowanie:

"Uroczyście ślubuję rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu Polskiego, strzec suwerenności i interesów Państwa Polskiego, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny, wspólnoty samorządowej powiatu metropolitalnego i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej". Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania: "Tak mi dopomóż Bóg".

2. Radny nieobecny na pierwszej sesji rady powiatu metropolitalnego oraz radny, który uzyskał mandat w czasie trwania kadencji, składa ślubowanie na pierwszej sesji, na której jest obecny.

Art. 25. Do praw i obowiązków radnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 21- 25b ustawy o samorządzie powiatowym.

Art. 26. 1. Radny, członek zarządu powiatu metropolitalnego, sekretarz powiatu, skarbnik powiatu, kierownik jednostki organizacyjnej powiatu metropolitalnego, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu starosty są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym, na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym.

Art. 27. 1. Członek zarządu powiatu metropolitalnego, skarbnik powiatu, sekretarz powiatu, kierownik jednostki organizacyjnej powiatu metropolitalnego, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu

starosty w trakcie pełnienia funkcji lub trwania zatrudnienia oraz przez okres 3 lat po zakończeniu pełnienia funkcji lub ustaniu zatrudnienia nie mogą przyjąć jakiegokolwiek świadczenia o charakterze majątkowym, nieodpłatnie lub odpłatnie w wysokości niższej od jego rzeczywistej wartości od podmiotu lub podmiotu od niego zależnego, jeżeli biorąc udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych jego dotyczących mieli bezpośredni wpływ na jego treść.

2. Podmiotem zależnym w rozumieniu ust. 1 jest podmiot, w którym:

1) przedsiębiorca posiada bezpośrednio lub pośrednio większość głosów w jego organach, także na podstawie porozumień z innymi współnikami i akcjonariuszami,

2) przedsiębiorca jest uprawniony do powoływania albo odwoływania większości członków organów zarządzających podmiotu zależnego,

3) więcej niż połowa członków zarządu przedsiębiorcy jest jednocześnie członkami zarządu albo osobami pełniącymi funkcje kierownicze w podmiocie pozostającym z przedsiębiorcą w stosunku zależności.

3. Zakaz, o którym mowa w ust. 1, nie dotyczy nabycia przedmiotu lub usługi dostępnych w ramach publicznej oferty, a także nie dotyczy przedmiotów zwyczajowo wykorzystywanych w celach reklamowych i promocyjnych oraz nagród przyznawanych w konkursach na działalność artystyczną.

Art. 28. 1. Zarząd powiatu metropolitalnego jest organem wykonawczym powiatu metropolitalnego.

2. W skład zarządu wchodzi starosta, jako jego przewodniczący, oraz dwóch wicestarostów.

3. Członkiem zarządu nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim.

4. Członkostwa w zarządzie nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora.

5. Członek zarządu nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego.

Art. 29. 1. Rada powiatu metropolitalnego wybiera zarząd w liczbie 3 osób w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy, z uwzględnieniem ust. 2 i 3.

2. Rada powiatu metropolitalnego wybiera starostę z grona radnych bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.

3. Rada powiatu metropolitalnego wybiera wicestarostów na wniosek starosty zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.

Art. 30. Zarząd powiatu metropolitalnego działa do dnia wyboru nowego zarządu, z zastrzeżeniem art. 31 ust. 5.

Art. 31. 1. Jeżeli rada powiatu metropolitalnego nie dokona wyboru zarządu powiatu metropolitalnego w terminie określonym w art. 26 ust. 1, ulega rozwiązaniu z mocy prawa.

2. Informację o rozwiązaniu rady powiatu metropolitalnego z przyczyny określonej w ust. 1 wojewoda niezwłocznie podaje do wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze powiatu metropolitalnego oraz ogłasza w formie obwieszczenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

3. Po rozwiązaniu rady powiatu metropolitalnego z przyczyny określonej w ust. 1 przeprowadza się wybory przedterminowe.

4. Do czasu wyboru zarządu powiatu metropolitalnego przez nową radę Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która w tym okresie pełni funkcję organów powiatu.

5. Jeżeli rada powiatu metropolitalnego, wybrana w wyniku wyborów przedterminowych, o których mowa w ust. 3, nie dokona wyboru zarządu w terminie określonym w art. 29 ust. 1, ulega

rozwiązaniu z mocy prawa. Informację o rozwiązaniu rady podaje się do wiadomości w trybie określonym w ust. 2.

6. W przypadku, o którym mowa w ust. 4, nie przeprowadza się wyborów przedterminowych. Do dnia wyborów rady powiatu metropolitalnego na kolejną kadencję oraz wyboru zarządu zadania i kompetencje rady i zarządu przejmuje komisarz rządowy ustanowiony przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Art. 32. 1. Uchwała rady powiatu metropolitalnego w sprawie nieudzielenia zarządowi powiatu metropolitalnego absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu, chyba że po zakończeniu roku budżetowego zarząd został odwołany z innej przyczyny.

2. Uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu metropolitalnego podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

3. Rada powiatu metropolitalnego rozpoznaje sprawę odwołania zarządu z przyczyny, o której mowa w ust. 1, na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium. Po zapoznaniu się z opiniami, o których mowa w art. 20 ust. 3, oraz z uchwałą regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady powiatu metropolitalnego o nieudzieleniu zarządowi absolutorium, rada może odwołać zarząd większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.

Art. 33. Do odwołania lub rezygnacji starosty albo zarządu powiatu metropolitalnego lub poszczególnych jego członków stosuje się przepisy art. 31-31c ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. Nr 91 poz. 578 z późn. zm.).

Art. 34. 1. Zarząd powiatu metropolitalnego wykonuje uchwały rady powiatu metropolitalnego i zadania powiatu określone przepisami prawa.

2. Do zadań zarządu należy w szczególności:

1) przygotowywanie projektów uchwał rady powiatu metropolitalnego, w tym opracowanie projektu strategii rozwoju oraz projektu planu zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego;

2) wykonywanie uchwał rady powiatu metropolitalnego,

3) gospodarowanie mieniem powiatu metropolitalnego,

4) wykonywanie budżetu powiatu metropolitalnego oraz prowadzenie gospodarki finansowej powiatu metropolitalnego,

5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu metropolitalnego.

6) przedkładanie radzie powiatu metropolitalnego sprawozdań z działalności oraz innych informacji wskazanych przez radę;

3. W realizacji zadań zarząd powiatu metropolitalnego podlega wyłącznie radzie powiatu metropolitalnego.

4. Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy zarządu określa statut powiatu metropolitalnego.

Art. 35. Zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa metropolitalnego oraz jednostek organizacyjnych powiatu.

Art. 36. 1. Starosta organizuje pracę zarządu powiatu metropolitalnego i starostwa metropolitalnego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz.

2. W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu metropolitalnego. Nie dotyczy to wydawania przepisów porządkowych w przypadku, o którym mowa w art. 42 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, które stosuje się odpowiednio.

3. Czynności, o których mowa w ust. 2, wymagają przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu powiatu metropolitalnego.

Art. 37. 1. Organizację i zasady funkcjonowania starostwa metropolitalnego określa regulamin organizacyjny uchwalony przez radę powiatu metropolitalnego na wniosek zarządu powiatu metropolitalnego.

2. Starosta jest kierownikiem starostwa metropolitalnego.

Art. 38. 1. Organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu metropolitalnego określają regulaminy organizacyjne uchwalone przez zarząd powiatu metropolitalnego, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

2. Status prawny pracowników starostwa metropolitalnego i jednostek organizacyjnych powiatu metropolitalnego określa odrębna ustawa.

Art. 39. 1. Rada powiatu metropolitalnego powołuje i odwołuje skarbnika powiatu metropolitalnego na wniosek starosty.

2. Sekretarz i skarbnik uczestniczą w pracach zarządu powiatu metropolitalnego oraz mogą uczestniczyć w obradach rady powiatu metropolitalnego i jej komisji z głosem doradczym.

Art. 40. 1. W indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu metropolitalnego decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu metropolitalnego.

2. Starosta może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków zarządu, pracowników starostwa metropolitalnego oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji, o których mowa w ust. 1.

3. Decyzje wydane przez zarząd powiatu metropolitalnego z zakresu administracji publicznej podpisuje starosta lub inny członek zarządu przewodniczący obradom. W decyzji wymienia się imiona i nazwiska członków zarządu, którzy brali udział w wydaniu decyzji.

4. Od decyzji, o których mowa w ust. 1 i 2, służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Art. 41. 1. Przepisy innych ustaw określające prawa i obowiązki radnych powiatu oraz członków zarządu powiatu stosuje się odpowiednio do radnych powiatu metropolitalnego i członków zarządu powiatu metropolitalnego.

2. Do pracowników zatrudnionych w starostwie powiatu metropolitalnego oraz jednostkach organizacyjnych powiatu metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2008 nr 223 poz. 1458 z późn. zm.).

Art. 42. W sprawach stanowienia prawa miejscowego na obszarze powiatu metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

Rozdział 4

Mienie powiatu metropolitalnego

Art. 43. 1. Mieniem powiatu metropolitalnego jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat.

2. Powiat metropolitalny jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia powiatu nienależącego do innych powiatowych osób prawnych.

Art. 44. 1. Nabycie mienia przez powiat metropolitalny następuje:

1) w drodze przekazania składników majątkowych przez gminy wchodzące w skład powiatu metropolitalnego, na podstawie odrębnej ustawy,

2) w wyniku przejęcia od Skarbu Państwa na podstawie porozumienia, z wyłączeniem mienia przeznaczonego na zaspokojenie roszczeń reprivatyzacyjnych oraz realizację programu powszechnego uwłaszczenia,

3) przez inne czynności prawne, w tym w drodze darowizn, spadków i zapisów.

2. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi:

1) wykaz składników majątkowych i tryb ich przekazywania powiatowi metropolitalnemu przez gminy wchodzące w jego skład,

2) tryb przekazywania mienia przez Skarb Państwa powiatowi metropolitalnemu, z uwzględnieniem potrzeb w zakresie wykonywania zadań powiatu,

3) kategorie mienia wyłączonego z przekazywania powiatowi metropolitalnemu, przeznaczonego na zaspokojenie roszczeń reprivatyzacyjnych oraz realizację programu powszechnego uwłaszczenia.

Art. 45. 1. Oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu metropolitalnego składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd.

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

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

4. Skarbnik, który odmówił kontrasygnaty, ma jednak obowiązek jej dokonania na pisemne polecenie starosty, przy równoczesnym powiadomieniu o tym rady powiatu metropolitalnego i regionalnej izby obrachunkowej.

Art. 46. Powiat metropolitalny nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych powiatowych osób prawnych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Inne powiatowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania powiatu metropolitalnego.

Art. 47. Zarząd i ochrona mienia powiatu metropolitalnego powinny być wykonywane ze szczególną starannością.

Rozdział 5

Finanse powiatu metropolitalnego

Art. 48. Powiat metropolitalny samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej.

Art. 49. Pierwszy budżet powiatu metropolitalnego ustala regionalna izba obrachunkowa na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.

Art. 50. Przekazywanie powiatowi metropolitalnemu, w drodze ustawy, nowych zadań wymaga zapewnienia środków finansowych koniecznych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów.

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

2. Zarządowi przysługuje wyłączne prawo:

1) zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę powiatu metropolitalnego,

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

Art. 52. Gospodarka środkami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji powiatu metropolitalnego jest jawna. Wymóg jawności jest spełniany w szczegółności przez:

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

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

Art. 54. Kontrol  gospodarki finansowej powiatu metropolitalnego sprawuje regionalna izba obrachunkowa.

Rozdział 6

Związki, stowarzyszenia i porozumienia

Art. 55. 1. W celu wsp łnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiat metropolitalny może tworzyć związki z innymi gminami i powiatami.

2. Uchwały o utworzeniu związku, przystąpieniu do związku lub wystąpieniu ze związku podejmują rady zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego.

3. Prawa i obowiązki jednostek uczestniczących w związku, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodz na związek z dniem ogłoszenia statutu związku.

Art. 56. 1. Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu wlasnym i na wlasn odpowiedzialnośc.

2. Związek ma osobowo c prawną.

Art. 57. 1. Utworzenie związku wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego bezwzględną większością głosów ustawowego skłdu rady powiatu lub gminy.

2. Statut związku powinien okre la :

- 1) nazw  i siedzib  związku,
- 2) członekw i czas trwania związku,
- 3) zadania związku,
- 4) organy związku, ich struktur , zakres i tryb działania,
- 5) zasady korzystania z obiektw i urządzeń związku,
- 6) zasady udziału w kosztach wsp łnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku,
- 7) zasady przystępowania i występowania członekw oraz zasady rozliczeń majątkowych,
- 8) zasady likwidacji związku,
- 9) tryb wprowadzania zmian w statucie związku,

10) inne zasady określające współdziałanie.

- Art. 58.** 1. Rejestr związków prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej.
2. Związek nabywa osobowość prawną po zarejestrowaniu, z dniem ogłoszenia statutu.
3. Na decyzję o odmowie wpisania do rejestru przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Art. 59. 1. Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, zwane dalej "zgromadzeniem".

2. W skład zgromadzenia wchodzi co najmniej jeden reprezentant każdej z jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w związku. Statut może przyznawać określonym jednostkom samorządu terytorialnego więcej niż jednego reprezentanta w zgromadzeniu.

3. Reprezentantów wyznaczają rady jednostek samorządu terytorialnego tworzących związek. Zasady reprezentacji jednostki samorządu terytorialnego w związku określa rada tej jednostki.

Art. 60. 1. Uchwały zgromadzenia podejmowane są bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia.

2. Członek zgromadzenia może wnieść pisemny sprzeciw wraz z uzasadnieniem w stosunku do uchwały zgromadzenia w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia.

3. Wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie uchwały i wymaga ponownego rozpatrzenia sprawy.

4. Sprzeciwu nie można zgłosić wobec uchwały podjętej w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy.

Art. 61. 1. Organem wykonawczym związku jest zarząd.

2. Zarząd związku jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród członków zgromadzenia.

3. O ile statut tak stanowi, dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu związku.

Art. 62. 1. Do gospodarki finansowej związku stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej powiatu.

2. Plan finansowy związku uchwała zgromadzenie związku.

Art. 63. 1. Powiat metropolitalny może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej.

2. Powiat metropolitalny może zawierać porozumienia z gminami i powiatami, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu metropolitalnego.

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

4. Do porozumień stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Art. 64. 1. Powiat metropolitalny może tworzyć stowarzyszenia z gminami, powiatami i województwami.

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 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.), z tym że dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej 3 założycieli.

Art. 65. Powiat metropolitalny oraz związki i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, w tym z udziałem powiatu metropolitalnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.

Art. 66. Zasady przystępowania powiatu metropolitalnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określają odrębne przepisy.

Rozdział 7

Nadzór nad działalnością powiatu metropolitalnego

Art. 67. 1. Nadzór nad działalnością powiatu metropolitalnego sprawuje Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa.

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

3. Nadzór nad wykonywaniem zadań powiatu metropolitalnego sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem.

4. Do nadzoru nad działalnością powiatu metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 8 ustawy o samorządzie powiatowym.

Rozdział 8

Zmiany w przepisach obowiązujących

Art. 68. W ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 pkt 1) otrzymuje brzmienie:

„1) jednostkach samorządu terytorialnego - rozumie się przez to gminy, powiaty, powiaty metropolitalne i województwa;”;

2) po art. 5 dodaje się art. 5a w brzmieniu:

„Art. 5a. 1. Źródłami dochodów własnych powiatu metropolitalnego są:

1) wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu metropolitalnego, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów;

2) dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe powiatu metropolitalnego oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych;

3) dochody z majątku powiatu metropolitalnego;

4) spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu metropolitalnego;

5) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;

6) 5,0 % dochodów uzyskiwanych przez powiat metropolitalny na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;

7) odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat metropolitalny, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;

8) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu metropolitalnego;

9) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu metropolitalnego, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;

10) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;

11) inne dochody należne powiatowi metropolitalnemu na podstawie odrębnych przepisów.

2. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze powiatu metropolitalnego wynosi 10,25 %. Ustaloną w ten sposób kwotę dzieli się proporcjonalnie pomiędzy miasta

metropolitalne wchodzące w skład powiatu a powiat metropolitalny w relacji do średnich kosztów realizacji przekazanych zadań, wyliczonych dla wszystkich miast.

2a. Dla powiatu metropolitalnego powstałego w wyniku połączenia miast metropolitalnych na podstawie ustawy z dnia o powiecie metropolitalnym, wskaźnik udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, określony w art. 5a ust. 2, w okresie 5 lat, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym weszła w życie ustawa, jest zwiększony o pięć punktów procentowych.

3. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze powiatu metropolitalnego, wynosi 1,40 %. Ustalona w ten sposób kwota dzieli się proporcjonalnie pomiędzy miasta metropolitalne wchodzące w skład powiatu a powiat metropolitalny w relacji do kosztów przekazanych zadań.”;

3) w art. 7 ust. 1 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) dla powiatów metropolitalnych:

- a) wyrównawczej,
- b) równoważącej;”;

4) w art. 9 dodaje się ust. 2a, 5 oraz ust. 6 w brzmieniu:

„2a. Kwotę udziału powiatu metropolitalnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,1025 i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze powiatu metropolitalnego, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.”;

„5. Miasta wchodzące w skład powiatu metropolitalnego są obowiązane do sporządzenia i przekazania Ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych informacji o kosztach realizacji zadań przekazywanych powiatowi metropolitalnemu w roku poprzedzającym rok bazowy, celem ustalenia proporcji podziału wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych.”;

„6. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia:

1) tryb rozliczeń dochodów z tytułu udziału powiatu metropolitalnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze powiatu metropolitalnego pomiędzy powiatem metropolitalnym a miastami wchodzącymi w jego skład, określając średni koszt realizacji zadania łącznie w tych miastach,

2) wzór i terminy składania informacji, o której mowa w ust. 5

- uwzględniając zakres informacji niezbędny do ustalenia prawidłowego podziału dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych.”;

5) w art. 10 dodaje się ust. 6 i 7 w brzmieniu:

„6. Miasta wchodzące w skład powiatu metropolitalnego są obowiązane do sporządzenia i przekazania Ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych informacji o kosztach realizacji zadań przekazywanych powiatowi metropolitalnemu w roku poprzedzającym rok bazowy, celem ustalenia proporcji podziału wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych.”

„7. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia:

1) tryb rozliczeń dochodów z tytułu udziału powiatu metropolitalnego we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych pomiędzy powiatem metropolitalnym

a miastami wchodzącymi w jego skład, określając średni koszt realizacji zadania łącznie w tych miastach,

2) wzór i terminy składania informacji, o której mowa w ust. 6

- uwzględniając zakres informacji niezbędny do ustalenia prawidłowego podziału dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.”;

6) w art. 19:

po wyrazie „powiatów” dodaje się przecinek i wyrazy „powiatu metropolitalnego”;

7) po art. 22 dodaje się art. 22a w brzmieniu:

„art. 22a. Zasady określone w art. 22 stosuje się odpowiednio dla powiatu metropolitalnego.”;

8) w art. 23 ust. 1:

po wyrazie „powiatów” dodaje się wyrazy „i powiatu metropolitalnego”;

9) w art. 30 dodaje się ust. 3 i 4 w brzmieniu:

„3. Powiat metropolitalny w okresie 5 lat, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym podjęto decyzję o jego utworzeniu, jest zwolniony z dokonywania wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.

4. Miasta na prawach powiatu, wchodzące w skład powiatu metropolitalnego, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym podjęto decyzję o jego utworzeniu, są zwolnione z dokonywania wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.”;

10) w art. 41 dodaje się ust.4 w brzmieniu:

„4. Postanowienia zawarte w ust. 2 i 3 mają zastosowanie do powiatu metropolitalnego”;

11) w art. 42 dodaje się ust. 5a w brzmieniu:

”5a. Rozliczenie i zwrot dotacji z budżetu państwa, o których mowa w ust. 2, które otrzymały miasta wchodzące w skład powiatu metropolitalnego, następuje na dotychczasowych zasadach, określonych w przepisach o finansach publicznych.”.

Art. 69. W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 1985 r. Nr 14, poz. 60, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 19 ust 2:

po „5” dodaje się przecinek i „5a”;

2) w art. 19 dodaje się ust. 5a w brzmieniu:

„5a W granicach powiatu metropolitalnego zarządcą dróg krajowych i wojewódzkich jest zarząd powiatu metropolitalnego.”;

3) art. 21 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

”1. Zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2–4 i ust. 5 i 5a, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu metropolitalnego, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca.”.

Art. 70. W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Na obszarze powiatu metropolitalnego uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wykonują organy powiatu metropolitalnego.”;

b) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu metropolitalnego i zagadnień jego rozwoju, należy do zadań samorządu powiatu metropolitalnego.”;

2) w art. 4 po ust. 1a dodaje się ust. 1b w brzmieniu:

„1b. W odniesieniu do obszaru powiatu metropolitalnego i zagadnień jego rozwoju, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu określa się na podstawie przepisów ustawy z dnia o powiecie metropolitalnym.”;

3) art. 5 otrzymuje brzmienie:

„Art. 5. Opracowywanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub powiatu metropolitalnego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy jest projektowaniem zagospodarowania przestrzennego, odpowiednio w skali regionalnej i lokalnej, w rozumieniu art. 2 ust. 3 oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 z późn. zm.).”;

4) w art. 7:

po wyrazach „prezydenta miasta” dodaje się przecinek i wyrazy „starosty powiatu metropolitalnego,”;

5) art. 8 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Marszałek województwa, starosta powiatu metropolitalnego, wójt, burmistrz albo prezydent miasta powołuje, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5, odpowiednio wojewódzką, metropolitalną albo gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną, jako organ doradczy, oraz ustala, w drodze regulaminu, jej organizację i tryb działania.”;

6) art. 9 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem.”;

7) w art. 11:

a) pkt 4) otrzymuje brzmienie:

„4) sporządza projekt studium rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz wytyczne zawarte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego; w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego województwa lub niewprowadzenia do planu zagospodarowania przestrzennego województwa zadań rządowych, uwzględnia ustalenia programów, o których mowa w art. 48 ust. 1;”;

b) pkt 6) otrzymuje brzmienie:

”6) występuje o uzgodnienie projektu studium z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz z zarządem powiatu metropolitalnego w zakresie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego tego powiatu, a także z wojewodą w zakresie jego zgodności z ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1, oraz występuje o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium do:

- a) starosty powiatowego,
- b) gmin sąsiednich,
- c) właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków,
- d) właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,
- e) dyrektora właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,
- f) właściwego organu nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,
- g) właściwego organu administracji geologicznej,
- h) ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,
- i) dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią,
- j) regionalnego dyrektora ochrony środowiska,
- k) Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie telekomunikacji,
- l) właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie:
 - lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii,
 - zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii,
 - nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii,
- m) właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego;”;

8) po art. 13 dodaje się art. 13a w brzmieniu:

„Art. 13a. Przepisy art. 9-13 stosuje się odpowiednio do sporządzania projektu oraz uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego.”;

9) w art. 17 pkt 6) lit. b) „tiret pierwszym”:

po wyrazach „zarządem województwa” dodaje się przecinek i wyrazy „zarządem powiatu metropolitalnego.”;

- 10) w art. 31 ust. 2:
po wyrazie „staroście” dodaje się wyrazy „lub staroście powiatu metropolitalnego”;
- 11) w art. 39:
a) w ust. 3:
po wyrazach „strategii rozwoju województwa” dodaje się przecinek i wyrazy „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego”;
b) w ust. 3 pkt 4):
po wyrazach „obszary metropolitalne” dodaje się wyrazy „w tym obszar powiatu metropolitalnego”;
c) w ust. 6:
po wyrazach „Dla obszaru metropolitalnego” dodaje się wyrazy „oraz obszaru powiatu metropolitalnego”;
- 12) w art. 41 ust. 1 pkt 1):
po wyrazach „starostwach powiatowych” dodaje się przecinek i wyrazy „starostwie powiatu metropolitalnego.”;
- 13) w art. 44 ust. 2:
po wyrazach „prezydentem miasta” dodaje się wyrazy „oraz ze starostą powiatu metropolitalnego”.

Art. 71. W ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5 poz. 13, z późn. zm.) art. 4 ust. 1 pkt 10) otrzymuje brzmienie:

„10) powiatowe przewozy pasażerskie – przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych co najmniej dwóch gmin i niewykraczający poza granice jednego powiatu, powiatu metropolitalnego albo w granicach administracyjnych powiatów sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek powiatów; inne niż przewozy gminne, wojewódzkie i międzywojewódzkie;”.

Art. 72. W ustawie z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 1991 r. Nr 9 poz. 31, z późn. zm.) art. 2 ust. 3 pkt 3) otrzymuje brzmienie:

„3) nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym urzędów gmin, starostw powiatowych, starostw powiatów metropolitalnych i urzędów marszałkowskich;”.

Rozdział 9

Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe

Art. 73. 1. Do przeprowadzenia pierwszych wyborów do rady powiatu metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.). Nie rozwiązuje się rad gmin i rad miast na prawach powiatu wchodzących w skład powiatu metropolitalnego.

2. Pierwszy podział powiatu metropolitalnego na okręgi wyborcze przeprowadza właściwy komisarz wyborczy, stosując odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.) z uwzględnieniem art. 14 ust. 3 i 4.

Art. 74. Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza pełnomocnika do spraw powiatu metropolitalnego, który podejmuje działania

związane z utworzeniem powiatu metropolitalnego oraz do czasu wyborów organów powiatu metropolitalnego pełni funkcję tych organów.

Art. 75. 1. Do zadań pełnomocnika do spraw powiatu metropolitalnego należą:

1) koordynowanie prac organów administracji rządowej w zakresie spraw związanych z utworzeniem powiatu metropolitalnego,

2) współdziałanie z organami jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw związanych z utworzeniem powiatu metropolitalnego,

3) przygotowanie administracji publicznej do działania organów powiatu metropolitalnego, w tym:

a) zapewnienie, we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego i terenowymi organami administracji rządowej, warunków umożliwiających odbycie pierwszego posiedzenia rady powiatu metropolitalnego,

b) wskazanie lokalizacji urzędów i jednostek organizacyjnych powiatu metropolitalnego,

c) przygotowanie projektu tymczasowego statutu powiatu metropolitalnego, obowiązującego do czasu ustanowienia statutu na podstawie ustawy o powiecie metropolitalnym,

e) przygotowanie projektu tymczasowego regulaminu starostwa powiatu metropolitalnego i innych aktów w zakresie organizacji urzędu i jednostek organizacyjnych powiatu metropolitalnego do czasu ich uchwalenia na podstawie ustawy o powiecie metropolitalnym,

f) uzgodnienia dotyczące przejęcia przez powiat metropolitalny od jednostek samorządu terytorialnego zadań określonych w ustawie o powiecie metropolitalnym,

g) uzgodnienia dotyczące przekazywania w drodze porozumień zadań z zakresu administracji rządowej powiatowi metropolitalnemu,

h) koordynowanie przekazywania instytucji i jednostek organizacyjnych lub ich części powiatowi metropolitalnemu,

i) sprawowanie nadzoru nad ewidencją zobowiązań i inwentaryzacją obiektów, nieruchomości, urządzeń, sprzętu i dokumentacji, w tym archiwalnej, likwidowanych, przekształcanych lub przekazywanych jednostek organizacyjnych, a także nad protokołarnym ich przekazywaniem.

4) przedstawianie ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej miesięcznych sprawozdań ze swojej działalności, ocen i wniosków wynikających z wykonywanych zadań oraz informacji o występujących zagrożeniach,

5) wykonywanie innych zadań określonych przez Prezesa Rady Ministrów lub ministra właściwego do spraw administracji publicznej,

2. W zakresie określonym w ust. 1, organy administracji rządowej oraz organy jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do współdziałania z pełnomocnikiem do spraw powiatu metropolitalnego, w tym w szczególności do udzielania niezbędnych informacji.

3. Nadzór nad działalnością pełnomocnika do spraw powiatu metropolitalnego sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Art. 76. 1. Organem pomocniczym pełnomocnika do spraw powiatu metropolitalnego jest zespół do spraw utworzenia powiatu metropolitalnego, zwany dalej zespołem. W skład zespołu wchodzi wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, starostowie jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład tworzonego powiatu metropolitalnego, marszałek oraz wojewoda z województwa, na którego obszarze tworzy się powiat metropolitalny, a także inne osoby powołane przez pełnomocnika do spraw powiatu metropolitalnego.

2. Obsługę merytoryczną, finansową, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową pełnomocnika do spraw powiatu metropolitalnego oraz zespołu wykonuje urząd wojewódzki właściwy dla obszaru, na którym tworzy się powiat metropolitalny.

Art. 77. 1. Z dniem utworzenia powiatu metropolitalnego przejmuje on zadania określone w art. 8. wraz ze służącymi do wykonania tych zadań aktywami trwałymi i innymi składnikami

majątkowymi należącymi do jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład powiatu metropolitalnego.

2. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi szczegółowy wykaz składników majątkowych oraz tryb ich przekazywania powiatowi metropolitalnemu, uwzględniając w szczególności przejęte zadania, o których mowa w ust. 1.

3. Nabycie przez powiat metropolitalny przekazywanego mienia następuje wraz z obciążeniami, które ujawnia się w treści porozumienia o przekazaniu. Przejęcie mienia nie narusza praw osób trzecich.

4. Przekazanie powiatowi metropolitalnemu mienia następuje nieodpłatnie.

5. Przekazanie powiatowi metropolitalnemu mienia jest wolne od podatków i opłat.

Art. 78. Przekazanie powiatowi metropolitalnemu mienia jednostki samorządu terytorialnego innego niż określone w art. 77 może nastąpić na wniosek zarządu powiatu w drodze porozumienia.

Art. 79. 1. Należności i zobowiązania przejmowanych jednostek organizacyjnych stają się należnościami i zobowiązaniami powiatu metropolitalnego.

2. Powiat metropolitalny przejmuje wraz ze składnikami majątkowymi zobowiązania, które ich dotyczą z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek przypadające na dzień przejęcia.

Art. 80. Drogi powiatowe będące w zarządzie prezydenta miasta wchodzącego w skład powiatu metropolitalnego w dniu utworzenia powiatu metropolitalnego pozostają w zarządzie prezydenta miasta.

Art. 81. 1. Powiat metropolitalny przejmuje od tworzących go jednostek samorządu terytorialnego prawa i obowiązki wynikające z członkostwa w związkach, stowarzyszeniach oraz z zawartych porozumień dotyczące wykonywania zadań określonych w ustawie o powiecie metropolitalnym.

2. Powiat metropolitalny w drodze porozumienia z tworzącymi go jednostkami samorządu terytorialnego może określić zasady i termin przejęcia praw i obowiązków wynikających z członkostwa w związkach, stowarzyszeniach oraz z zawartych porozumień.

Art. 82. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Jednym z największych osiągnięć przemian politycznych po 1989 roku było stworzenie w Polsce samorządu terytorialnego. Kolejne reformy doprowadziły do powołania samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Niestety, nadal nierozwiązany pozostał problem ustroju obszarów metropolitalnych.

Analiza doświadczeń państw europejskich wskazuje, iż podstawowymi modelami ustroju metropolitalnego są rozwiązania oparte o dobrowolną współpracę jednostek samorządu terytorialnego lub powołanie jednostek ogólnometropolitalnych (powiaty metropolitalne, regiony metropolitalne). Wybór właściwej formy dla rozwiązywania problemów metropolitalnych zależy od struktury administracyjnej i specyfiki obszaru. Dostrzegalną tendencją jest również ewolucyjne przechodzenie od form opartych o dobrowolną współpracę do powołania jednostek ogólnometropolitalnych. Obserwację tą potwierdzają również wnioski wynikające z konsultacji „Zielonej Księgi dotyczącej obszarów metropolitalnych”, przedstawione dnia 29 czerwca 2012 roku na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w których wskazano, że docelowym rozwiązaniem instytucjonalnym dla tych obszarów powinien być powiat metropolitalny.

Projekt ustawy tworzy podstawy prawne dla wprowadzenia w Polsce powiatów metropolitalnych. Celem autorów projektu ustawy jest umożliwienie dostosowania ustroju obszarów metropolitalnych do ich struktury i lokalnej specyfiki. Zaproponowany model powinien zostać zastosowany w najbardziej zintegrowanych polskich aglomeracjach. Zdaniem autorów, w chwili złożenia projektu w Sejmie, obszarem metropolitalnym o stopniu integracji wymagającym zmiany ustroju administracyjnego i utworzenia powiatu metropolitalnego jest Aglomeracja Górnośląska.

Problemy obszarów metropolitalnych na przykładzie Aglomeracji Górnośląskiej

Aglomeracja Górnośląska spełnia kryteria obszaru metropolitalnego opisane w przyjętej przez Sejm w dniu 15 czerwca 2012 roku Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030). Z uwagi na swoją strukturę Aglomeracja Górnośląska jest wyjątkowym obszarem metropolitalnym, składającym się z 14 miast na prawach powiatu oraz otaczających je powiatów ziemskich. O jej specyfice decyduje brak dominującego miasta centralnego i istnienie obok siebie kilkunastu ośrodków miejskich o zbliżonej wielkości i potencjale. Ważnymi cechami są: bardzo

duża gęstość zaludnienia oraz intensywność zabudowy, rozbudowana sieć infrastruktury drogowej i połączeń komunikacji publicznej, duża codzienna migracja pomiędzy miastami aglomeracji. Istotnym wyzwaniem jest degradacja środowiska naturalnego związana z rozwojem przemysłu i eksploatacją złóż kopalin oraz rewitalizacja terenów poprzemysłowych.

Poprawa efektywności zarządzania i zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców Aglomeracji Górnośląskiej od kilkunastu lat stanowi przedmiot rozważań samorządowców z tworzących ją miast. W 1991 roku 11 gmin utworzyło Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP), którego zadaniem jest organizacja lokalnego transportu zbiorowego. Związek został zarejestrowany 16 grudnia 1991 roku w Rejestrze Związków Międzygminnych pod pozycją 46. W kolejnych latach związek powiększał zasięg terytorialny, obecnie tworzy go 25 członków. KZK GOP jest organizatorem komunikacji miejskiej w większości gmin tworzących Aglomerację Górnośląską.

Bazując na doświadczeniach wynikających z funkcjonowania KZK GOP, samorządowcy zdecydowali się na powołanie wielozadaniowego związku komunalnego, którego zadaniem miała być poprawa efektywności zarządzania w aglomeracji. W lipcu 2005 roku opracowano projekt Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM). W dniu 31 stycznia 2007 roku nastąpiło podpisanie przez prezydentów miast założycieli wniosku o rejestrację Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, a następnie złożono go u Wojewody Śląskiego. MSWiA postawiło warunek, aby uczestnikami związku były wyłącznie miasta na prawach powiatu. Ostatecznie w skład GZM weszło 14 miast na prawach powiatu: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze. Związek został zarejestrowany 8 czerwca 2007 roku w Rejestrze Związków Międzygminnych pod pozycją 284.

Podstawowym celem utworzenia związku komunalnego pod nazwą Górnośląski Związek Metropolitalny, było utworzenie silnego ośrodka metropolitalnego złożonego z największych miast Aglomeracji Górnośląskiej, który przez wspólną realizację zadań i rozwiązywanie problemów prowadziłby do usprawnienia zarządzania w aglomeracji. Zgodnie ze statutem GZM miał wykonywać zadania publiczne w zakresie:

- ustalenia wspólnej strategii rozwoju dla miast wchodzących w skład związku, zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, celem jej uwzględnienia w studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego miast,

- realizacji zadań objętych wspólną strategią rozwoju miast wchodzących w skład związku przekazanych związkowi przez gminy członkowskie na podstawie stosownych porozumień,
- pozyskiwania środków finansowych z krajowych i zagranicznych funduszy celowych na realizację zadań związku,
- zarządzania drogami przekazanymi związkowi przez gminy członkowskie na podstawie stosownych porozumień,
- opracowywania wniosków w celu pozyskiwania środków publicznych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na realizację zadań publicznych należących do właściwości związku,
- aktywizacji rynku pracy na obszarze miast będących uczestnikami związku poprzez pozyskiwanie i gospodarowanie środkami finansowymi na ten cel, a także wspierania innowacyjnych programów gospodarczych podnoszących poziom konkurencyjności miast – uczestników związku – w zakresie przekazanym związkowi przez gminy członkowskie na podstawie stosownych porozumień,
- opracowywania analiz i sprawozdań dotyczących zawodów deficytowych i dokonywanie na tej podstawie ocen dotyczących rynku pracy oraz wspierania edukacji publicznej, w szczególności ukierunkowanej na kształcenie w zawodach deficytowych – w zakresie przekazanym związkowi przez gminy członkowskie na podstawie stosownych porozumień,
- wyrażania opinii dotyczących procesów legislacyjnych i decyzyjnych w sprawach objętych przedmiotem zainteresowania związku ze względu na wykonywane przez związek zadania na szczeblu krajowym, a także wojewódzkim,
- współdziałania z jednostkami samorządu terytorialnego, w tym społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, a także organami administracji rządowej.

Sześć lat istnienia Górnośląskiego Związku Metropolitalnego pozwala na dokonanie oceny efektywności jego funkcjonowania. Niestety, związek nie spełnił pokładanych w nim oczekiwań. Ta forma rozwiązywania problemów metropolitalnych nie sprawdziła się z uwagi na ograniczenia prawne dotyczące związków komunalnych, ale także z powodu specyfiki i struktury Aglomeracji Górnośląskiej. Do najważniejszych ograniczeń prawnych należy zaliczyć: brak stabilnego źródła dochodów, sposób wyboru władz związku, brak możliwości planowania i prowadzenia inwestycji o znaczeniu metropolitalnym, brak możliwości współpracy z jednostkami samorządowymi innych szczebli. Problemy strukturalne wynikają z braku silnego miasta centralnego i sąsiadowania ze sobą kilkunastu ośrodków miejskich o porównywalnym potencjale. Katowice, największe miasto aglomeracji, zamieszkuje jedynie 306 tys. z 1 953 tys. mieszkańców miast, które utworzyły związek. Powierzchnia Katowic to 165 km² z 1218 km² powierzchni GZM. Z 14 miast, które utworzyły związek 8 ma ponad 100 tys. mieszkańców.¹ Struktura Aglomeracji Górnośląskiej prowadzi do ciągłej konkurencji pomiędzy sąsiadującymi ze sobą samorządami. W 2013 roku z

¹ Liczba ludności i powierzchnia miast według danych GUS, Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2011.

powodu uchybień formalnych podczas zmian statutu GZM, członkostwo w związku utraciły trzy miasta. Doświadczenie to wskazuje, iż charakter prawny związków komunalnych nie pozwala na długookresowe planowanie rozwoju najbardziej zintegrowanych obszarów metropolitalnych w Polsce.

Charakter prawny powiatu metropolitalnego

Założeniem autorów projektu ustawy jest zachowanie istniejącego zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Powiat metropolitalny, tak jak istniejące obecnie powiaty, będzie jednostką samorządu terytorialnego, ulokowaną na drugim szczeblu podziału terytorialnego. Planowana regulacja nie narusza przepisów ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Rozszerzone zostają jedynie kategorie powiatów, obok powiatu „ziemskiego” i „grodzkiego” pojawia się powiat metropolitalny o zmodyfikowanych zadaniach. Zaproponowane w ustawie rozwiązania są zgodne z wymogami wynikającymi z art. 164 Konstytucji.

Ustawa nie znosi charakteru powiatów „grodzkich” miast tworzących powiat metropolitalny. Przeniesione zostaną jedynie kompetencje strategiczne dla rozwoju aglomeracji, które w bardziej efektywny sposób będą wykonywane na szczeblu metropolitalnym. Zadania te zostały wymienione w projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym. Przepisy wyżej wymienionej ustawy będą miały charakter *lex specialis* w stosunku do istniejących w systemie prawa przepisów dotyczących powiatów.

Ustrój powiatu metropolitalnego wzorowany jest na rozwiązaniach zawartych w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Wybór szczebla powiatowego do administrowania najbardziej zintegrowanymi aglomeracjami umożliwia zapewnienie stabilnego mechanizmu dochodów własnych oraz pozwala na bezpośredni wybór władz odpowiedzialnych za rozwój metropolii. Modyfikacje wynikają z konieczności dostosowania konstrukcji ustrojowej powiatu do administrowania w dużej aglomeracji i charakteru zadań przekazanych powiatowi metropolitalnemu. Założeniem projektu jest jak najmniejsza ingerencja w istniejące rozwiązania prawne. Z tego względu wszędzie tam, gdzie to jest możliwe autorzy proponują odesłanie do obowiązującej ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym.

Prezentacja szczegółowych rozwiązań zawartych w projekcie ustawy

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Przepisy rozdziału pierwszego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym przesądają o charakterze prawnym powiatu metropolitalnego. Powoływana ustawą jednostka samorządu terytorialnego szczebla powiatowego, będzie wykonywała zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Powiat metropolitalny będzie posiadał osobowość prawną, a jego samodzielność będzie podlegała ochronie sądowej. Zakres działania powiatu metropolitalnego nie będzie naruszał samodzielności tworzących go gmin oraz powiatów (gmin wykonujących zadania powiatu), z wyjątkiem zadań przekazanych ustawami szczególnymi. Organy powiatu metropolitalnego nie stanowią wobec gmin i powiatów organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Zachowane więc zostają, wynikające z konstytucji, zasady domniemania kompetencji gminy i ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Powiaty metropolitalne będą tworzone w drodze rozporządzenia wydanego przez Radę Ministrów, które określi również ich nazwy i siedziby władz. Wydanie rozporządzenia będzie mogło nastąpić z inicjatywy Rady Ministrów lub na wniosek zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego. Zawarte w projekcie wytyczne do wydania rozporządzenia określają, iż obszar powiatu metropolitalnego powinien być możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny. Ustalając granice Rada Ministrów powinna uwzględnić więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewnić zdolność do wykonywania zadań publicznych. Takie same zasady przewidziano dla łączenia, dzielenia, znoszenia powiatów metropolitalnych i zmiany ich granic. Projekt ustawy przewiduje również szczegółowy tryb przeprowadzania konsultacji społecznych poprzedzających wydanie rozporządzenia. Samorzady, które wejdą w skład powiatu metropolitalnego będą miały odpowiedni okres czasu na przygotowanie się do nowego podziału kompetencji. Utworzenie nowej jednostki administracyjnej będzie następowało z pierwszym dniem roku budżetowego, co umożliwi samorządom planowanie dochodów i wydatków z uwzględnieniem podziału zadań pomiędzy gminy (miasta) i powiat metropolitalny. Zaproponowane rozwiązania są analogiczne do przyjętych w obowiązującej ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym.

Rozdział 2. Zakres działania i zadania powiatu metropolitalnego

Przepisy rozdziału drugiego projektu ustawy określają zakres działania i zadania powiatu metropolitalnego. Projektodawcy proponują przeniesienie na szczebel metropolitalny zadań ponadlokalnych, kluczowych dla rozwoju całej aglomeracji, których efektywne wykonywanie

przekracza możliwości poszczególnych miast oraz związków komunalnych. Przewidziany w projekcie zakres kompetencji nie jest więc przeniesieniem wprost zadań wymienionych w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Zadania powiatowe - związane z bieżącą obsługą obywateli - które powinny być wykonywane „najbliżej mieszkańców” pozostaną w gestii miast na prawach powiatu. Środki finansowe, które obecnie są wydatkowane na realizację zadań powiatowych, zostaną podzielone proporcjonalnie do kosztów wykonywanych zadań, pomiędzy powiat metropolitalny i tworzące go miasta na prawach powiatu. Rozwiązanie to jest zgodne z zasadą subsydiarności.

W art. 8 ust. 1 przewidziano następujący katalog zadań powiatu metropolitalnego:

- 1) przyjęcie oraz realizowanie wspólnej strategii rozwoju powiatu metropolitalnego;
- 2) uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego, stanowiącego wiążące wytyczne dla miast będących członkami powiatu metropolitalnego w procesie tworzenia gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz gminnych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 3) organizację i wykonywanie publicznego transportu zbiorowego na obszarze powiatu metropolitalnego;
- 4) planowanie sieci i zarządzanie drogami publicznymi krajowymi i wojewódzkimi na obszarze powiatu metropolitalnego;
- 5) uchwalanie i realizację programów ochrony środowiska, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami na obszarze powiatu metropolitalnego;
- 6) uchwalenie projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz uchwalenie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla powiatu metropolitalnego;
- 7) uchwalanie programów metropolitalnych w zakresie bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego;
- 8) koordynowanie działań dla przedsięwzięć o znaczeniu ponadgminnym, wynikających ze strategii rozwoju powiatu metropolitalnego;
- 9) tworzenie oraz zarządzanie jednostkami organizacyjnymi o znaczeniu metropolitalnym;
- 10) opiniowanie projektów ustaw oraz innych aktów normatywnych odnoszących się do powiatu metropolitalnego;
- 11) współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego, w szczególności z samorządem województwa, a także organami administracji rządowej, organizacjami pozarządowymi w sprawach powiatu metropolitalnego;

- 12) współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, a także organizacjami społecznymi na zasadach określonych w odrębnych przepisach;
- 13) promocję powiatu metropolitalnego.

Odstępstwem od istniejących w porządku prawnym kompetencji powiatowych jest przewidziane w art. 8 ust. 1 pkt 2 przyznanie powiatowi metropolitalnemu udziału w planowaniu przestrzennym. Do zadań powiatu metropolitalnego należeć będzie uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego. Studium to zawierać będzie wiążące wytyczne dla gmin wchodzących w skład powiatu metropolitalnego w procesie tworzenia gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz gminnych planów zagospodarowania przestrzennego. Przyznanie powiatowi metropolitalnemu uprawnień do uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie narusza samodzielności planistycznej gmin, a jednocześnie umożliwia tworzenie planów zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem potrzeb aglomeracji. Koncepcja ta opiera się o istniejące rozwiązania prawne, w których ustawodawca zobowiązał gminy do uwzględniania w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, istniejących strategii rozwoju i planów zagospodarowania przestrzennego województw, uchwalanych przez samorządy województw.

Autorzy projektu zakładają przekazanie powiatowi metropolitalnemu planowania i zarządzania siecią dróg o znaczeniu ponadlokalnym. W warunkach najbardziej zintegrowanych aglomeracji będą to drogi o statusie wojewódzkim i krajowym, które zgodnie z obowiązującymi przepisami pozostają w zarządzie prezydentów miast na prawach powiatu. Stosowną nowelizację ustawy o drogach publicznych przewidziano w art. 69 projektu ustawy. Przyjęcie proponowanych zmian umożliwi pozostawienie w zarządzie prezydentów miast obecnych dróg powiatowych, które na terenie miast na prawach powiatu często obsługują ruch lokalny. Proponowany podział zadań będzie wymagał również podziału pomiędzy powiat metropolitalny i tworzące go samorządy środków finansowych przeznaczonych na utrzymanie dróg.

Źródła dochodów powiatu metropolitalnego będą takie same jak istniejących powiatów. Przewidziany w projekcie ustawy podział zadań pomiędzy powiat metropolitalny i tworzące go miasta na prawach powiatu, będzie wymagał podziału wpływów z podatku od osób fizycznych oraz z podatku od osób prawnych. Środki te zostaną podzielone proporcjonalnie do kosztów przekazanych zadań. Projekt ustawy przewiduje czasowe zwolnienie powiatu metropolitalnego oraz wchodzących w jego skład gmin z wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji

ogólnej. Zwolnienie to będzie obejmowało pierwszych pięć lat od utworzenia powiatu metropolitalnego. Niezbędne zmiany w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przewidziano w art. 68 projektu.

Pozostałe rozwiązania przewidziane w projekcie ustawy, dotyczące działań i zadań powiatu metropolitalnego, są zbieżne z przepisami ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Rozdział 3. Władze powiatu metropolitalnego

Rozdział trzeci projektu ustawy określa ustrój władz powiatu metropolitalnego. Projektodawcy oparli rozwiązania dotyczące władz powiatu metropolitalnego na przepisach ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Pozwoli to na uniknięcie konfliktów kompetencyjnych pomiędzy organami oraz precyzyjnie określa obowiązki członków władz powiatu metropolitalnego. Liczebność organów oraz kompetencje rady zostały dostosowane do zakresu działania i zadań przewidzianych w rozdziale 2 projektu ustawy.

Rada powiatu metropolitalnego będzie liczyła 15 radnych. Autorzy projektu radykalnie zmniejszyli liczbę radnych w stosunku do regulacji przewidzianych w ustawie o samorządzie powiatowym. Rozwiązanie to ma przełamać partykularyzm lokalny radnych. Okręgi wyborcze w wyborach do rady powiatu metropolitalnego będą przekraczać granice miast, a radni uzyskają silną legitymację do reprezentowania interesu całej aglomeracji. Liczba radnych dostosowana jest do charakteru zadań realizowanych przez powiat metropolitalny i pozostawienia wykonywania części typowych kompetencji powiatowych w miastach na prawach powiatu. Z tego powodu przewidziano również ograniczenie liczebności zarządu do 3 osób. Do przeprowadzania bezpośrednich wyborów do rady powiatu metropolitalnego będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku kodeks wyborczy.

Projektodawcy proponują połączenie funkcji starosty metropolitalnego z przewodniczącym rady. Do wyboru starosty stosuje się przepisy analogiczne do przewidzianych w ustawie o samorządzie powiatowym. Projekt ustawy zawiera przepis, zgodnie z którym starosta nie będzie mógł brać udziału w głosowaniu rady dotyczącym jego interesu prawnego. Połączenie funkcji zapewni stabilizację władzy wykonawczej, przy jednoczesnym zachowaniu uprawnień rady do kontroli działań organów powiatu.

W sprawach stanowienia prawa miejscowego art. 42 projektu odsyła do rozdziału 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Rozdział 4. Mienie powiatu metropolitalnego

Rozdział czwarty projektu ustawy określa zasady nabywania mienia i dysponowania mieniem powiatu metropolitalnego. Rozwiązania te są analogiczne do przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Przeniesienie treści przepisów do projektu ma na celu zapewnienie przejrzystości ustawy (bez konieczności stosowania odesłań) oraz dostosowanie jej układu do już obowiązujących aktów prawnych.

Rozdział 5. Finanse powiatu metropolitalnego

Rozdział piąty projektu ustawy określa zasady prowadzenia gospodarki finansowej powiatu metropolitalnego. Zaproponowane w projekcie rozwiązania są oparte o przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Zmiany w stosunku do przepisów obowiązujących, związane są z charakterem zadań wykonywanych przez powiat metropolitalny. Służby, inspekcje i straże pozostawiono w kompetencji miast wchodzących w skład powiatu metropolitalnego.

Art. 49 projektu ustawy przesądza o tym, iż pierwszy budżet powiatu metropolitalnego ustala regionalna izba obrachunkowa na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.

Rozdział 6. Związki, stowarzyszenia i porozumienia

Rozdział szósty określa zasady udziału powiatu metropolitalnego w związkach i stowarzyszeniach oraz zawierania porozumień. Powiat metropolitalny ułatwi administrowanie w centralnych miastach aglomeracji, jednak nie obejmie całego funkcjonalnie powiązanego obszaru metropolitalnego. To celowe rozwiązanie, ponieważ powiązania funkcjonalne w obrębie jednego obszaru metropolitalnego mogą dotyczyć różnych zadań publicznych. Wpływ na charakter powiązań mają takie czynniki jak rozległość obszaru metropolitalnego, infrastruktura drogowa, ilość i rodzaj jednostek samorządu terytorialnego. Współpraca w formie związków, stowarzyszeń oraz zawieranie porozumień z udziałem powiatu metropolitalnego ułatwi zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców i wesprze zrównoważony rozwój całego obszaru. Przepisy tego rozdziału zbliżone są do obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących powiatów, które zmodyfikowano tak, aby poszerzyć możliwości współpracy jednostek samorządu terytorialnego.

Autorzy projektu przewidzieli możliwość tworzenia związków powiatu metropolitalnego z powiatami oraz gminami. Z uwagi na współpracę jednostek różnych szczebli samorządu terytorialnego oraz możliwe duże dysproporcje w wielkości samorządów tworzących związek ustawowo zagwarantowano, iż każda z jednostek będzie miała co najmniej jednego przedstawiciela w zgromadzeniu związku. Statut związku może przyznawać niektórym samorządom większą liczbę reprezentantów. Wyboru przedstawicieli do zgromadzenia związku oraz określenia zakresu reprezentacji dokonają rady jednostek samorządu terytorialnego tworzących związek. Przepisy dotyczące związków z udziałem powiatu metropolitalnego będą stanowić *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Ustawa przewiduje możliwość zawierania przez powiat metropolitalny porozumień z organami administracji rządowej w sprawie wykonywania zadań publicznych oraz z gminami, powiatami, a także województwem, na którego obszarze znajduje się powiat metropolitalny. Konstrukcję przepisów dotyczących porozumień, stowarzyszeń oraz zasady przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oparto o istniejące regulacje prawne.

Rozdział 7. Nadzór nad działalnością powiatu metropolitalnego

Rozdział siódmy projektu ustawy określa organy nadzoru, charakter prawny nadzoru oraz jego tryb. Projektodawcy w tym zakresie proponują odesłanie do przepisów rozdziału 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym.

Rozdział 8. Zmiany w przepisach obowiązujących

Konstrukcję prawną powiatu metropolitalnego oparto o rozwiązania przewidziane w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym. Dzięki temu do właściwego funkcjonowania powiatu metropolitalnego będzie możliwe odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw, które dotyczą powiatów. Rozdział zawiera zmiany w przepisach obowiązujących ustaw, które będą niezbędne w związku z zaproponowanym w ustawie podziałem pomiędzy powiat metropolitalny i wchodzące w jego skład jednostki samorządu terytorialnego. Autorzy projektu przewidują zmiany w następujących ustawach:

- w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, z późn. zm.),

- w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 1985 r. Nr 14, poz. 60, z późn. zm.),
- w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717, z późn. zm.),
- w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5 poz. 13, z późn. zm.),
- w ustawie z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 1991 r. Nr 9 poz. 31, z późn. zm.).

Rozdział 9. Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe

Rozdział zawiera przepisy, które będą stosowane podczas tworzenia powiatu metropolitalnego.

Art. 73 będzie miał zastosowanie do pierwszych wyborów rady powiatu metropolitalnego. Projektodawcy zakładają przeprowadzenie bezpośrednich wyborów do rady powiatu metropolitalnego łącznie z wyborami do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Jednak Rada Ministrów tworząc powiat metropolitalny może przewidzieć utworzenie tej jednostki w terminie odległym od wyborów samorządowych. W takim przypadku rada powiatu metropolitalnego zostanie wyłoniona w wyborach przedterminowych, przeprowadzonych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku kodeks wyborczy. Projekt ustawy przewiduje, iż w takiej sytuacji nie zostaną rozwiązane istniejące rady gmin i miast na prawach powiatu wchodzących w skład powiatu metropolitalnego.

Prezes Rady Ministrów wyznaczy pełnomocnika do spraw powiatu metropolitalnego. Zadaniem pełnomocnika będzie przygotowanie administracji publicznej do utworzenia nowej jednostki samorządowej i umożliwienie organom powiatu metropolitalnego rozpoczęcia działalności. W przypadku wystąpienia opóźnień w wyborze organów powiatu metropolitalnego, pełnomocnik będzie wykonywał ich obowiązki do czasu ich wyłonienia. Celem tych regulacji jest zapewnienie ciągłości świadczenia usług publicznych i władztwa administracyjnego w trakcie tworzenia instytucji powiatu metropolitalnego. Katalog obowiązków i uprawnień pełnomocnika został określony w art. 75. Nadzór nad działalnością pełnomocnika będzie sprawował minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Działania pełnomocnika będą wymagały współdziałania z innymi organami administracji publicznej, w szczególności z władzami miast wchodzących w skład tworzonego powiatu

metropolitalnego. Projektodawcy przewidzieli powstanie zespołu do spraw utworzenia powiatu metropolitalnego, który będzie organem pomocniczym pełnomocnika. Z mocy ustawy w skład zespołu wejdą m.in. prezydenci miast tworzących powiat metropolitalny, marszałek województwa oraz wojewoda. Przewidziano również możliwość powoływania dodatkowych członków, co pozwoli na dostosowanie ostatecznego składu zespołu do specyfiki obszaru, na którym tworzony jest powiat metropolitalny. Obsługę merytoryczną, finansową, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową pełnomocnika do spraw powiatu metropolitalnego oraz zespołu zapewni właściwy urząd wojewódzki.

Rozdział zawiera również przepisy dotyczące nabycia przez powiat metropolitalny składników majątkowych niezbędnych do wykonywania zadań. Ich szczegółowy wykaz zostanie określony w rozporządzeniu Rady Ministrów. Przekazanie powiatowi metropolitalnemu mienia przez jednostki samorządu terytorialnego może nastąpić w drodze porozumienia. Projekt ustawy przewiduje, iż przekazanie mienia będzie nieodpłatne oraz wolne od podatków i opłat.

W zakresie wykonywanych zadań publicznych, powiat metropolitalny przejmie od tworzących go jednostek prawa i obowiązki związane z członkostwem w związkach komunalnych i stowarzyszeniach oraz z zawartych porozumień. Samorządy będą mogły określić zasady i termin przejęcia współpracy komunalnej (art. 81 ust. 2). Projektowane rozwiązanie dotyczy zarówno sytuacji, w której wszystkie podmioty uczestniczące we współpracy komunalnej wejdą w skład powiatu metropolitalnego, jak i takiej, w której część uczestników współpracy komunalnej pozostanie poza powiatem. Skorzystanie z klauzuli zawartej w ust. 2 umożliwi samorządom przeprowadzenie zmian w statutach związków komunalnych i ewentualną reorganizację ich struktury. Proponowana konstrukcja zapewni możliwość ciągłego świadczenia usług publicznych, w oparciu o dobrowolne formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego. Wchodzące w skład powiatu metropolitalnego samorządy zachowają możliwość podejmowania dobrowolnej współpracy komunalnej w zakresie własnych zadań i kompetencji.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od jej ogłoszenia.

Skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Wejście w życie ustawy umożliwi tworzenie powiatów metropolitalnych obejmujących obszary najbardziej zintegrowanych aglomeracji. Powstaną jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne za wykonywanie zadań, których znaczenie wykracza poza możliwości istniejących obecnie gmin i powiatów. Konsolidacja zadań z zakresu planowania przestrzennego, zarządzania drogami ponadlokalnymi, promocji - pozytywnie wpłynie na rozwój gospodarczy i rynek pracy w aglomeracji. Integracja transportu publicznego poprawi jakość usług świadczonych na rzecz mieszkańców. Jednocześnie wybór szczebla powiatowego do administrowania w aglomeracji pozwoli lokalnym społecznościom na zachowanie tożsamości i istniejących więzi społecznych.

Konsolidacja zarządzania w aglomeracji pozwoli na zmniejszenie kosztów wykonywania zadań publicznych, przekazanych powiatowi metropolitalnemu. Obniżeniu ulegną również koszty inwestycji publicznych o znaczeniu aglomeracyjnym, prowadzonych obecnie przez konkurujące ze sobą samorządy. Proponowany w projekcie ustawy podział zadań pomiędzy powiat metropolitalny i tworzące go miasta na prawach powiatu, będzie wymagał podziału środków, stanowiących dochody powiatowe istniejących obecnie jednostek samorządu terytorialnego. Podział ten zostanie dokonany proporcjonalnie do kosztów przekazanych zadań.

Skutki finansowe związane z utworzeniem powiatów metropolitalnych będą zależały od liczby utworzonych jednostek. Powiat metropolitalny w okresie 5 lat od utworzenia powinien mieć zwiększony o pięć punktów procentowych udział w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkujących na jego obszarze. Obowiązująca ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przewiduje takie rozwiązanie w stosunku do łączących się gmin i powiatów. Objęcie tym mechanizmem powiatów metropolitalnych będzie wymagało nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przewidzianej w projekcie ustawy. Autorzy projektu proponują, aby w okresie 5 lat od utworzenia, powiat metropolitalny oraz wchodzące w jego skład gminy były zwolnione z wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej. Projekt ustawy zawiera stosowną zmianę w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzenie proponowanych rozwiązań będzie skutkowało zmniejszeniem wpływów do budżetu państwa w okresie 5 lat od utworzenia powiatu metropolitalnego.

Wejście w życie ustawy o powiecie metropolitalnym, będzie wymagało nowelizacji ustaw regulujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Niezbędne zmiany przewidziano w projekcie ustawy.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

UZASADNIENIE

ustawy o powiecie metropolitalnym

Jednym z największych osiągnięć przemian politycznych po 1989 roku było stworzenie w Polsce samorządu terytorialnego. Kolejne reformy doprowadziły do powołania samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Niestety, nadal nierozwiązany pozostał problem ustroju obszarów metropolitalnych.

Analiza doświadczeń państw europejskich wskazuje, iż podstawowymi modelami ustroju metropolitalnego są rozwiązania oparte o dobrowolną współpracę jednostek samorządu terytorialnego lub powołanie jednostek ogólnometropolitalnych (powiaty metropolitalne, regiony metropolitalne). Wybór właściwej formy dla rozwiązywania problemów metropolitalnych zależy od struktury administracyjnej i specyfiki obszaru. Dostrzegalną tendencją jest również ewolucyjne przechodzenie od form opartych o dobrowolną współpracę do powołania jednostek ogólnometropolitalnych. Obserwację tą potwierdzają również wnioski wynikające z konsultacji „Zielonej Księgi dotyczącej obszarów metropolitalnych”, przedstawione dnia 29 czerwca 2012 roku na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w których wskazano, że docelowym rozwiązaniem instytucjonalnym dla tych obszarów powinien być powiat metropolitalny.

Projekt ustawy tworzy podstawy prawne dla wprowadzenia w Polsce powiatów metropolitalnych. Celem autorów projektu ustawy jest umożliwienie dostosowania ustroju obszarów metropolitalnych do ich struktury i lokalnej specyfiki. Zaproponowany model powinien zostać zastosowany w najbardziej zintegrowanych polskich aglomeracjach. Zdaniem autorów, w chwili złożenia projektu w Sejmie, obszarem metropolitalnym o stopniu integracji wymagającym zmiany ustroju administracyjnego i utworzenia powiatu metropolitalnego jest Aglomeracja Górnośląska.

Problemy obszarów metropolitalnych na przykładzie Aglomeracji Górnośląskiej

Aglomeracja Górnośląska spełnia kryteria obszaru metropolitalnego opisane w przyjętej przez Sejm w dniu 15 czerwca 2012 roku koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030). Z uwagi na swoją strukturę Aglomeracja Górnośląska jest wyjątkowym obszarem metropolitalnym, składającym się z 14 miast na prawach powiatu oraz otaczających je powiatów ziemskich. O jej specyfice decyduje brak dominującego miasta centralnego i istnienie obok siebie kilkunastu ośrodków miejskich o zbliżonej wielkości i potencjale. Ważnymi cechami są: bardzo duża gęstość zaludnienia oraz intensywność zabudowy, rozbudowana sieć infrastruktury drogowej i połączeń komunikacji publicznej, duża codzienna migracja pomiędzy miastami aglomeracji. Istotnym wyzwaniem jest degradacja środowiska naturalnego związana z rozwojem przemysłu i eksploatacją złóż kopalin oraz rewitalizacja terenów poprzemysłowych.

Poprawa efektywności zarządzania i zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców Aglomeracji Górnośląskiej od kilkunastu lat stanowi przedmiot rozważań samorządowców z tworzących ją miast. W 1991 roku 11 gmin utworzyło Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP), którego zadaniem jest organizacja lokalnego transportu zbiorowego. Związek został zarejestrowany 16 grudnia 1991 roku w Rejestrze Związków Międzygminnych pod pozycją 46. W kolejnych latach związek powiększał zasięg terytorialny, obecnie tworzy go 25 członków. KZK GOP jest organizatorem komunikacji miejskiej w większości gmin tworzących Aglomerację Górnośląską.

Bazując na doświadczeniach wynikających z funkcjonowania KZK GOP, samorządowcy zdecydowali się na powołanie wielozadaniowego związku komunalnego, którego zadaniem miała być poprawa efektywności zarządzania w aglomeracji. W lipcu 2005 roku opracowano projekt Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM). W dniu 31 stycznia 2007 roku nastąpiło podpisanie przez prezydentów miast założycieli wniosku o rejestrację Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, a następnie złożono go u Wojewody Śląskiego. MSWiA postawiło warunek, aby uczestnikami związku były wyłącznie miasta na prawach powiatu. Ostatecznie w skład GZM weszło 14 miast na prawach powiatu: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze. Związek został

zarejestrowany 8 czerwca 2007 roku w Rejestrze Związków Międzygminnych pod pozycją 284.

Podstawowym celem utworzenia związku komunalnego pod nazwą Górnośląski Związek Metropolitalny, było utworzenie silnego ośrodka metropolitalnego złożonego z największych miast Aglomeracji Górnośląskiej, który przez wspólną realizację zadań i rozwiązywanie problemów prowadziłyby do usprawnienia zarządzania w aglomeracji. Zgodnie ze statutem GZM miał wykonywać zadania publiczne w zakresie:

- ustalenia wspólnej strategii rozwoju dla miast wchodzących w skład związku, zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, celem jej uwzględnienia w studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego miast,
- realizacji zadań objętych wspólną strategią rozwoju miast wchodzących w skład związku przekazanych związkowi przez gminy członkowskie na podstawie stosownych porozumień,
- pozyskiwania środków finansowych z krajowych i zagranicznych funduszy celowych na realizację zadań związku,
- zarządzania drogami przekazanymi związkowi przez gminy członkowskie na podstawie stosownych porozumień,
- opracowywania wniosków w celu pozyskiwania środków publicznych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na realizację zadań publicznych należących do właściwości związku,
- aktywizacji rynku pracy na obszarze miast będących uczestnikami związku poprzez pozyskiwanie i gospodarowanie środkami finansowymi na ten cel, a także wspierania innowacyjnych programów gospodarczych podnoszących poziom konkurencyjności miast – uczestników związku – w zakresie przekazanym związkowi przez gminy członkowskie na podstawie stosownych porozumień,
- opracowywania analiz i sprawozdań dotyczących zawodów deficytowych i dokonywanie na tej podstawie ocen dotyczących rynku pracy oraz wspierania edukacji publicznej, w szczególności ukierunkowanej na kształcenie w zawodach deficytowych – w zakresie przekazanym związkowi przez gminy członkowskie na podstawie stosownych porozumień,
- wyrażania opinii dotyczących procesów legislacyjnych i decyzyjnych w sprawach objętych przedmiotem zainteresowania związku ze względu na wykonywane przez związek zadania na szczeblu krajowym, a także wojewódzkim,
- współdziałania z jednostkami samorządu terytorialnego, w tym społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, a także organami administracji rządowej.

Sześć lat istnienia Górnośląskiego Związku Metropolitalnego pozwala na dokonanie oceny efektywności jego funkcjonowania. Niestety, związek nie spełnił pokładanych w nim oczekiwań. Ta forma rozwiązywania problemów metropolitalnych nie sprawdziła się z uwagi na ograniczenia prawne dotyczące związków komunalnych, ale także z powodu specyfiki i struktury Aglomeracji Górnośląskiej. Do najważniejszych ograniczeń prawnych należy zaliczyć: brak stabilnego źródła dochodów, sposób wyboru władz związku, brak możliwości planowania i prowadzenia inwestycji o znaczeniu metropolitalnym, brak możliwości współpracy z jednostkami samorządowymi innych szczebli. Problemy strukturalne wynikają z braku silnego miasta centralnego i sąsiadowania ze sobą kilkunastu ośrodków miejskich o porównywalnym potencjale. Katowice, największe miasto aglomeracji, zamieszkuje jedynie 306 tys. z 1 953 tys. mieszkańców miast, które utworzyły związek. Powierzchnia Katowic to 165 km² z 1218 km² powierzchni GZM. Z 14 miast, które utworzyły związek 8 ma ponad 100 tys. mieszkańców.¹ Struktura Aglomeracji Górnośląskiej prowadzi do ciągłej konkurencji pomiędzy sąsiadującymi ze sobą samorządami. W 2013 roku z powodu uchybień formalnych podczas zmian statutu GZM, członkostwo w związku utraciły trzy miasta. Doświadczenie to wskazuje, iż charakter prawny związków komunalnych nie pozwala na długookresowe planowanie rozwoju najbardziej zintegrowanych obszarów metropolitalnych w Polsce.

Charakter prawny powiatu metropolitalnego

Założeniem autorów projektu ustawy jest zachowanie istniejącego zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Powiat metropolitalny, tak jak istniejące obecnie powiaty, będzie jednostką samorządu terytorialnego, ulokowaną na drugim szczeblu podziału terytorialnego. Planowana regulacja nie narusza przepisów ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Rozszerzone zostają jedynie kategorie powiatów, obok powiatu „ziemskiego” i „grodzkiego” pojawia się powiat metropolitalny o zmodyfikowanych zadaniach. Zaproponowane w ustawie rozwiązania są zgodne z wymogami wynikającymi z art. 164 Konstytucji.

Ustawa nie znosi charakteru powiatów „grodzkich” miast tworzących powiat metropolitalny. Przeniesione zostaną jedynie kompetencje strategiczne dla rozwoju aglomeracji, które w bardziej efektywny sposób będą wykonywane na szczeblu metropolitalnym. Zadania te

¹ Liczba ludności i powierzchnia miast według danych GUS, Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2011.

zostały wymienione w projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym Przepisy wyżej wymienionej ustawy będą miały charakter *lex specialis* w stosunku do istniejących w systemie prawa przepisów dotyczących powiatów.

Ustrój powiatu metropolitalnego wzorowany jest na rozwiązaniach zawartych w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Wybór szczebla powiatowego do administrowania najbardziej zintegrowanymi aglomeracjami umożliwia zapewnienie stabilnego mechanizmu dochodów własnych oraz pozwala na bezpośredni wybór władz odpowiedzialnych za rozwój metropolii. Modyfikacje wynikają z konieczności dostosowania konstrukcji ustrojowej powiatu do administrowania w dużej aglomeracji i charakteru zadań przekazanych powiatowi metropolitalnemu. Założeniem projektu jest jak najmniejsza ingerencja w istniejące rozwiązania prawne. Z tego względu wszędzie tam, gdzie to jest możliwe autorzy proponują odesłanie do obowiązującej ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym.

Prezentacja szczegółowych rozwiązań zawartych w projekcie ustawy

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Przepisy rozdziału pierwszego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym przesadzają o charakterze prawnym powiatu metropolitalnego. Powoływana ustawą jednostka samorządu terytorialnego szczebla powiatowego, będzie wykonywała zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Powiat metropolitalny będzie posiadał osobowość prawną, a jego samodzielność będzie podlegała ochronie sądowej. Zakres działania powiatu metropolitalnego nie będzie naruszał samodzielności tworzących go gmin oraz powiatów (gmin wykonujących zadania powiatu), z wyjątkiem zadań przekazanych ustawami szczególnymi. Organy powiatu metropolitalnego nie stanowią wobec gmin i powiatów organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Zachowane więc zostają, wynikające z konstytucji, zasady domniemania kompetencji gminy i ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Powiaty metropolitalne będą tworzone w drodze rozporządzenia wydanego przez Radę Ministrów, które określi również ich nazwy i siedziby władz. Wydanie rozporządzenia będzie mogło nastąpić z inicjatywy Rady Ministrów lub na wniosek zainteresowanych jednostek

samorządu terytorialnego. Zawarte w projekcie wytyczne do wydania rozporządzenia określają, iż obszar powiatu metropolitalnego powinien być możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny. Ustalając granice Rada Ministrów powinna uwzględnić więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewnić zdolność do wykonywania zadań publicznych. Takie same zasady przewidziano dla łączenia, dzielenia, znoszenia powiatów metropolitalnych i zmiany ich granic. Projekt ustawy przewiduje również szczegółowy tryb przeprowadzania konsultacji społecznych poprzedzających wydanie rozporządzenia. Samorządy, które wejdą w skład powiatu metropolitalnego będą miały odpowiedni okres czasu na przygotowanie się do nowego podziału kompetencji. Utworzenie nowej jednostki administracyjnej będzie następowało z pierwszym dniem roku budżetowego, co umożliwi samorządom planowanie dochodów i wydatków z uwzględnieniem podziału zadań pomiędzy gminy (miasta) i powiat metropolitalny. Zaproponowane rozwiązania są analogiczne do przyjętych w obowiązującej ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym.

Rozdział 2. Zakres działania i zadania powiatu metropolitalnego

Przepisy rozdziału drugiego projektu ustawy określają zakres działania i zadania powiatu metropolitalnego. Projektodawcy proponują przeniesienie na szczebel metropolitalny zadań ponadlokalnych, kluczowych dla rozwoju całej aglomeracji, których efektywne wykonywanie przekracza możliwości poszczególnych miast oraz związków komunalnych. Przewidziany w projekcie zakres kompetencji nie jest więc przeniesieniem wprost zadań wymienionych w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Zadania powiatowe - związane z bieżącą obsługą obywateli - które powinny być wykonywane „najbliżej mieszkańców” pozostaną w gestii miast na prawach powiatu. Środki finansowe, które obecnie są wydatkowane na realizację zadań powiatowych, zostaną podzielone proporcjonalnie do kosztów wykonywanych zadań, pomiędzy powiat metropolitalny i tworzące go miasta na prawach powiatu. Rozwiązanie to jest zgodne z zasadą subsydiarności.

W art. 8 ust. 1 przewidziano następujący katalog zadań powiatu metropolitalnego:

- 1) przyjęcie oraz realizowanie wspólnej strategii rozwoju powiatu metropolitalnego;
- 2) uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego, stanowiącego wiążące wytyczne dla miast będących członkami powiatu metropolitalnego w procesie tworzenia gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz gminnych planów zagospodarowania przestrzennego;

- 3) organizację i wykonywanie publicznego transportu zbiorowego na obszarze powiatu metropolitalnego;
- 4) planowanie sieci i zarządzanie drogami publicznymi krajowymi i wojewódzkimi na obszarze powiatu metropolitalnego;
- 5) uchwalanie i realizację programów ochrony środowiska, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami na obszarze powiatu metropolitalnego;
- 6) uchwalenie projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz uchwalenie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla powiatu metropolitalnego;
- 7) uchwalanie programów metropolitalnych w zakresie bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego;
- 8) koordynowanie działań dla przedsięwzięć o znaczeniu ponadgminnym, wynikających ze strategii rozwoju powiatu metropolitalnego;
- 9) tworzenie oraz zarządzanie jednostkami organizacyjnymi o znaczeniu metropolitalnym;
- 10) opiniowanie projektów ustaw oraz innych aktów normatywnych odnoszących się do powiatu metropolitalnego;
- 11) współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego, w szczególności z samorządem województwa, a także organami administracji rządowej, organizacjami pozarządowymi w sprawach powiatu metropolitalnego;
- 12) współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, a także organizacjami społecznymi na zasadach określonych w odrębnych przepisach;
- 13) promocję powiatu metropolitalnego.

Odstępstwem od istniejących w porządku prawnym kompetencji powiatowych jest przewidziane w art. 8 ust. 1 pkt 2 przyznanie powiatowi metropolitalnemu udziału w planowaniu przestrzennym. Do zadań powiatu metropolitalnego należeć będzie uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego. Studium to zawierać będzie wiążące wytyczne dla gmin wchodzących w skład powiatu metropolitalnego w procesie tworzenia gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz gminnych planów zagospodarowania przestrzennego. Przyznanie powiatowi metropolitalnemu uprawnień do uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie narusza samodzielności planistycznej gmin, a jednocześnie umożliwia tworzenie planów zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem potrzeb aglomeracji. Koncepcja ta opiera się o istniejące

rozwiązania prawne, w których ustawodawca zobowiązał gminy do uwzględniania w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, istniejących strategii rozwoju i planów zagospodarowania przestrzennego województw, uchwalanych przez samorządy województw.

Autorzy projektu zakładają przekazanie powiatowi metropolitalnemu planowania i zarządzania siecią dróg o znaczeniu ponadlokalnym. W warunkach najbardziej zintegrowanych aglomeracji będą to drogi o statusie wojewódzkim i krajowym, które zgodnie z obowiązującymi przepisami pozostają w zarządzie prezydentów miast na prawach powiatu. Stosowną nowelizację ustawy o drogach publicznych przewidziano w art. 69 projektu ustawy. Przyjęcie proponowanych zmian umożliwi pozostawienie w zarządzie prezydentów miast obecnych dróg powiatowych, które na terenie miast na prawach powiatu często obsługują ruch lokalny. Proponowany podział zadań będzie wymagał również podziału pomiędzy powiat metropolitalny i tworzące go samorządy środków finansowych przeznaczonych na utrzymanie dróg.

Źródła dochodów powiatu metropolitalnego będą takie same jak istniejących powiatów. Przewidziany w projekcie ustawy podział zadań pomiędzy powiat metropolitalny i tworzące go miasta na prawach powiatu, będzie wymagał podziału wpływów z podatku od osób fizycznych oraz z podatku od osób prawnych. Środki te zostaną podzielone proporcjonalnie do kosztów przekazanych zadań. Projekt ustawy przewiduje czasowe zwolnienie powiatu metropolitalnego oraz wchodzących w jego skład gmin z wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej. Zwolnienie to będzie obejmowało pierwszych pięć lat od utworzenia powiatu metropolitalnego. Niezbędne zmiany w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przewidziano w art. 68 projektu.

Pozostałe rozwiązania przewidziane w projekcie ustawy, dotyczące działań i zadań powiatu metropolitalnego, są zbieżne z przepisami ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Rozdział 3. Władze powiatu metropolitalnego

Rozdział trzeci projektu ustawy określa ustrój władz powiatu metropolitalnego. Projektodawcy oparli rozwiązania dotyczące władz powiatu metropolitalnego na przepisach

ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Pozwoli to na uniknięcie konfliktów kompetencyjnych pomiędzy organami oraz precyzyjnie określa obowiązki członków władz powiatu metropolitalnego. Liczebność organów oraz kompetencje rady zostały dostosowane do zakresu działania i zadań przewidzianych w rozdziale 2 projektu ustawy.

Rada powiatu metropolitalnego będzie liczyła 15 radnych. Autorzy projektu radykalnie zmniejszyli liczbę radnych w stosunku do regulacji przewidzianych w ustawie o samorządzie powiatowym. Rozwiązanie to ma przełamać partykularyzm lokalny radnych. Okręgi wyborcze w wyborach do rady powiatu metropolitalnego będą przekraczać granice miast, a radni uzyskają silną legitymację do reprezentowania interesu całej aglomeracji. Liczba radnych dostosowana jest do charakteru zadań realizowanych przez powiat metropolitalny i pozostawienia wykonywania części typowych kompetencji powiatowych w miastach na prawach powiatu. Z tego powodu przewidziano również ograniczenie liczebności zarządu do 3 osób. Do przeprowadzania bezpośrednich wyborów do rady powiatu metropolitalnego będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku kodeks wyborczy.

Projektodawcy proponują połączenie funkcji starosty metropolitalnego z przewodniczącym rady. Do wyboru starosty stosuje się przepisy analogiczne do przewidzianych w ustawie o samorządzie powiatowym. Projekt ustawy zawiera przepis, zgodnie z którym starosta nie będzie mógł brać udziału w głosowaniu rady dotyczącym jego interesu prawnego. Połączenie funkcji zapewni stabilizację władzy wykonawczej, przy jednoczesnym zachowaniu uprawnień rady do kontroli działań organów powiatu.

W sprawach stanowienia prawa miejscowego art. 42 projektu odsyła do rozdziału 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Rozdział 4. Mienie powiatu metropolitalnego

Rozdział czwarty projektu ustawy określa zasady nabywania mienia i dysponowania mieniem powiatu metropolitalnego. Rozwiązania te są analogiczne do przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Przeniesienie treści przepisów do projektu ma na celu zapewnienie przejrzystości ustawy (bez konieczności stosowania odesłań) oraz dostosowanie jej układu do już obowiązujących aktów prawnych.

Rozdział 5. Finanse powiatu metropolitalnego

Rozdział piąty projektu ustawy określa zasady prowadzenia gospodarki finansowej powiatu metropolitalnego. Zaproponowane w projekcie rozwiązania są oparte o przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Zmiany w stosunku do przepisów obowiązujących, związane są z charakterem zadań wykonywanych przez powiat metropolitalny. Służby, inspekcje i straże pozostawiono w kompetencji miast wchodzących w skład powiatu metropolitalnego.

Art. 49 projektu ustawy przesądza o tym, iż pierwszy budżet powiatu metropolitalnego ustala regionalna izba obrachunkowa na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.

Rozdział 6. Związki, stowarzyszenia i porozumienia

Rozdział szósty określa zasady udziału powiatu metropolitalnego w związkach i stowarzyszeniach oraz zawierania porozumień. Powiat metropolitalny ułatwi administrowanie w centralnych miastach aglomeracji, jednak nie obejmie całego funkcjonalnie powiązanego obszaru metropolitalnego. To celowe rozwiązanie, ponieważ powiązania funkcjonalne w obrębie jednego obszaru metropolitalnego mogą dotyczyć różnych zadań publicznych. Wpływ na charakter powiązań mają takie czynniki jak rozległość obszaru metropolitalnego, infrastruktura drogowa, ilość i rodzaj jednostek samorządu terytorialnego. Współpraca w formie związków, stowarzyszeń oraz zawieranie porozumień z udziałem powiatu metropolitalnego ułatwi zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców i wesprze zrównoważony rozwój całego obszaru. Przepisy tego rozdziału zbliżone są do obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących powiatów, które zmodyfikowano tak, aby poszerzyć możliwości współpracy jednostek samorządu terytorialnego.

Autorzy projektu przewidzieli możliwość tworzenia związków powiatu metropolitalnego z powiatami oraz gminami. Z uwagi na współpracę jednostek różnych szczebli samorządu terytorialnego oraz możliwe duże dysproporcje w wielkości samorządów tworzących związek ustawowo zagwarantowano, iż każda z jednostek będzie miała co najmniej jednego przedstawiciela w zgromadzeniu związku. Statut związku może przyznawać niektórym samorządom większą liczbę reprezentantów. Wyboru przedstawicieli do zgromadzenia związku oraz określenia zakresu reprezentacji dokonają rady jednostek samorządu

terytorialnego tworzących związek. Przepisy dotyczące związków z udziałem powiatu metropolitalnego będą stanowiły *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Ustawa przewiduje możliwość zawierania przez powiat metropolitalny porozumień z organami administracji rządowej w sprawie wykonywania zadań publicznych oraz z gminami, powiatami, a także województwem, na którego obszarze znajduje się powiat metropolitalny. Konstrukcję przepisów dotyczących porozumień, stowarzyszeń oraz zasady przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oparto o istniejące regulacje prawne.

Rozdział 7. Nadzór nad działalnością powiatu metropolitalnego

Rozdział siódmy projektu ustawy określa organy nadzoru, charakter prawny nadzoru oraz jego tryb. Projektodawcy w tym zakresie proponują odesłanie do przepisów rozdziału 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym.

Rozdział 8. Zmiany w przepisach obowiązujących

Konstrukcję prawną powiatu metropolitalnego oparto o rozwiązania przewidziane w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym. Dzięki temu do właściwego funkcjonowania powiatu metropolitalnego będzie możliwe odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw, które dotyczą powiatów. Rozdział zawiera zmiany w przepisach obowiązujących ustaw, które będą niezbędne w związku z zaproponowanym w ustawie podziałem pomiędzy powiat metropolitalny i wchodzące w jego skład jednostki samorządu terytorialnego. Autorzy projektu przewidują zmiany w następujących ustawach:

- w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, z późn. zm.),
- w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 1985 r. Nr 14, poz. 60, z późn. zm.),
- w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717, z późn. zm.),

- w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5 poz. 13, z późn. zm.),
- w ustawie z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 1991 r. Nr 9 poz. 31, z późn. zm.).

Rozdział 9. Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe

Rozdział zawiera przepisy, które będą stosowane podczas tworzenia powiatu metropolitalnego.

Art. 73 będzie miał zastosowanie do pierwszych wyborów rady powiatu metropolitalnego. Projektodawcy zakładają przeprowadzenie bezpośrednich wyborów do rady powiatu metropolitalnego łącznie z wyborami do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Jednak Rada Ministrów tworząc powiat metropolitalny może przewidzieć utworzenie tej jednostki w terminie odległym od wyborów samorządowych. W takim przypadku rada powiatu metropolitalnego zostanie wyłoniona w wyborach przedterminowych, przeprowadzonych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku kodeks wyborczy. Projekt ustawy przewiduje, iż w takiej sytuacji nie zostaną rozwiązane istniejące rady gmin i miast na prawach powiatu wchodzących w skład powiatu metropolitalnego.

Prezes Rady Ministrów wyznaczy pełnomocnika do spraw powiatu metropolitalnego. Zadaniem pełnomocnika będzie przygotowanie administracji publicznej do utworzenia nowej jednostki samorządowej i umożliwienie organom powiatu metropolitalnego rozpoczęcia działalności. W przypadku wystąpienia opóźnień w wyborze organów powiatu metropolitalnego, pełnomocnik będzie wykonywał ich obowiązki do czasu ich wyłonienia. Celem tych regulacji jest zapewnienie ciągłości świadczenia usług publicznych i władztwa administracyjnego w trakcie tworzenia instytucji powiatu metropolitalnego. Katalog obowiązków i uprawnień pełnomocnika został określony w art. 75. Nadzór nad działalnością pełnomocnika będzie sprawował minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Działania pełnomocnika będą wymagały współdziałania z innymi organami administracji publicznej, w szczególności z władzami miast wchodzących w skład tworzonego powiatu metropolitalnego. Projektodawcy przewidzieli powstanie zespołu do spraw utworzenia

powiatu metropolitalnego, który będzie organem pomocniczym pełnomocnika. Z mocy ustawy w skład zespołu wejdą m.in. prezydenci miast tworzących powiat metropolitalny, marszałek województwa oraz wojewoda. Przewidziano również możliwość powoływania dodatkowych członków, co pozwoli na dostosowanie ostatecznego składu zespołu do specyfiki obszaru, na którym tworzony jest powiat metropolitalny. Obsługę merytoryczną, finansową, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową pełnomocnika do spraw powiatu metropolitalnego oraz zespołu zapewni właściwy urząd wojewódzki.

Rozdział zawiera również przepisy dotyczące nabycia przez powiat metropolitalny składników majątkowych niezbędnych do wykonywania zadań. Ich szczegółowy wykaz zostanie określony w rozporządzeniu Rady Ministrów. Przekazanie powiatowi metropolitalnemu mienia przez jednostki samorządu terytorialnego może nastąpić w drodze porozumienia. Projekt ustawy przewiduje, iż przekazanie mienia będzie nieodpłatne oraz wolne od podatków i opłat.

W zakresie wykonywanych zadań publicznych, powiat metropolitalny przejmie od tworzących go jednostek prawa i obowiązki związane z członkostwem w związkach komunalnych i stowarzyszeniach oraz z zawartych porozumień. Samorządy będą mogły określić zasady i termin przejścia współpracy komunalnej (art. 81 ust. 2). Projektowane rozwiązanie dotyczy zarówno sytuacji, w której wszystkie podmioty uczestniczące we współpracy komunalnej wejdą w skład powiatu metropolitalnego, jak i takiej, w której część uczestników współpracy komunalnej pozostanie poza powiatem. Skorzystanie z klauzuli zawartej w ust. 2 umożliwi samorządom przeprowadzenie zmian w statutach związków komunalnych i ewentualną reorganizację ich struktury. Proponowana konstrukcja zapewni możliwość ciągłego świadczenia usług publicznych, w oparciu o dobrowolne formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego. Wchodzące w skład powiatu metropolitalnego samorządy zachowają możliwość podejmowania dobrowolnej współpracy komunalnej w zakresie własnych zadań i kompetencji.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od jej ogłoszenia.

Skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Wejście w życie ustawy umożliwi tworzenie powiatów metropolitalnych obejmujących obszary najbardziej zintegrowanych aglomeracji. Powstaną jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne za wykonywanie zadań, których znaczenie wykracza poza możliwości istniejących obecnie gmin i powiatów. Konsolidacja zadań z zakresu planowania przestrzennego, zarządzania drogami ponadlokalnymi, promocji - pozytywnie wpłynie na rozwój gospodarczy i rynek pracy w aglomeracji. Integracja transportu publicznego poprawi jakość usług świadczonych na rzecz mieszkańców. Jednocześnie wybór szczebla powiatowego do administrowania w aglomeracji pozwoli lokalnym społecznościom na zachowanie tożsamości i istniejących więzi społecznych.

Konsolidacja zarządzania w aglomeracji pozwoli na zmniejszenie kosztów wykonywania zadań publicznych, przekazanych powiatowi metropolitalnemu. Obniżeniu ulegną również koszty inwestycji publicznych o znaczeniu aglomeracyjnym, prowadzonych obecnie przez konkurujące ze sobą samorzady. Proponowany w projekcie ustawy podział zadań pomiędzy powiat metropolitalny i tworzące go miasta na prawach powiatu, będzie wymagał podziału środków, stanowiących dochody powiatowe istniejących obecnie jednostek samorządu terytorialnego. Podział ten zostanie dokonany proporcjonalnie do kosztów przekazanych zadań.

Skutki finansowe związane z utworzeniem powiatów metropolitalnych będą zależały od liczby utworzonych jednostek. Powiat metropolitalny w okresie 5 lat od utworzenia powinien mieć zwiększony o pięć punktów procentowych udział w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkujących na jego obszarze. Obowiązująca ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przewiduje takie rozwiązanie w stosunku do łączących się gmin i powiatów. Objęcie tym mechanizmem powiatów metropolitalnych będzie wymagało nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przewidzianej w projekcie ustawy. Autorzy projektu proponują, aby w okresie 5 lat od utworzenia, powiat metropolitalny oraz wchodzące w jego skład gminy były zwolnione z wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej. Projekt ustawy zawiera stosowną zmianę w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzenie proponowanych rozwiązań będzie skutkowało zmniejszeniem wpływów do budżetu państwa w okresie 5 lat od utworzenia powiatu metropolitalnego.

Wejście w życie ustawy o powiecie metropolitalnym, będzie wymagało nowelizacji ustaw regulujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Niezbędne zmiany przewidziano w projekcie ustawy.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 10 września 2013 r.

BAS-WAPEiM-2231/13

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej
poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym (przedstawiciel
wnioskodawców: poseł Marek Wójcik)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Celem projektu ustawy jest wprowadzenie do polskiego porządku prawnego nowej kategorii jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu powiatowym, jaką miałyby zostać powiat metropolitalny. W projekcie ustawy zawarto propozycję uregulowania: zakresu działania i zadań powiatu metropolitalnego (art. 8-11), władz powiatu metropolitalnego (art. 12-42), mienia powiatu metropolitalnego (art. 43-47), finansów powiatu metropolitalnego (art. 48-54), związków, stowarzyszeń i porozumień, które może zawierać powiat metropolitalny (art. 55-66), a także nadzoru nad działalnością powiatu metropolitalnego (art. 67). Ponadto projektodawcy proponują dokonanie zmian w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.), ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260, ze zm.), ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, ze zm.), ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, ze zm.) oraz ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, ze zm.). W projekcie ustawy przedstawiono także przepisy przejściowe i dostosowujące (art. 73-81).

Projektowana ustawa miałyby wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy
Prawo Unii Europejskiej nie reguluje zagadnień, o których mowa w projekcie ustawy.

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

Materia, której dotyczy projekt ustawy, pozostaje poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu


Lech Czapla

Warszawa, 10 września 2013 r.

BAS-WAPEiM-2232/13

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

ZAL. Nr

10c

131

Opinia prawna
w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o powiecie
metropolitalnym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marek Wójcik) jest
projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej
w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Celem projektu ustawy jest wprowadzenie do polskiego porządku prawnego nowej kategorii jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu powiatowym, jaką miałyby zostać powiat metropolitalny. W projekcie ustawy zawarto propozycję uregulowania: zakresu działania i zadań powiatu metropolitalnego, władz powiatu metropolitalnego, mienia powiatu metropolitalnego, finansów powiatu metropolitalnego, związków, stowarzyszeń i porozumień, które może zawierać powiat metropolitalny i nadzoru nad działalnością powiatu metropolitalnego. Ponadto proponuje się dokonanie zmian w ustawach: z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym oraz z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu.

Szef Kancelarii Sejmu

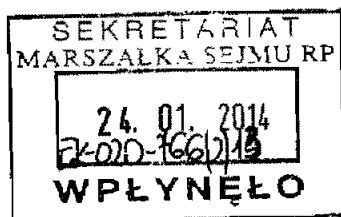


Lech Czapla



MAREK WÓJCIK
Poseł na Sejm RP

Warszawa, dnia 15 stycznia 2014 r.



Szanowna Pani

Ewa Kopacz

Marszałek Sejmu RP

Szanowna Pani Marszałek,

w związku z wniesionym przez grupę posłów Platformy Obywatelskiej RP projektem ustawy o powiecie metropolitalnym, w imieniu wnioskodawców pragnę złożyć uzupełnienie uzasadnienia projektu ustawy o założenia projektów aktów wykonawczych.

Założenia projektów aktów wykonawczych

Projekt ustawy przewiduje w art. 4 ust. 1 wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia w przypadku tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia powiatów metropolitalnych oraz ustalania ich granic, a także ustalenia i zmiany nazwy powiatów metropolitalnych oraz siedziby ich władz. Wydanie rozporządzenia wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji opinii zainteresowanych rad powiatów albo rady miasta na prawach powiatu i rady powiatu, których wydanie powinno być poprzedzone konsultacjami z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic powiatów naruszających granice województw – dodatkowo uzyskaniem opinii odpowiednich sejmików województw (art. 5 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 projektu ustawy).

Projekt przewiduje również, w art. 6 ust. 4, konieczność zmiany Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic powiatów oraz ustalania i zmiany nazw powiatów i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. 2001 nr 86 poz. 944) poprzez objęcie określonymi w nim procedurami również powiatów metropolitalnych.

Biuro Poselskie Marka Wójcika

ul. 3 Maja 17/26, 40-097 Katowice, tel./fax (32) 352 23 94, e-mail: marek.wojcik@sejm.pl, www.marekwojcik.pl

Ponadto projekt ustawy przewiduje w art. 44 ust. 2 wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia określającego wykaz składników majątkowych i tryb ich przekazywania powiatowi metropolitalnemu przez gminy wchodzące w jego skład oraz przez Skarb Państwa, a także kategorie mienia wyłączzonego z przekazywania.

W art. 68 projekt zakłada następujące zmiany w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r. nr 203, poz. 1966, z późn. zm.): w art. 68 pkt 4) zmianę przewidującą wydanie przez ministra właściwego do spraw finansów rozporządzenia określającego tryb rozliczeń dochodów z tytułu udziału powiatu metropolitalnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na jego obszarze, a także wzór i terminy składania przez miasta wchodzące w skład powiatu metropolitalnego informacji o kosztach realizacji zadań przekazywanych powiatowi metropolitalnemu w roku poprzedzającym rok bazowy, celem ustalenia proporcji podziału wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych; w art. 68 pkt 5) zmianę przewidującą wydanie przez ministra właściwego do spraw finansów rozporządzenia określającego tryb rozliczeń dochodów z tytułu udziału powiatu metropolitalnego we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych pomiędzy powiatem metropolitalnym a miastami wchodzącymi w jego skład, określając średni koszt realizacji zadania łącznie w tych miastach a także wzór i terminy składania przez miasta wchodzące w skład powiatu metropolitalnego informacji o kosztach realizacji zadań przekazywanych powiatowi metropolitalnemu w roku poprzedzającym rok bazowy, celem ustalenia proporcji podziału wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych.

Projekt ustawy przewiduje także, w art. 77 ust. 2, wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia, które określi szczegółowy wykaz składników majątkowych należących do jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład powiatu metropolitalnego oraz tryb ich przekazywania powiatowi metropolitalnemu w celu wykonywania jego zadań.

Z poważaniem,



Marek Wójcik

Posel na Sejm RP



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 6.11 2013 r.

PG VII G 025-334/13

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 07.11.2013

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Stanisław Paweł Kuczyński

W nawiązaniu do pisma z dnia 19 września 2013 r., nr GMS-WP-173-280/13, dotyczącego *poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym*, przekazanego do zaopiniowania przez Prokuratora Generalnego w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.) uprzejmie informuję o braku uwag do przedmiotu projektu w zakresie odnoszącym się do zadań prokuratury i kompetencji Prokuratora Generalnego.

Dokonując analizy poselskiego projektu ustawy pozwolę sobie podkreślić, że miejsce i rolę samorządu terytorialnego w systemie władzy publicznej określa rozdział VII Konstytucji wraz z jej przepisami nawiązującymi do istoty samorządu terytorialnego oraz zobowiązującymi do decentralizacji zadań publicznych. Samorząd terytorialny zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zasada ta koreluje z zasadą decentralizacji władzy publicznej, sformułowaną w art. 15 ust. 1 Konstytucji, stanowiącą podstawę do określenia istoty zadań publicznych i do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny i państwo.

Zakres zadań przyznanych samorządowi wyznacza przede wszystkim art. 163 Konstytucji, zgodnie z którym samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Z kolei, w obrębie struktury samorządu terytorialnego to gmina wykonuje wszystkie

zadania samorządu, niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3 Konstytucji).

Przepis art. 16 ust. 1 Konstytucji powiązał zagadnienie pojęcia podziału zasadniczego z podziałem na jednostki samorządu terytorialnego. Zasadniczy podział administracyjny państwa ma być więc dokonywany dla celów samorządu terytorialnego, a nie dla celów administracji rządowej. Zasadniczy podział terytorialny państwa musi uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i musi zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych.

Zgodnie z art. 166 ust. 2 Konstytucji, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.

Uwzględniając te normy, wydaje się, że *projekt ustawy o powiecie metropolitalnym* nie narusza wskazanych przepisów ustawy zasadniczej i nie zmienia zasady trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

Zauważyć w szczególności należy, że utworzenie powiatów metropolitalnych przewidziane jest w ustawie (art. 1 projektu ustawy). Z regulacji zawartych w projekcie wynika, że powiat metropolitalny został usytuowany na drugim stopniu podziału terytorialnego państwa, podobnie jak powiat grodzki i ziemski.

Zgodnie z proponowanymi w projekcie regulacjami, zakres działania i zadania powiatu metropolitalnego nie będą naruszały samodzielności tworzących go gmin i powiatów, z wyjątkiem zadań przekazanych powiatowi metropolitalnemu przepisami szczególnymi (art. 3 ust. 1 projektu ustawy). Projekt zakłada, że organy powiatu metropolitalnego nie będą stanowiły wobec gminy i powiatu organów nadzoru i kontroli oraz nie będą organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym.

Tym samym zachowana została konstytucyjna zasada domniemania kompetencji gminy i ochrony jej samodzielności.

W odniesieniu do przepisu art. 4 ust. 1 projektu, zgodnie z którym Rada Ministrów byłaby uprawniona do tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia powiatów metropolitalnych oraz ustalania ich granic, podkreślić należy, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, iż nie jest racjonalne, aby parlament zajmował się szczegółowymi korektami ustanowionego już podziału terytorialnego.

Konstytucyjnie dopuszczalne jest więc, aby konkretne decyzje dotyczące reguł podziału terytorialnego zostały pozostawione w kompetencji Rady Ministrów (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r. sygn. K 27/02, *op.cit.*). Podkreślić należy, że przewidziana w projekcie procedura ustalania granic powiatów metropolitalnych przewiduje mechanizmy i instytucje gwarancyjne (w szczególności art. 4 ust. 2 i art. 5 projektu).

W tym kontekście należy zauważyć, że podział terytorialny nie jest konstrukcją niezmienną. Podlega on procesom dostosowawczym do zmian demograficznych, społecznych i jest funkcją polityki państwa w zakresie administracji, gospodarki i kultury. W doktrynie wskazuje się, że podział nieodpowiadający zmienionym warunkom staje się hamulcem rozwoju (*vide* - K. Byjoch, J. Sulimierski, J. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000 r., str. 22).

Dodać należy, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.) [dalej: EKSL] w art. 3 stanowi, że samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych.

Zarówno z punktu widzenia art. 163 Konstytucji, jak i art. 3 EKSL, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie ulega wątpliwości, że stabilność istnienia konkretnych jednostek samorządu terytorialnego w konkretnych granicach nie jest wartością przeważającą nad racjami interesu publicznego o charakterze ogólnokrajowym (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, *op.cit.* oraz przytoczone tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego) a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego może doznawać ograniczeń.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji, samodzielność gminy jest wartością chronioną lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega między innymi na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć również i tak, że celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu - w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji) - musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym będzie realizowana

(*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1998 r., sygn. K. 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31).

Konstytucyjna zasada samodzielności oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą w sprawowaniu władzy (w zakresie określonym przez ustawodawcę i prawem chronionej samodzielności). Wszelka ingerencja w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz zupełności uregulowania, tak by nie mogło być interpretowane rozszerzająco. Nie może być ona także nadmierna, a więc nie powinna zawierać ograniczeń przekraczających stosowne proporcje pomiędzy wagą interesu jednostki a rangą interesu publicznego, który podlega ochronie (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2002 r., sygn. K 23/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 19).

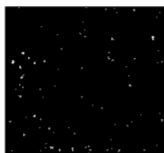
W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podnosi się, że poza zakres właściwości Trybunału wykracza kwestia oceny merytorycznej trafności i celowości przyjętych rozwiązań, czy też do oceny zasadności polityki rządu w dziedzinie zmian w podziale terytorialnym, jak też rozstrzygania konkretnych sporów dotyczących celowości zmian. Czym innym jest bowiem kontrola celowości zamierzenia, a czym innym kontrola jego zgodności z Konstytucją. Uznanie, czy pominięto konkretne interesy lokalne, czy dokonane rozstrzygnięcie - oparte na prawie - było właściwe, czy skutki negatywne przeważają nad pozytywnymi, czy też odwrotnie - pozostaje poza granicami oceny zgodności przyjętych rozwiązań z Konstytucją (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, *op.cit.*).

W kontekście problematyki celowości przyjętych w projekcie ustawy rozwiązań, wydaje się, że mieszczą się one w granicach konstytucyjnie dopuszczalnej swobody ustawodawcy.

Reasumując, w świetle powyższego wydaje się, że projektowana ustawa nie jest sprzeczna z Konstytucją.

Z miłym
A. Seremet

Andrzej Seremet



P O L S K A
I Z B A
I N Ż Y N I E R Ó W
B U D O W N I C T W A

P-0025-0055(2)/13

Warszawa dnia 4. października 2013 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

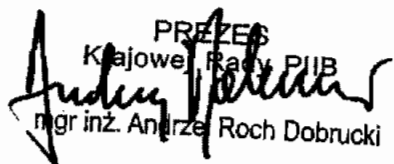
Data wpływu 04-10-2013

Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu
Kancelaria Sejmu
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 19 września 2013 r. znak: GMS-WP-173-280/13 przekazujące w trybie art. 8 pkt 11 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5 poz. 42, ze zmianami) poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym, uprzejmie informuję, iż Polska Izba Inżynierów Budownictwa nie wnosi uwag do przedmiotowego projektu.

Z poważaniem

PREZES
Krajowej Rady PIIB

mgr inż. Andrzej Roch Dobrucki

a/a

MM



KRAJOWA IZBA URBANISTÓW

ul. Mokotowska 4/6 p. 213a
00-641 Warszawa, tel./fax: (22) 825 01 05

www.izbaurbanistow.pl
e-mail: biuro@izbaurbanistow.pl

Warszawa, 02.10.2013 r.

KIU/G4/2013

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu ^{rf} 10.2013 r.

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

W związku z przekazaniem do zaopiniowania, przez samorząd zawodowy Polskiej Izby Urbanistów – poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym – Krajowa Rada Polskiej Izby Urbanistów, po zapoznaniu się z treścią ustawy, **przedstawia uwagi do przedłożonego projektu.**

Ustosunkowując się do przedstawionego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym należy zatrzymać się nad art. 8 ust.1 pkt 2 rozdziału „Zakres działania i zadania powiatu metropolitalnego”. Zgodnie z tym artykułem do zadań publicznych wykonywanych przez powiat metropolitalny należy uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego. W studium tym stanowione mają być wiążące wytyczne dla miast będących członkami powiatu metropolitalnego w procesie tworzenia gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz gminnych planów zagospodarowania przestrzennego.

Zdaniem Krajowej Rady Polskiej Izby Urbanistów pożądane byłoby znalezienie formuły prawnej, określającej katalog zawartości merytorycznej studium na poziomie powiatu metropolitalnego. Nie może on bowiem, zdaniem Izby, być tożsamy z katalogiem wymagań dla studium na poziomie gmin.

W istotny sposób powinien różnić się zakresem (zawartością) opracowania i jego szczegółowością, obejmując jedynie te aspekty projektowania, które mają najistotniejsze i zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania powiatu metropolitalnego, z późniejszym przełożeniem na miasta i gminy w granicach powiatu. Wymagana byłaby w tym przypadku korelacja między zawartością studium powiatu metropolitalnego a zakresem działania zadaniami powiatu, wyszczególnionymi w art. 8 projektu ustawy. Pozostawiłoby to gminom swobodę i suwerenność w podejmowaniu decyzji co do pozostałych elementów

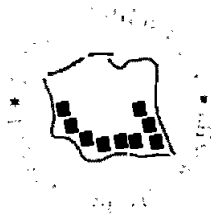
zagospodarowania przestrzennego w sporządzanych przez gminy studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Katalog zawartości merytorycznej „studium powiatu” powinien być wymieniony w przedstawionym projekcie ustawy lub jako zmiana do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wraz ze stosownymi aktami wykonawczymi.

W art. 34 ust. 2 projektu ustawy określone zostały zadania zarządu powiatu metropolitalnego. Wg zapisów w tym artykule do zadań zarządu powiatu należy m.in. przygotowywanie projektu planu zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego, którego nie ma w zadaniach powiatu. Pominęto natomiast w zadaniach zarządu powiatu sporządzanie studium uwarunkowań i kierunków rozwoju zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego, które to studium niewątpliwie w tych zadaniach zarządu powiatu powinno zostać wyszczególnione. Wpisanie do zadań zarządu powiatu metropolitalnego przygotowywania projektu planu zagospodarowania przestrzennego powiatu rodzi pytanie: czy oprócz studium będą sporządzane dla powiatu metropolitalnego plany zagospodarowania przestrzennego? Jeżeli nie, to nastąpił zwykły błąd, jeżeli natomiast tak, to przedstawiony projekt ustawy wymaga kilku zmian.

Z poważaniem

SEKRETARZ
Urząd Powiatu w Lublinie

Monika Strembicka



ZW/0714/581/13

Warszawa, 15 października 2013 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 16. 10. 2013

Pan
Lech Czapla
Szef
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Mistrze

W odpowiedzi na pismo z dnia 19 września 2013 r., dotyczące przedłożenia opinii nt. poselskiego projektu ustawy (EK-020-766/13): - **o powiecie metropolitalnym**, w załączeniu przekazujemy opinie otrzymane z województw:

- małopolskiego,
- łódzkiego,
- śląskiego,
- opolskiego,
- zachodniopomorskiego,
- pomorskiego,
- mazowieckiego
- kujawsko -pomorskiego i
- warmińsko-mazurskiego

Z wyrazami szacunku

/-/ Bogdan Ciepielewski

Dyrektor Biura ZWRP

Uwagi Województwa Małopolskiego do projektu ustawy o powiecie metropolitalnym

Z punktu widzenia zaproponowanych rozwiązań ustrojowych, jak również mechanizmów finansowania nowej jednostki podziału terytorialnego kraju, projekt ustawy budzi szereg kontrowersji i wątpliwości.

Powiat metropolitalny-nowa jednostka podziału terytorialnego

Analiza projektu pozwala stwierdzić, że na jego podstawie powstanie kolejny poziom podziału administracyjnego kraju, co więcej dokonany w oparciu o niejasne kryteria. Przesądzono, że ustalenie granic powiatu metropolitalnego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów poprzez wskazanie gmin, powiatów lub miast na prawach powiatu, które utworzą nową jednostkę. Dalsze zapisy pozwalają wywnioskować, że powiat metropolitalny wyodrębniony zostanie na terytorium jednorodnym ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniając więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Wydaje się jednak, że na podstawie tych kryteriów trudno będzie wyznaczyć granice w sposób nie budzący zastrzeżeń i sprzeciwu mieszkańców.

Kryteria podziału zadań - konflikt kompetencyjny

W efekcie wprowadzenia proponowanych rozwiązań ustrojowych ustawa nie zniesie powiatów na danym terenie, powstanie nowa kategoria powiatu, pozbawiająca gminy/miasta na prawach powiatu/powiaty części zadań i kompetencji.

Ponadto brak jasnego podziału zadań pomiędzy nowoutworzony powiat metropolitalny a powiaty „zwykłe”, gminy i samorząd województwa stanowić będzie źródło potencjalnych sporów kompetencyjnych. Koniecznym będzie także stworzenie dodatkowych narzędzi koordynacji i współpracy, dotyczących zadań publicznych realizowanych przez różne szczeble samorządu jak również administrację rządową w województwie, co już dziś w wielu sferach jest trudne.

Polityka przestrzenna- naruszenie samodzielności gmin

W zakresie realizowanych zadań zwrócić należy uwagę na zagadnienie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, w tym obszarze bowiem istnieje realne ryzyko

ingerencji powiatu metropolitalnego w samodzielność gmin. Z art. 70 pkt 1 projektu wynika, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na obszarze (nie dla) powiatu metropolitalnego sporządzają organy powiatu metropolitalnego, a równocześnie gminom pozostawia się dotychczasowe kompetencje odnośnie sporządzania SUIKZP oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jeśli planowanie w powiecie metropolitalnym ma w jakikolwiek sposób wpływać na politykę gmin, to z pewnością proponowane zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są niewystarczające.

Niespójność z równoległymi pracami legislacyjnymi

Kolejnym aspektem na który należy zwrócić uwagę jest niespójność proponowanych rozwiązań z prowadzonymi obecnie pracami legislacyjnymi. Równoległe trwają prace nad radykalną reformą powiatów proponowane w prezydenckim projekcie *ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego* (Druk nr 1699). Wbrew temu projekt opiniowanej ustawy zawiera rozwiązania organizacyjne m.in. w zakresie organów powiatu metropolitalnego, trybu ich powoływania, składu, relacji, powtarzające dotychczasowe rozwiązania zastosowane w obecnie obowiązującej ustawie o samorządzie powiatowym. Wydaje się, że oba projekty nie są ze sobą spójne ani wzajemnie nie wykorzystują proponowanych narzędzi.

Podwójna rola starosty - przewodniczący organu stanowiącego i wykonawczego

Ustawa przewiduje, że starosta jest jednocześnie przewodniczącym rady powiatu metropolitalnego (art. 18 ust. 1 projektu) oraz przewodniczącym zarządu powiatu metropolitalnego (art.28 projektu), co jest konstrukcją niezgodną z istniejącym porządkiem prawnym. Powyższe rozwiązanie jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą trójpodziału władz (uchwałodawcza, wykonawcza, sędziowska), która również powinna znaleźć odzwierciedlenie w samorządzie terytorialnym. Wskazać należy, że w ustawie o samorządzie województwa (Dz.U.2013.596 t.j.) art. 20 ust.2 wprost przesądza, że *przewodniczący i wiceprzewodniczący sejmiku województwa nie mogą wchodzić w skład zarządu województwa*. Z kolei zapisy ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U.2013.595 t.j.) w art. 14 przewidują, że radny wchodzący w skład zarządu nie może pełnić funkcji przewodniczącego ani wiceprzewodniczącego rady powiatu. Proponuje się zatem zmianę projektu poprzez wprowadzenie funkcji przewodniczącego rady oraz uzupełnienie projektu o zapis analogiczne jak w ustawie o samorządzie powiatowym.

Idea obszarów funkcjonalnych-brak odniesienia

Projekt ustawy w żaden sposób nie odnosi się do koncepcji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, będącej efektem przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Równolegle Ministerstwo Rozwoju Regionalnego poddało konsultacjom projekt rozporządzenia dotyczący szczegółowych warunków określania obszarów funkcjonalnych i ich granic, w tym w pierwszej kolejności obszarów miejskich metropolitalnych. Projekt powinien przewidzieć spójność regulacji prawnych w odniesieniu do powiatów metropolitalnych.

Wyposażenie w mienie i finansowania zadań

Szereg wątpliwości budzą proponowane rozwiązania w zakresie wyposażenia w mienie powiatu metropolitalnego, jak również finansowanie realizacji zadań przez nową jednostkę. Projekt zakłada bowiem odgórne (rozporządzenie RM określi składniki majątkowe, tryb przekazania mienia) pozbawienie części składników majątkowych gmin/miast na prawach powiatu/powiatów i przekazania ich na rzecz powiatu metropolitalnego. Przesądzono iż zadania powiatu będą w części finansowane ze środków pochodzących od jst wchodzących w jego skład, jednak brak jest zapisów mówiących o przejęciu zobowiązań tych jednostek.

Kolejnym wymiarem jest konieczność wygospodarowania dodatkowych środków w budżecie państwa/jednostek samorządu terytorialnego na sfinansowanie nowopowstałych struktur organizacyjnych, w związku z rozbudową aparatu administracyjnego obsługującego powiat metropolitalny. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, że w ślad za przekazaniem przez jednostki samorządu wchodzące w skład powiatu metropolitalnego składników majątkowych, na jego rzecz przejdą również ich zasoby kadrowe.

Uwagi woj. łódzkiego dotyczące *posełskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym*

Departament Polityki Regionalnej

Uwagi ogólne

- 1) W uzasadnieniu projektu ustawy opisane są problemy w zarządzaniu obszarami metropolitalnymi. Rozpoznanie tych problemów i konieczność ich rozwiązania nie budzą wątpliwości. Dyskusyjny jest jednak pomysł rozwiązywania tych problemów poprzez narzędzie jakim jest ustawa.
 - a) Zapisy ustawy, omówione szczegółowo niżej, a zwłaszcza art. 4, ust.1 i ust. 3, sugerują konieczność podporządkowania się gmin rozporządzeniu Rady Ministrów ustanawiającym powiat metropolitalny. Przymusowe włączenie w skład powiatu metropolitalnego odbierze gminom władzę nad procesami zagospodarowania przestrzennego i ograniczy ich samodzielność, co w istotny sposób naruszy obecny paradygmat o istocie samorządności. Przymusowe włączenie gmin w granice powiatu metropolitalnego może wpłynąć na hamowanie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego, a w konsekwencji na pogłębienie się problemów wynikających z braku współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego.
 - b) Utworzenie powiatu metropolitalnego nie likwiduje istniejących dotychczas powiatów, a zatem powiat metropolitalny stałby się czwartym szczeblem samorządu terytorialnego w Polsce. Powiększy to administrację publiczną w kraju i zwiększy koszty jej funkcjonowania. Wprowadzenie dodatkowego szczebla administracyjnego nie usprawni zarządzania obszarami metropolitalnymi gdyż wydłuży procedury formalne, a zatem czas podejmowania decyzji i ich realizacji. Funkcjonowanie na jednym obszarze czterech szczebli administracji samorządowej oraz administracji rządowej w województwie prowadzić będzie ponadto do sporów kompetencyjnych.
 - c) Proponowane rozwiązanie ustawowe jest sprzeczne z toczącymi się obecnie pracami nad Zintegrowanymi Inwestycjami Terytorialnymi (ZIT). W obecnej fazie prac nad tym narzędziem finansowania rozwoju obszarów metropolitalnych nie przewiduje się tworzenia dodatkowej struktury administracyjnej. ZIT-y mają być realizowane w porozumieniu między JST, którego liderem ma być rada miasta wojewódzkiego. Marszałek Województwa będzie natomiast pełnić funkcję koordynatora i dysponować funduszami na realizację projektów. Rola tych organów samorządu terytorialnego, zwłaszcza samorządu województwa jest tymczasem pomijana w przedmiotowym projekcie ustawy.
 - d) Powiat metropolitalny, rozumiany jako obszar metropolitalny wokół miasta wojewódzkiego jest biegunem wzrostu, w którym skoncentrowana jest zasadnicza część potencjału rozwojowego województwa. Rozwój tego obszaru powinien rozprzestrzeniać się na całe województwo, a nie odbywać jego kosztem. Brak w projekcie ustawy określenia relacji między samorządem województwa a powiatem metropolitalnym uniemożliwia prowadzenie polityki zrównoważonego rozwoju na obszarze całego województwa.
- 2) Projekt ustawy nie definiuje wyraźnie powiatu metropolitalnego jako obszaru metropolitalnego pomimo, że zgodnie z uzasadnieniem tak należy rozumieć powiat metropolitalny. Projekt nie wskazuje również, że tworzony jest on wokół metropolii rozumianej jako miasto wojewódzkie, względnie zespół miast (bp. Bydgoszcz – Toruń, trójmiasto, aglomeracja górnośląska). W projekcie brakuje ponadto odniesień do obowiązujących dokumentów planistycznych i strategicznych szczebla krajowego, takich jak *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraj 2030* i *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2020*. Nie wiadomo zatem jak projektodawca rozumie relacje między proponowanym powiatem metropolitalnym a obowiązującymi już pojęciami obszaru metropolitalnego i obszaru funkcjonalnego.
- 3) Ustalając tryb powołania powiatu metropolitalnego (art. 4) i wskazując pewne kryteria, które powinien on spełniać (art. 4, ust. 3), projekt ustawy nie precyzuje zasad wyznaczanie granic powiatu metropolitalnego.

- 4) Projektowany tryb powoływania powiatu metropolitalnego na wniosek odpowiednich JST nie precyzuje, czy jednostka wnosząca powinna określić granice powiatu metropolitalnego, czy też granice te ustalone zostają przez Radę Ministrów w trakcie rozpatrywania wniosku.
- 5) Brak zasad delimitacji powiatu metropolitalnego skutkuje brakiem wskazania rozwiązań problemów, które pojawią się gdy gminy wnosząc o włączenie albo wyłączenie z powiatu metropolitalnego tworzyć będą enklawy na jego terytorium albo eksklawy na obszarach sąsiednich.
- 6) Projekt nie określa, ani nie wprowadza w formie zmian do ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, konkretnych zapisów dotyczących zróżnicowania treści Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego powiatu metropolitalnego i SUIKZP gmin oraz nie precyzuje relacji między SUIKZP powiatu metropolitalnego a Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa.

Uwagi szczegółowe

- 1) W Art. 3 zakłada się, że zakres działania powiatu metropolitalnego nie naruszy samodzielności gminy. W świetle zapisów art. 5 i art.8 jest to jednak deklaracja bez pokrycia. Art. 5 stwierdza, że zarówno konsultacje z samorządem gminy, jak i z jej mieszkańcami w sprawie przyłączenia do powiatu metropolitalnego nie są obligatoryjne, a zakres zadań sformułowany w art. 8 wpływa znacząco na możliwość realizowania przez gminę dotychczasowych zadań.
- 2) W Art. 4 zapisy ust.1 i 2 sugerują, że o ustanowienie powiatu metropolitalnego może wystąpić dowolna gmina, np. wiejska albo miasto na prawach powiatu, czyli że powiat metropolitalny nie musi być związany terytorialnie z miastem wojewódzkim.
- 3) W Art.5, ust.1 nie wymagana jest opinia rady gminy i konsultacje z mieszkańcami w sprawie włączenia lub wyłączenia jej z powiatu metropolitalnego, natomiast w art. 6 ust. 1 opinia taka jest obligatoryjna.
- 4) W Art. 5, ust. 1 przewiduje się możliwość przekraczania przez powiat metropolitalny granic województwa/ Postępowanie takie narusza porządek podziału administracyjnego kraju i prowadzi będzie do sporów między województwami oraz sporów kompetencyjnych. Z punktu widzenia województwa łódzkiego, zapis ten może prowadzić do włączenia w obszar metropolitalny Warszawy rejonu łowicz – Skierniewice – Rawa Mazowiecka.
- 5) Art. 5 i Art. 6 nie przewidują opiniowania zasięgu powiatu metropolitalnego z organami zainteresowanego samorządu wojewódzkiego, co jest tym bardziej niezrozumiałe, że przewiduje się opinię odpowiedniego Urzędu Wojewódzkiego.
- 6) W art.8, ust.1 p. 2 projekt zakłada, że ustalenia SUIKZP dla powiatu metropolitalnego stanowiąby wiążące wytyczne dla miast, będących członkami powiatu metropolitalnego. Skoro podany zapis dotyczy „tylko” miast, oznacza to pełną swobodę planistyczną gmin, należących do powiatu i dowolność w kształtowaniu przez nie ładu przestrzennego. Obecny zapis artykułu nie doprowadzi więc do zapewnienia ładu przestrzennego na obszarze powiatu metropolitalnego.
- 7) W Art. 8, ust.1, p. 4 wątpliwości budzi zarządzanie drogami krajowymi, bez wyłączenia autostrad i dróg ekspresowych. W przypadku wyłączenia z powiatu metropolitalnego gminy położonej wewnątrz tego powiatu, problemem może być utrzymanie ciągłości w zakresie utrzymania odpowiednich standardów dróg krajowych i wojewódzkich, zarządzanych przez wielu zarządców. Brakuje ponadto ustaleń w zakresie zarządzania drogami powiatowymi, w przypadku gdy nie wszystkie gminy danego powiatu wejdą w skład powiatu metropolitalnego. Niejasny jest również sposób finansowania dróg
- 8) W art.8, ust.1, p. 5 projekt zakłada, że do zadań publicznych powiatu metropolitalnego będzie należało m.in. opracowanie planu gospodarki odpadami na obszarze powiatu. Jednocześnie projekt nie zakłada wprowadzenia zmian do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, która w art. 34 pkt.3 mówi, że plany gospodarki odpadami opracowywane są tylko na poziomie krajowym i wojewódzkim. Brakuje również ustalenia relacji między programem ochrony środowiska powiatu metropolitalnego a wojewódzkimi i powiatowymi programami ochrony środowiska.

- 9) **W art. 8, ust. 1, p. 6** brakuje ustalenia relacji między planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla powiatu metropolitalnego a odpowiednimi planami szczebla wojewódzkiego.
- 10) **W art.77** projekt zakłada arbitralne pozbawienie innych JST (powiatów i gmin) składników mienia, przeznaczonych do wykonywania przekazywanych powiatowi metropolitalnemu zadań, w tym wytworzonych lub nabytych przez te jednostki. W uzasadnieniu mówi się, że wyposażenie powiatu metropolitalnego w składniki mienia jest „analogiczne” do sytuacji powiatów z roku 1999. Nie jest to prawdą, ponieważ wówczas powiatom nie przekazywano mienia innych JST.



URZĄD
MARSZAŁKOWSKI
WOJEWÓDZTWA
ŚLĄSKIEGO

Wydział
Pomocy Prawnej i Nadzoru
Właścicielskiego

Katowice, dnia 4 października 2013 r.

OP.KW-00452/13
OP.0821.00238,2013

Pan
Bogdan Ciepielewski
Dyrektor
Biura Związku Województw RP
ul. Świętojerska 5/7
00-236 Warszawa

W odpowiedzi na pismo z dnia 24 września 2013 r. (przesłane drogą elektroniczną), zawierające prośbę o wyrażenie uwag do projektu ustawy o powiecie metropolitalnym, niniejszym przedstawiam uwagi i sugestie dotyczące ww. projektu, będące wynikiem konsultacji w ramach struktury Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego:

Dokonując analizy projektu Ustawy o powiecie metropolitalnym w odniesieniu do przypisanych powiatowi zadań z zakresu planowania przestrzennego - art. 8 ust. 1 pkt 2), należy zauważyć, iż kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej dla obszaru metropolitalnego skutkować będzie wyodrębnieniem nowego szczebla w dotychczasowym systemie planowania przestrzennego. Ponadlokalna polityka przestrzenna, której wyrazem ma być Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego w hierarchicznym systemie planowania winna być skorelowana zarówno z poziomem krajowym, wojewódzkim, jak i lokalnym. Takie założenie implikuje konieczność włączenia powiatu metropolitalnego w proces opracowania i uzgodnień gminnych dokumentów planistycznych oraz opiniowania planu województwa. Przedstawiony w projekcie model zakłada, iż na obszarze powiatu metropolitalnego powstaje Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego, stanowiąc wiążące wytyczne dla miast będących członkami powiatu metropolitalnego w procesie tworzenia gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz gminnych planów zagospodarowania przestrzennego. Wobec powyższego, proponuje się wprowadzić następujące zmiany umożliwiające przyjęcie założonego modelu:

1. Art. 8 ust. 1, pkt 2) otrzymuje brzmienie:

„Art. 8 ust. 1, pkt 2) Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego stanowiąc wiążące wytyczne dla miast i gmin będących członkami powiatu metropolitalnego w procesie

ul. Ligonia 46
40-037 Katowice
tel. +48 (32) 20 78 617
fax - 48 (32) 20 78 618
biuro.prawne@slaskie.pl
www.slaskie.pl

tworzenia gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz gminnych planów zagospodarowania przestrzennego "

2. Art. 34 ust. 2, pkt 1) otrzymuje brzmienie:

„Art. 34 ust. 2, pkt 1) przygotowanie projektów uchwał rady powiatu metropolitalnego, w tym opracowanie projektu strategii rozwoju oraz projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego”;

3. Art. 70 otrzymuje brzmienie:

„Art. 70 W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012, poz. 647 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:”

4. Art. 70, pkt 6) art. 9 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Wójt, burmistrz, prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ustalenia strategii rozwoju i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem.”;

5. Art. 70, pkt 9) w art. 17 pkt 6) lit. b) za „tęret pierwszym” : dodaje się „tęret drugi” :
„zarząd powiatu metropolitalnego w zakresie wyliczonych zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego.”

6. Ponadto należy rozważyć możliwość dodania w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012, poz. 647 z późn. zm.) odrębnego rozdziału nt. Planowanie przestrzenne w powiecie metropolitalnym wraz z przypisaniem temu szczeblowi planowania właściwych kompetencji.

7. Jednocześnie proponuje się dokonać sprostowania oczywistej omyłki w Art. 31 ust.1, który otrzymuje brzmienie:

„Art. 31 ust.1 Jeżeli rada powiatu metropolitalnego nie dokona wyboru zarządu powiatu metropolitalnego w terminie określonym w art. 29 ust.1, ulega rozwiązaniu z mocy prawa.”;

Jednocześnie informuję, że ze względu na złożoność kwestii dotyczących omawianego Projektu ustawy, w razie zgłoszenia po dniu 4.10.2013 r. dodatkowych uwag do jego postanowień przez komórki merytoryczne Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego – uwagi te zostaną również przesłane na adres korespondencji z Biurem Związku Województw RP.



Uwagi woj. opolskiego do projektu ustawy o powiecie metropolitalnym

Przedstawiony do konsultacji poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym stanowi kolejną próbę uregulowania trudnych i złożonych kwestii zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych w kraju. Jego analiza skłania do sformułowania kilku krytycznych uwag i wątpliwości, w szczególności wynikających z:

- próby nadania wyodrębnionym obszarom kraju (obszarom metropolitalnym) statusu specjalnego obszaru prawnego, co w praktyce oznacza stworzenie czwartego szczebla władzy samorządowej na części obszaru Polski, sprzecznego z obecnym systemem ustrojowym;
- wprowadzenia zamieszania w zakresie podziału kompetencji istniejących, konstytucyjnie ustanowionych poziomów decyzyjnych;
- tworzenia nowych struktur administracyjno-biurokratycznych generujących dodatkowe wydatki publiczne.

1. Jak wynika z zapisów projektu ustawy, powiat metropolitalny, poprzez przypisanie jego organom zadań, mienia i dochodów, w istocie stanowić będzie kolejną kategorię jednostki samorządu terytorialnego – świadczy o tym m.in. propozycja wprowadzenia zmiany brzmienia pkt. 1 w art. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w którym definiuje się jako jednostki samorządu terytorialnego: gminy, powiaty, powiaty metropolitalne i województwa.
2. Zaproponowany zakres działania i zadań powiatu metropolitalnego wskazuje, iż wbrew zapisanej w art. 3.1. zasadzie nienaruszalności samodzielności powiatów i gmin, powiat metropolitalny będzie ingerować w dotychczasowe kompetencje powiatów i gmin, z zakresu organizacji i wykonywania publicznego transportu zbiorowego, uchwalania i realizacji programów ochrony środowiska, gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami komunalnymi, a w przypadku województw także planowania i zarządzania drogami wojewódzkimi. Prowadzić to będzie do sporów kompetencyjnych i komplikowania zarządzania pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracyjnymi, a nie do oczekiwanej kooperacji i koordynacji.
3. Jako problematyczne i nieracjonalne należy uznać dublowanie się zadań powiatu metropolitalnego i gmin wchodzących w jego skład w zakresie opracowywania studium zagospodarowania przestrzennego, w sytuacji, gdy zgodnie z regulacjami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zakres rzeczowy studium dla powiatu metropolitalnego będzie dokładnie taki sam jak dla gminy (projekt ustawy nie wprowadza w tym zakresie żadnych regulacji różnicujących). W praktyce oznaczać będzie to powielanie tych samych treści.
4. Podobne wątpliwości pojawiają się w związku z wprowadzeniem wymogu uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego obok planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego przy jednoczesnym wymogu sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego.

5. Kolejna kwestia wymagająca wyjaśnienia to propozycja specjalnego traktowania powiatu metropolitalnego w zakresie rozmieszczania inwestycji celu publicznego oraz ustalania sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy na podstawie przepisów ustawy o powiecie metropolitalnym, poprzez dodanie ust. 1b w art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy zwrócić jednocześnie uwagę, że projekt przedmiotowej ustawy nie zawiera w swojej treści regulacji dotyczących tej materii.

6. Utworzenie powiatów metropolitalnych, wygeneruje potrzebę zabezpieczenia stosownego zaplecza administracyjnego co, przy stałym dążeniu do odbiurokratyzowania struktur publicznych, będzie nie tylko istotnym obciążeniem dla podatników, ale również działaniem nieracjonalnym, z uwagi na dublowanie kompetencji i zadań realizowanych już przez istniejące służby samorządu terytorialnego – znajduje to przede wszystkim potwierdzenie w Rozdziałach 3, 4 i 5 ustawy, które odnoszą się do organizacji i zasad działania powiatu metropolitalnego. Szczególnie niepokojący jest fakt braku oceny skutków finansowych wprowadzenia w życie przepisów ustawy.



GM-II.1122.1.214.2013.I.J.

Szczecin, 3 października 2013 r.

Pan Bogdan Ciepiewski
Dyrektor Biura
Związku Województw RP

OPINIA
WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO
w sprawie: poselskiego projektu ustawy – o powiecie metropolitalnym

W ocenie Województwa Zachodniopomorskiego projekt ustawy o powiecie metropolitalnym powinien być odrzucony przez Sejm RP z przyczyn, o których mowa poniżej.

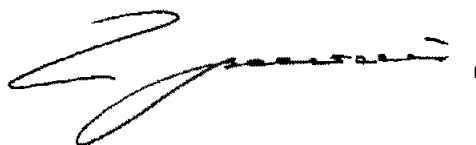
1. Projektowana ustawa w żaden sposób nie odnosi się i nie uwzględnia problematyki związanej z metropoliami, obszarami metropolitalnymi, aglomeracjami i polityką miejską, a poruszanej choćby w „Zielonej Księdze Obszarów Metropolitalnych” przywołanej w uzasadnieniu do projektu ustawy. W szczególności jednak, w projektowanej ustawie brakuje zapisów wprowadzających następujące wymogi:
 - istnienia w powiecie metropolitalnym jednego lub kilku miast rdzeniowych stanowiących dla powiatu metropolitalnego ośrodek wzrostu, wraz z kryteriami realizacji tego warunku.
 - posiadania przez powiat metropolitalny wystarczającego potencjału demograficznego i gospodarczego właściwego dla obszarów metropolitalnych oraz powiązań społeczno-gospodarczych pomiędzy miastami i gminami powiatu metropolitalnego wraz z kryteriami realizacji tych warunków,
 - istnienia ciągłości przestrzennej obszaru powiatu metropolitalnego oraz niedopuszczalności istnienia gmin lub powiatów nienależących do powiatu metropolitalnego a w całości otoczonych przez jego obszar.
2. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że jej celem nie jest wprowadzenie nowego – czwartego szczebla samorządu terytorialnego w Polsce. Jednakże, w proponowanych przepisach ustawy w sposób dalece niewystarczający i niejednoznaczny dokonano rozdziału między powiatem metropolitalnym a powiatem, o którym mowa w ustawie o samorządzie powiatowym. Wprawdzie

uzasadnienie ustawy wskazuje na zachowanie trójstopniowego podziału samorządu terytorialnego, niemniej jednak przedmiotowy powiat metropolitalny wprowadzany jest odrębną ustawą, ma częściowo odmienny ustrój od powiatów ziemskich i grodzkich oraz po części odmiennie zadania. Zachodzi zatem ryzyko utworzenia w Polsce czwartego – pośredniego stopnia samorządu terytorialnego, co wydaje się być działaniem niezasadnym.

3. W projektowanej ustawie w niewystarczający sposób zdefiniowano zasady i warunki tworzenia powiatu metropolitalnego. W szczególności, w projekcie ustawy brakuje zapisów wyraźnie wskazujących na konieczność inicjatywy ze strony zainteresowanych gmin i powiatów w celu utworzenia powiatu metropolitalnego. W obecnym kształcie projektowane zapisy (patrz art. 3, 4 i 5 projektu ustawy) dopuszczają powstanie powiatu metropolitalnego z inicjatywy Rady Ministrów nawet przy braku akceptacji zainteresowanych samorządów. Takie regulacje należy uznać za całkowicie sprzeczne z ideą samorządności.
4. Przepisy projektowanej ustawy w sposób nieuzasadniony pomniejszają rolę, a nawet naruszają interesy samorządu województwa oraz samorządu gminy zarówno w procesie tworzenia powiatu metropolitalnego, jak i podczas relacji z nim po jego powstaniu. W szczególności:
 - w art. 3 ust 1 nie wyszczególniono województwa jako jednostki, której samodzielności nie narusza zakres działania powiatu metropolitalnego,
 - w art. 5 ust 1 nie wyszczególniono organu województwa oraz gminy wśród zainteresowanych organów, wobec których wymagane jest zasięgnięcie opinii przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej przed wydaniem rozporządzenia tworzącego powiat metropolitalny,
 - w art. 8 w zakresie zadań publicznych powiatu metropolitalnego wyszczególniono zadania należące także do ustawowych zadań samorządu województwa (oraz innych jednostek samorządu terytorialnego), takie jak transport publiczny, drogi wojewódzkie, ochrona środowiska, gospodarka wodna oraz bezpieczeństwo publiczne. Jednocześnie, w projekcie ustawy nie sformułowano żadnych zapisów regulujących szczegółowy podział zadań i zasady współpracy w tych obszarach pomiędzy powiatem metropolitalnym a województwem, a także innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
 - w art. 68 ust. 2, przy określaniu podziału dochodów własnych powiatu metropolitalnego pochodzących z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych, zostały uwzględnione jedynie „miasta metropolitalne” (w projekcie ustawy nie wyjaśniono tego terminu) wchodzące w skład powiatu metropolitalnego, pominięto zaś gminy wchodzące w jego skład.
5. W ustawie proponuje się ograniczenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez powiat metropolitalny jedynie do zadań z zakresu użyteczności publicznej, podczas gdy samorządy od wielu lat postulują umożliwienie im prowadzenia działalności także poza sferą użyteczności publicznej.

6. Istnieje obawa, że projektowany przepis art. 44 będzie godził w prawo własności gmin, zwłaszcza, że zgodnie z art. 77 proponowanej ustawy, przekazanie mienia ma odbywać się nieodpłatnie. O ile można wyobrazić sobie, że powiat metropolitalny dubluje zadania gmin i powiatów, to jednak nie sposób wyobrazić sobie obowiązku jednoczesnego przekazania całej infrastruktury przez gminy i powiaty związanej z realizacją tych zadań, na rzecz powiatu metropolitalnego. W ustawie nie znalazł się zapis, by w przypadkach powielania zadań przez powiat metropolitalny – odpowiednio gminy i powiaty zostały zwolnione z ich realizacji.
7. Projekt ustawy posługuje się sformułowaniami „powiaty i powiat metropolitalny” oraz „powiatów i powiatu metropolitalnego”. Pojęcie „powiat metropolitalny” zawsze występuje w liczbie pojedynczej, co przy zastosowaniu wykładni semantycznej prowadziło do wniosku, że jest wiele powiatów, ale zawsze tylko jeden powiat metropolitalny.
8. Proponowany przepis art. 81 ust. 1 budzi znaczne zastrzeżenia, albowiem w wyniku jego realizacji doszłoby do przejęcia przez powiat metropolitalny aktywności partnerskiej gmin i powiatów. Jednakże, takie przejęcie w naszej ocenie nie powinno odbywać się automatycznie, bowiem część partnerstw ma charakter typowo lokalny, do rozwiązywania problemów specyficznych dla danej gminy/dzielnic i w partnerstwie z lokalnymi interesariuszami.
9. Organami powiatu metropolitalnego ma być rada oraz zarząd, któremu przewodniczy starosta. Pojęcia określające nazwy organów powiatu metropolitalnego stanowią powtórzenie pojęć określających nazwy organów powiatu, o których mowa w ustawie o samorządzie powiatowym. Niska świadomość społeczna i prawna obywateli może powodować, że mieszkańcy nie będą w stanie odróżnić czym jest powiat metropolitalny, a czym powiat „zwykły”. Do nazewnictwa publicznych organów wkradnie się chaos pojęciowy (potęgowany jeszcze określeniem urzędu obsługującego powiat – starostwem metropolitalnym), co nie będzie służyło budowaniu postaw społeczeństwa obywatelskiego.
10. Stosowany w ustawie termin „powiat” jest mylący. Oznacza on zarówno „powiat metropolitalny”, jak i „powiat” w rozumieniu ustawy o samorządzie powiatowym. Dlatego w wielu miejscach ustawy nie wiadomo, który podmiot projektodawca ma na myśli.
11. Rozdział 6 projektowanej ustawy przewiduje szereg form współdziałania przez powiat metropolitalny z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. W projekcie ustawy należy uwzględnić formy współdziałania JST proponowane w prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu JST celem zapobieżenia sytuacji dublowania i krzyżowania się form współpracy jednostek samorządu terytorialnego.
12. W proponowanej zmianie ustawy o drogach publicznych wprowadza się kolejny – czwarty szczebel zarządzający drogami publicznymi. Należy zwrócić uwagę, że podział kompetencji zarządczych w odniesieniu do dróg publicznych w Polsce nie wpłynął korzystnie na poprawę bezpieczeństwa

i jakości dróg publicznych. Wprowadzenie czwartego szczebla zarządzającego drogami może prowadzić do zwiększenia chaosu decyzyjnego i niepotrzebnego rozproszenia odpowiedzialności za stan dróg. Ponadto, istnieje wątpliwość czy powiat metropolitalny jest w stanie finansowo podolać zadaniu utrzymania części dróg? Przebieg dróg krajowych i metropolitalnych w miastach na prawach powiatu przebiega w ciągu konkretnych ulic miejskich, natomiast w przypadku, kiedy przez powiat rozumie się miasto i jego obszar funkcjonalny, zakres ten staje się znacząco szerszy.



MARSZAŁEK WOJEWÓDZTWA
Olgierd Geblewicz



GM-II.1122.1.214.2013.I.J.

Szczecin, 6 października 2013 r.

Pan Bogdan Ciepielewski
Dyrektor Biura
Związku Województw RP

OPINIA
WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO
w sprawie: poselskiego projektu ustawy – o powiecie metropolitalnym

W ocenie Województwa Zachodniopomorskiego projekt ustawy o powiecie metropolitalnym powinien być odrzucony przez Sejm RP z przyczyn, o których mowa poniżej.

1. Projektowana ustawa w żaden sposób nie odnosi się i nie uwzględnia problematyki związanej z metropoliami, obszarami metropolitalnymi, aglomeracjami i polityką miejską, a poruszanej choćby w „Zielonej Księdze Obszarów Metropolitalnych” przywołanej w uzasadnieniu do projektu ustawy. W szczególności jednak, w projektowanej ustawie brakuje zapisów wprowadzających następujące wymogi:
 - istnienia w powiecie metropolitalnym jednego lub kilku miast rdzeniowych stanowiących dla powiatu metropolitalnego ośrodek wzrostu, wraz z kryteriami realizacji tego warunku,
 - posiadania przez powiat metropolitalny wystarczającego potencjału demograficznego i gospodarczego właściwego dla obszarów metropolitalnych oraz powiązań społeczno-gospodarczych pomiędzy miastami i gminami powiatu metropolitalnego wraz z kryteriami realizacji tych warunków,
 - istnienia ciągłości przestrzennej obszaru powiatu metropolitalnego oraz niedopuszczalności istnienia gmin lub powiatów nienależących do powiatu metropolitalnego a w całości otoczonych przez jego obszar.
2. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że jej celem nie jest wprowadzenie nowego – czwartego szczebla samorządu terytorialnego w Polsce. Jednakże, w proponowanych przepisach ustawy w sposób dalece niewystarczający i niejednoznaczny dokonano rozdziału między powiatem metropolitalnym a powiatem, o którym mowa w ustawie o samorządzie powiatowym. Wprawdzie

WPŁYNEŁO 2013-10-09

uzasadnienie ustawy wskazuje na zachowanie trójstopniowego podziału samorządu terytorialnego, niemniej jednak przedmiotowy powiat metropolitalny wprowadzany jest odrębną ustawą, ma częściowo odmienny ustrój od powiatów ziemskich i grodzkich oraz po części odmiennie zadania. Zachodzi zatem ryzyko utworzenia w Polsce czwartego – pośredniego stopnia samorządu terytorialnego, co wydaje się być działaniem niezasadnym.

3. W projektowanej ustawie w niewystarczający sposób zdefiniowano zasady i warunki tworzenia powiatu metropolitalnego. W szczególności, w projekcie ustawy brakuje zapisów wyraźnie wskazujących na konieczność inicjatywy ze strony zainteresowanych gmin i powiatów w celu utworzenia powiatu metropolitalnego. W obecnym kształcie projektowane zapisy (patrz art. 3, 4 i 5 projektu ustawy) dopuszczają powstanie powiatu metropolitalnego z inicjatywy Rady Ministrów nawet przy braku akceptacji zainteresowanych samorządów. Takie regulacje należy uznać za całkowicie sprzeczne z ideą samorządności.
4. Przepisy projektowanej ustawy w sposób nieuzasadniony pomniejszają rolę, a nawet naruszają interesy samorządu województwa oraz samorządu gminy zarówno w procesie tworzenia powiatu metropolitalnego, jak i podczas relacji z nim po jego powstaniu. W szczególności:
 - w art. 3 ust 1 nie wyszczególniono województwa jako jednostki, której samodzielności nie narusza zakres działania powiatu metropolitalnego,
 - w art. 5 ust 1 nie wyszczególniono organu województwa oraz gminy wśród zainteresowanych organów, wobec których wymagane jest zasięgnięcie opinii przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej przed wydaniem rozporządzenia tworzącego powiat metropolitalny,
 - w art. 8 w zakresie zadań publicznych powiatu metropolitalnego wyszczególniono zadania należące także do ustawowych zadań samorządu województwa (oraz innych jednostek samorządu terytorialnego), takie jak transport publiczny, drogi wojewódzkie, ochrona środowiska, gospodarka wodna oraz bezpieczeństwo publiczne. Jednocześnie, w projekcie ustawy nie sformułowano żadnych zapisów regulujących szczegółowy podział zadań i zasady współpracy w tych obszarach pomiędzy powiatem metropolitalnym a województwem, a także innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
 - w art. 68 ust. 2, przy określaniu podziału dochodów własnych powiatu metropolitalnego pochodzących z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych, zostały uwzględnione jedynie „miasta metropolitalne” (w projekcie ustawy nie wyjaśniono tego terminu) wchodzące w skład powiatu metropolitalnego, pominięto zaś gminy wchodzące w jego skład.
5. W ustawie proponuje się ograniczenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez powiat metropolitalny jedynie do zadań z zakresu użyteczności publicznej, podczas gdy samorządy od wielu lat postulują umożliwienie im prowadzenia działalności także poza sferą użyteczności publicznej.

6. Istnieje obawa, że projektowany przepis art. 44 będzie godził w prawo własności gmin, zwłaszcza, że zgodnie z art. 77 proponowanej ustawy, przekazanie mienia ma odbywać się nieodpłatnie. O ile można wyobrazić sobie, że powiat metropolitalny dubluje zadania gmin i powiatów, to jednak nie sposób wyobrazić sobie obowiązku jednoczesnego przekazania całej infrastruktury przez gminy i powiaty związanej z realizacją tych zadań, na rzecz powiatu metropolitalnego. W ustawie nie znalazł się zapis, by w przypadkach powielania zadań przez powiat metropolitalny – odpowiednio gminy i powiaty zostały zwolnione z ich realizacji.
7. Projekt ustawy posługuje się sformułowaniami „powiaty i powiat metropolitalny” oraz „powiatów i powiatu metropolitalnego”. Pojęcie „powiat metropolitalny” zawsze występuje w liczbie pojedynczej, co przy zastosowaniu wykładni semantycznej prowadziłoby do wniosku, że jest wiele powiatów, ale zawsze tylko jeden powiat metropolitalny.
8. Proponowany przepis art. 81 ust. 1 budzi znaczne zastrzeżenia, albowiem w wyniku jego realizacji doszłoby do przejścia przez powiat metropolitalny aktywności partnerskiej gmin i powiatów. Jednakże, takie przejście w naszej ocenie nie powinno odbywać się automatycznie, bowiem część partnerstw ma charakter typowo lokalny, do rozwiązywania problemów specyficznych dla danej gminy/dzielnicy i w partnerstwie z lokalnymi interesariuszami.
9. Organami powiatu metropolitalnego ma być rada oraz zarząd, któremu przewodniczy starosta. Pojęcia określające nazwy organów powiatu metropolitalnego stanowią powtórzenie pojęć określających nazwy organów powiatu, o których mowa w ustawie o samorządzie powiatowym. Niska świadomość społeczna i prawna obywateli może powodować, że mieszkańcy nie będą w stanie odróżnić czym jest powiat metropolitalny, a czym powiat „zwykły”. Do nazewnictwa publicznych organów wkradnie się chaos pojęciowy (potęgowany jeszcze określeniem urzędu obsługującego powiat – starostwem metropolitalnym), co nie będzie służyło budowaniu postaw społeczeństwa obywatelskiego.
10. Stosowany w ustawie termin „powiat” jest mylący. Oznacza on zarówno „powiat metropolitalny”, jak i „powiat” w rozumieniu ustawy o samorządzie powiatowym. Dlatego w wielu miejscach ustawy nie wiadomo, który podmiot projektodawca ma na myśli.
11. Rozdział 6 projektowanej ustawy przewiduje szereg form współdziałania przez powiat metropolitalny z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. W projekcie ustawy należy uwzględnić formy współdziałania JST proponowane w prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu JST celem zapobieżenia sytuacji dublowania i krzyżowania się form współpracy jednostek samorządu terytorialnego.
12. W proponowanej zmianie ustawy o drogach publicznych wprowadza się kolejny – czwarty szczebel zarządzający drogami publicznymi. Należy zwrócić uwagę, że podział kompetencji zarządczych w odniesieniu do dróg publicznych w Polsce nie wpłynął korzystnie na poprawę bezpieczeństwa

i jakości dróg publicznych. Wprowadzenie czwartego szczebla zarządzającego drogami może prowadzić do zwiększenia chaosu decyzyjnego i niepotrzebnego rozproszenia odpowiedzialności za stan dróg. Ponadto, istnieje wątpliwość czy powiat metropolitalny jest w stanie finansowo podjąć zadanie utrzymania części dróg? Przebieg dróg krajowych i metropolitalnych w miastach na prawach powiatu przebiega w ciągu konkretnych ulic miejskich, natomiast w przypadku, kiedy przez powiat rozumie się miasto i jego obszar funkcjonalny, zakres ten staje się znacząco szerszy.



MARSZAŁEK WOJEWÓDZTWA
Olgierd Geblewicz

Województwo Pomorskie

Uwagi do poselskiego projektu ustawy - o powiecie metropolitalnym – wniesionym do Marszałka Sejmu przez grupę posłów Platformy Obywatelskiej, skierowanym do opinii organizacji samorządowych

1. Założeniem autorów projektu jest zachowanie istniejącego zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa przez wprowadzenie obok powiatu „ziemskiego” i „grodzkiego” powiatu „metropolitalnego” – przepisy dla niego zostają zapisane w odrębnej ustawie podczas, gdy racjonalniejsze byłoby ujęcie tego w ramach ustawy o samorządzie powiatowym. Jeżeli nie, to obecna ustawa o samorządzie powiatowym winna zmienić nazwę na „ustawa o samorządach powiatowych ziemskich i miejskich”.
2. Projekt stanowi de facto próbę implementowania doświadczeń bardzo specyficznego (nieporównywalnego z innymi w Polsce) obszaru metropolitalnego Górnoszląskiego na wzorec do zastosowania w całej Polsce (wyraźnie można to odczytać z treści uzasadnienia) – w odniesieniu do obszaru metropolitalnego Trójmiasta może to oznaczać podział 5 obecnych powiatów otaczających Trójmiasto na 2 części (wchodzące w skład powiatu metropolitalnego i nie będące w jego składzie) – powodować to może komplikacje w zarządzaniu na poziomie województwa i kraju.
3. Projekt ustawy zawiera jasno ujęte w uzasadnieniu zapisy (budowane na podstawie Białej Księgi obszarów metropolitalnych) na założeniu, że: analiza doświadczeń wskazuje na 2 modele ustroju metropolitalnego (dobrowolna współpraca, powołanie) a tendencja „ewolucyjne przechodzenie od form opartych o dobrowolną współpracę do powołania jednostek ogólnometropolitalnych. Takie rozwiązanie jest zasadne, ale oznacza, że bez inicjatywy oddolnej jednostka metropolitalna nie może być powołana. Może to stworzyć sytuację istnienia jednostek metropolitalnych dla mniejszych zespołów przy braku takich dla większych.
4. Autorzy ustawy przyjmują, że powiat metropolitalny nie jest nowym poziomem podziału administracyjnego, ale przypisują mu wszystkie (poza szczegółowym wyliczeniem kompetencji) znamiona takiego podziału (niezależny wybór władz w wyborach powszechnych, źródła dochodów z budżetu państwa na zasadach jak inne poziomy administracji itp.)
5. Zapisy dot. poziomu dochodów z CIT i PIT nie odpowiadają na pytanie czy odbędzie się to kosztem części przypadającej innym poziomom samorządu, czy też części budżetu państwa (w rozumieniu administracji rządowej).
6. W zakresie planowania przestrzennego nie jest dostatecznie jasne, czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego będzie wiążące dla studiów wszystkich gmin (art. 11 p. 4 i 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) czy tylko miast (art. 8 ust. 1 p.2 projektu ustawy o powiecie metropolitalnym).
7. Z art. 5 projektu wynika dopuszczalność tworzenia powiatów metropolitalnych przekraczających granice jednego województwa, co wydają się mocno kontrowersyjne, grożąc erozją całej struktury terytorialnej państwa.
8. W art. 5 przewiduje bardzo ograniczoną rolę samorządów województw w procesie tworzenia powiatów metropolitalnych, pomimo faktu, że funkcje takiego powiatu będą styczne względem zadaniom o znaczeniu regionalnym. Rola samorządów województw ograniczać się ma do opiniowania rozporządzenia tworzącego powiat

metropolitalny i to tylko wyłącznie w sytuacji, gdy granice planowanego powiatu przecinają granice województw. Jest to rozwiązanie dalece niewystarczające.

9. Wprowadzenie powiatu metropolitalnego z określonymi w projekcie kompetencjami wywoła konieczność zmiany zapisów znacznie większej ilości ustaw niż to wynika z projektu (np. dot. ochrony środowiska, gospodarki odpadami, prawa energetycznego itd.)
10. Biorąc powyższe pod uwagę należy podkreślić, że projekt ustawy powinien być dyskutowany i procesowany w ramach całościowego pakietu, wraz z projektami zmian w innych przepisach, w tym w szczególności dotyczących finansów publicznych, dochodów jst oraz zdań i kompetencji innych jst. Wprowadzenie projektowanej regulacji i wkomponowanie tzw. powiatu metropolitalnego w strukturę ustroju terytorialnego kraju z pewnością pociągnie za sobą takie zmiany, które będą miały istotnie większy zasięg, niż przewidywane w tej części projektu, która odnosi się do zmian w innych przepisach. Przewidziane w projekcie zmiany w przepisach innych ustaw mają bowiem charakter jedynie porządkujący, a nie wynikają z całościowej wizji przekształceń ustrojowych, które pociągnie za sobą wprowadzenie do systemu powiatu metropolitalnego. Racjonalna ocena proponowanej regulacji jest zatem możliwa wyłącznie na tle całościowego obrazu takich przekształceń. Jest to szczególnie istotne wobec istniejących i przygotowywanych innych inicjatyw dotyczących współdziałania jednostek samorządu terytorialnego - przedstawiony przez Prezydenta RP projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz zmianie niektórych innych ustaw (Druk sejmowy 1699) oraz projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i niektórych innych ustaw (projekt Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów i skierowany na posiedzenie Rady Ministrów (http://bip.mrr.gov.pl/Prawo/Projekty_ustaw/Documents/UZPPR_pomost_ksrm_doR_M_19092013.pdf))

Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie
Departament Organizacji
ul. Jagiellońska 28, 03-719 Warszawa
tel. (22) 59-79-147 fax: (22) 59-79-748
e-mail: urząd_marszałkowski@mazovia.pl

Mazowsze.
serce Polski

OR-OP-II.0821.28Z.2013.MO
Nr Kanc.: 181300

Warszawa, dnia 4 października 2013 roku

Pan
BOGDAN CIEPIELEWSKI
Dyrektor Biura Związku Województw RP

e-mail: !.sztramska@zwrp.pl

Nawiązując do pisma przesłanego drogą elektroniczną dnia 24 września 2013 roku, dotyczącego prośby o zgłoszenie uwag do poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym, poniżej przedstawiamy następujące uwagi.

W naszej ocenie, pomimo, iż celem projektu ustawy o powiecie metropolitalnym jest uregulowanie spraw dotyczących obszarów funkcjonalnych oraz współpracy jednostek samorządu terytorialnego na tych obszarach - w obecnej formie budzi on dużo zastrzeżeń i wątpliwości.

Przyjęcie ustawy w projektowanej formie spowoduje konieczność zmian wielu ustaw, w tym ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju itd. Zaproponowane w projekcie ustawy zmiany są w przeważającej części niezgodne z kierunkiem prac prowadzonych w ostatnim czasie, mających na celu zmiany tych ustaw. Szczególnie duże rozbieżności występują między zapisami projektu ustawy, a proponowanymi zmianami w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W projekcie wprowadzono nowy byt administracyjny, jakim jest powiat metropolitalny. Zgodnie z założeniami projektu powiaty metropolitalne mają być tworzone, łączone, dzielone i znoszone w drodze rozporządzenia Rady Ministrów i w ten sam sposób mają być ustalane ich granice, nazwy oraz siedziby władz tych powiatów. O wydanie stosownych rozporządzeń mogłyby wnieść zainteresowane samorządy po konsultacjach z mieszkańcami. Projekt ustawy wyraźnie pomija samorząd województwa na etapie ustanawiania powiatów metropolitalnych oraz ustalania ich granic. Projekt określa zakres działań i zadania powiatu metropolitalnego, które obecnie realizowane są przez inne jednostki samorządu terytorialnego, szczególnie w zakresie transportu zbiorowego, ochrony środowiska, bezpieczeństwa publicznego, zarządzanie kryzysowego, zaopatrzenia w ciepło, energię i paliwa, gospodarki wodno-ściekowej i odpadami. W związku z tym należałoby dokładnie uregulować podział kompetencji pomiędzy samorządem województwa, samorządem powiatu i powiatu metropolitalnego. Należy zastanowić się, czy należy wprowadzać zmiany, które niekoniecznie poprawią sprawność zarządzania rozwojem regionalnym i lokalnym.

W zakresie prowadzenia polityki rozwoju i planowania przestrzennego, zgodnie z art. 8 projekt przewiduje m. in.: przyjmowanie i wykonywanie strategii rozwoju, uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Powstaje pytanie, jaką rolę będą spełniały studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na poziomie powiatu metropolitalnego. Obecnie, zgodnie z obowiązującą procedurą prawną, studia gminne są uzgadniane na poziomie wojewódzkim, nie określono w projekcie ustawy, czy studia gminne będą ustalane także na poziomie powiatu metropolitalnego. Wprowadzenie kolejnego poziomu studium wymaga ściśle określonej hierarchizacji dokumentów

planistycznych i strategicznych. W kompetencjach samorządu województwa jest m.in. planowanie strategiczne w województwie. Zgodnie z ustawą o *samorządzie województwa* z dnia 5 czerwca 1998 roku - samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa uwzględniającą kształtowanie utrzymania ładu przestrzennego w województwie. W projekcie ustawy brakuje wskazania, iż strategia rozwoju powiatu metropolitalnego powinna uwzględniać całe strategii rozwoju województwa, zaś studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego *powiatu metropolitalnego* powinno być spójne z planem zagospodarowania przestrzennego województwa oraz ze strategią rozwoju *powiatu metropolitalnego*.

Uwagi do rozdziału 2:

Mając na względzie powyższe uwagi proponujemy, aby w art. 5 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 zastąpić stwierdzenie: „a w przypadku zmian granic powiatów naruszające granice województw – dodatkowo opinii odpowiednich sejmików wojewódzkich”, treścią – „oraz opinią odpowiednich sejmików wojewódzkich”.

W projekcie ustawy nie znajduje się zapis wskazujący na programy operacyjne, poprzez które będzie realizowana strategia rozwoju *powiatu metropolitalnego* lub poprzez jakie inne instrumenty finansowe będzie realizowana strategia tego powiatu. Zabrakło również w projekcie ustawy zapisu wskazującego na możliwości tworzenia dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu *powiatu metropolitalnego*.

Brak jest zapisu o przejęciu zadań wymienionych w art. 8 ust 1 pkt 3 – 7 projektu od innych jednostek samorządu terytorialnego. Brak tego zapisu nie zwalnia innych jednostek samorządu terytorialnego od realizacji zadań wymienionych np. w ustawie o *samorządzie powiatowym* wymienionych w art. 4 - brak jest wyraźnego określonych zasad podziału i zakresu kompetencyjnego.

Pragniemy zwrócić również uwagę na zapis w art. 8 ust. 1 pkt. 2, w którym wskazano na: „*gminne plany zagospodarowania przestrzennego*”. W naszej ocenie, najprawdopodobniej autorowi chodziło o miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Uwagi do rozdziału 8:

Wymienione w art. 68 źródła dochodów nie wskazują wyraźnie, że głównym źródłem dochodów powinny być środki na dofinansowanie własnych zadań, pochodzące z budżetów jednostek samorządów terytorialnych wchodzących w skład *powiatu metropolitalnego* na zadania zlecone temu powiatowi przez inne jednostki samorządu terytorialnego. Brak jest zasad partycypacji w kosztach realizowanych zadań zleconych *powiatowi metropolitalnemu* przez jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w jego skład. Mechanizm przekazywania środków własnych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego powinien być precyzyjnie określony w ustawie o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*.

Oparcie działalności finansowej w *powiatach metropolitalnych* na dochodach z budżetu państwa (udział w podatkach PIT i CIT) wydaje się mało realne. Przede wszystkim należy radykalnie zmienić ustawę o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego* i dostosować ją do postulatów zgłaszanych głównie przez samorząd województwa mazowieckiego, a następnie przystąpić do tworzenia zasad włączenia *powiatów metropolitalnych* do systemu partycypowania w dochodach podatkowych. W obecnym kształcie zapisy dotyczące finansowania działalności tych *powiatów* to pozyskiwanie dodatkowych środków z budżetu państwa. W skali poszczególnych jednostek *powiatu metropolitalnego* może zwiększyć się pula pieniędzy, którymi będą dysponować, a zadania *powiatu metropolitalnego* będzie finansować budżet państwa.

W ust. 2 i 3 projektu ustawy brak jest jasno sprecyzowanych zasad podziału środków, dlatego środki dzielone są między „*miasta metropolitalne*” (nowe pojęcie niesprecyzowane w tej ustawie wcześniej), nie uwzględniono wszystkich jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład *powiatu metropolitalnego*. Jedynym kryterium podziału dochodów z udziału w podatku z PIT i CIT są koszty, tak więc im większe koszty generuje *powiat metropolitalny* na realizację zadań, tym więcej pieniędzy powinien otrzymać.

W pkt. 3 pojawia się również projekt zasilenia budżetu powiatu *metropolitalnego* subwencjami wyrównawczymi i równoważącymi, a w pkt. 9 wprowadza się instytucje wyrównywania poziomu dochodów między *powiatami metropolitalnymi*, czyli kolejny byt na wzór „janosikowego”.

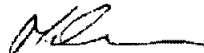
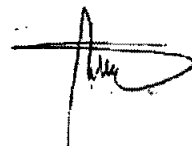
Jeżeli *powiat metropolitalny* ma przejąć część zakresu działań przypisanych ustawowo powiatom i gminom, to należałoby również wprowadzić mechanizm zmniejszający dochody tych jednostek adekwatnie do zakresu działań zleconych do realizacji przez *powiat metropolitalny*.

W obecnym brzmieniu projekt ustawy wymaga gruntownej przebudowy zwłaszcza w części dotyczącej źródeł finansowania. W przypadku, gdy pozostawi się zapisy zbliżone do projektu może się okazać, że wiele samorządów zdecyduje się na utworzenie *powiatu metropolitalnego* traktując tę nową jednostkę samorządową, jako dodatkowe źródło finansowania zadań, które mogą być realizowane na szczeblu ponadpowiatowym.

W naszej ocenie zasadnym jest, aby *powiat metropolitalny* był finansowany głównie z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w jego skład, a nie przez budżet państwa. Pomoc państwa powinna ograniczyć się jedynie do niezbędnego minimum, np. kosztów administracyjnych związanych z utworzeniem *powiatu metropolitalnego*.

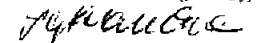
Wszelkie zmiany wprowadzane w ustawach dotyczących działalności administracji publicznej powinny mieć charakter systemowy i opierać się na dogłębnych analizach skutków wprowadzenia nowych regulacji. Obecna inicjatywa jest przedwczesna, szczególnie ze względu na brak rozstrzygnięć ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz brak ostatecznych zapisów dotyczących ZIT. Jednostki samorządu terytorialnego mogą odczuwać presję konieczności współpracy z miastem centralnym. Bez przygotowania politycznego oraz szerokiej „edukacji metropolitalnej”, wprowadzenie specjalnego powiatu jest obciążone ryzykiem.

Należy mieć świadomość, że utworzenie takiej jednostki uszczupli wielkość środków gmin, powiatów i województw. Należy, na tle tych wszystkich argumentów, zastanowić się nad celowością powołania takiej jednostek samorządu terytorialnego, która odbiera część kompetencji samorządowi województwa.



3.10.2013

Kierownik
Wydziału Prawno-Legislacyjnego



Aneta Gęsiarz-Krusucka
Radca Prawny

Toruń, 10 października 2013 r.

PE-II.760.7.2013

Pan
Bogdan Cielewski
Dyrektor Biura
Związek Województw RP

Opinia do projektu ustawy o powiecie metropolitalnym – projekt klubu poselskiego PO przekazany Marszałkowi Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 lipca 2013 roku

Projekt ustawy o powiatach metropolitalnych, słuszny w swej idei polegającej na „poprawie efektywności i zarządzania najbardziej zintegrowanymi polskimi aglomeracjami”, aby uzyskać poparcie wszystkich szczebli samorządu regionalnego i lokalnego, powinien zostać poddany dyskusji oraz szeregu poprawek i uzupełnień.

Po analizie projektu ustawy, odnosi się wrażenie, że w dokumencie mylone są pojęcia aglomeracji i metropolii. W uzasadnieniu Autorzy podkreślają, że projekt ustawy był tworzony z myślą o Aglomeracji Górnośląskiej, gdzie stwierdza się, że „obszarem metropolitalnym o stopniu integracji wymagającym zmiany ustroju administracyjnego i utworzenia powiatu metropolitalnego jest Aglomeracja Górnośląska”.

Procesy aglomeracyjne związane ściśle ze zjawiskami rozlewania się przestrzeni miejskich i zurbanizowanych nie są tożsame z funkcjami metropolitalnymi. Jako przykład można podać aglomeracje Londynu i Mexico City. Obie aglomeracje są podobne pod względem wielkości (ok. 20 mln mieszkańców), ale jako metropolie są nieporównywalne. Zaproponowany projekt ustawy de facto dotyczy funkcjonowania powiatu aglomeracyjnego i bieżącego funkcjonowania miasta, wraz ze strefą podmiejską, w zakresie transportu, planowania czy gospodarki odpadami, co jednak nie musi mieć nic wspólnego z funkcją metropolitalną.

Projekt zakłada wprowadzenie kolejnej jednostki samorządu terytorialnego tj. powiatu metropolitalnego. Na tym etapie zauważa się pewne niekonsekwencje. W przypadku utworzenia powiatu metropolitalnego, w Polsce funkcjonowałyby dwa rodzaje powiatów (zwykły oraz metropolitalny) oraz dwa rodzaje gmin (o dotychczasowym zakresie kompetencji oraz o zmniejszonym zakresie kompetencji, ze względu na ich przejęcie przez powiat metropolitalny).

Dodatkowo zwraca się uwagę, że przedstawiony w art. 8 ust. 1 katalog zadań powiatu metropolitalnego w zakresie działań związanych z planowaniem przestrzennym na poziomie powiatu metropolitalnego nie jest spójny z obowiązującym obecnie systemem planowania przestrzennego. Przedstawione zapisy są nielogiczne i trudne w interpretacji. Użyte pojęcia np. gminne plany zagospodarowania przestrzennego nie funkcjonują w obecnym prawodawstwie. W związku z tym należy ponownie szczegółowo przeanalizować przyjęte założenia i jasno określić hierarchię planowania przestrzennego, z uwzględnieniem roli powiatu metropolitalnego w kształtowaniu przestrzeni. Opierając się na planie działań wynikających z Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) konieczne jest określenie ewentualnego miejsca nowej jednostki samorządu terytorialnego w systemie planowania określając wzajemne relacje poszczególnych

dokumentów planistycznych, a szczególnie rolę planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

W obecnym systemie prawnym nie ma przepisów, które sytuują nadrzędność jednego studium nad innymi. Tworzenie innego, obcego do tej pory w systemie planowania w Polsce, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego wg autorów ustawy, miałyby posiadać większą moc koordynującą dla „podległych” gmin i miast (miasta), niż sporządzany w dotychczasowym trybie plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Na chwilę obecną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest prawem miejscowym, a poziom powiatowy wyłączony jest z systemu planowania przestrzennego. Z analizowanego projektu ustawy wynika, że rola marszałków odpowiedzialnych za politykę regionalną, sprowadzać się będzie jedynie do tworzenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, przede wszystkim dla obszarów wiejskich i pozostałych miast nie wchodzących w obręb powiatu metropolitalnego. Wskazane w KPZK tworzenie planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego w obecnym układzie prawnym jest częścią planu zagospodarowania przestrzennego województwa lub uszczegółowieniem ustaleń planu województwa jako takiego.

Zwraca się uwagę, że cały rozdział 2 zawiera wiele niejasności kompetencyjnych w zakresie planowania przestrzennego, gospodarki odpadami, dróg itd. Nie jest również wskazane, kto miałby określać zadania kluczowe dla metropolii, jak zapisano w uzasadnieniu do rozdziału 2, skoro powiat metropolitalny de facto nie ma takich kompetencji (art. 3 ust. 1). Projekt ustawy tworzy więc powiat metropolitalny, jako odpowiedź na problemy rozwojowe dla dużych miast i ich stref podmiejskich, ale nie nakłada praktycznie żadnych zadań i celów jakim ma jego powołanie służyć.

Powiaty metropolitalne w zaproponowanym kształcie wprowadziłyby dużo więcej chaosu decyzyjnego w funkcjonowanie miast utrudniając również planowanie na poziomie regionalnym, ponieważ funkcjonowałyby „obok” a nie „zamiast” obecnych struktur samorządowych, z niejasnym zakresem obowiązków i kompetencji.

Powiat metropolitalny zaprezentowany w projekcie ustawy nie jest więc pasującym elementem do obecnej struktury hierarchii samorządu terytorialnego. Cały projekt wymaga gruntownego przerehabilitowania i wyraźnego uściślenia sposobu funkcjonowania powiatu metropolitalnego.

Przedstawiony do zaopiniowania projekt ustawy, w obecnym kształcie nie ma nic wspólnego ze wzmacnianiem funkcji metropolitalnych, staje się jedynie próbą wprowadzenia zmian w podziale administracyjnym kraju, powodując tym samym chaos kompetencyjny. W związku z tym Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego negatywnie opiniuje przedstawiony projekt ustawy.

Otrzymują:

1. Adresat
2. PE-II a/a



Olsztyn, 14.10.2013 r.

P.0821.11.2013

Uwagi do projektu ustawy o powiecie metropolitalnym

W odniesieniu do projektu ustawy o powiecie metropolitalnym przedstawiam następujące uwagi.

Na wstępie zauważyć należy, iż proponowana ustawa tworzy w istocie kolejny poziom jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa wyposaża powiat metropolitalny w mienie, statuuje organy powiatu metropolitalnego, a przede wszystkim określa bowiem zadania wykonywane przez powiat metropolitalny, przy czym zakres tych zadań nie jest tożsamy z zadaniami powiatów wynikającymi z ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595, z późn. zm.). Mając powyższe na względzie nie wydaje się przekonująca argumentacja wynikająca z uzasadnienia do projektu ustawy, iż powiat metropolitalny, tak jak istniejące obecnie powiaty, będzie jednostką samorządu terytorialnego, ułożoną na drugim szczeblu podziału terytorialnego, zaś rozszerzone zostają jedynie kategorie powiatów, obok powiatu „ziemskiego” i „grodzkiego” pojawia się powiat metropolitalny o zmodyfikowanych zadaniach. W tym stanie rzeczy uzasadnionym jest pogląd, iż proponowane regulacje wymagają stosownych zmian w ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603, z późn. zm.), których nie przewiduje proponowana regulacja.

Ponadto z uwagi na zasięg powiatów metropolitalnych oraz zakres przyznanych im zadań należy uznać, iż samorządom województwa należy prawnie zagwarantować udział w tworzeniu, łączeniu, dzieleniu i znoszeniu powiatów metropolitalnych. Tymczasem w art. 5 i 6 projektu ustawy o powiecie metropolitalnym stosowne gwarancje nie zostały zawarte.

Przechodząc do wybranych uregulowań wynikających z ustawy o powiecie metropolitalnym zwrócić uwagę trzeba, na regulację zawartą w art. 7 ust. 1 projektu ustawy. Zgodnie z tym przepisem w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla powiatu metropolitalnego mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami. Przepis ten nie określa jednak, czy chodzi o mieszkańców powiatu metropolitalnego, co może stanowić źródło wątpliwości odnośnie kwestii, jaki jest zakres konsultacji dokonywanych w oparciu o ten przepis (warto zwrócić uwagę, iż

precyzyjną regulację w tym względzie zawiera art. 3d ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym).

W świetle art. 8 ust. 1 pkt 2 proponowanej regulacji powiat metropolitalny wykonuje zadania publiczne obejmujące m.in. uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego stanowiącego wiążące wytyczne dla miast będących członkami powiatu metropolitalnego w procesie tworzenia gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz gminnych planów zagospodarowania przestrzennego. Należy zwrócić jednak uwagę, iż pojęcie gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ani gminnego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest spójne z nomenklaturą stosowaną zarówno na gruncie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, z późn. zm). Wskazane akty prawne posługują się bowiem pojęciami „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy” oraz „miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Przedstawiony projekt ustawy nie przewiduje natomiast zmian w powołanych wyżej aktach prawnych, co należy uznać za brak spójności z powołanymi regulacjami.

W dalszej kolejności zauważyć należy, iż jako zadanie powiatu metropolitalnego wskazano uchwalanie programów gospodarki odpadami na obszarze powiatu metropolitalnego. Rozwiązanie to nie jest spójne z przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21). Zgodnie z powołaną regulacją dokumentem planistycznym w zakresie gospodarki odpadami są plany gospodarki odpadami a nie programy gospodarki odpadami. Ponadto ustawodawca we wskazanym akcie prawnym przewidział jedynie uchwalanie planów gospodarki odpadami na poziomie krajowym (art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach) oraz na poziomie województwa (art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach). Należy uznać, iż intencją ustawodawcy była rezygnacja z uchwalania planów na poziomie innych jednostek samorządu terytorialnego niż województwo (zauważyć należy, iż jak wynika z art. 228 ust. 1 powołanej ustawy po upływie 30 dni od dnia jej wejścia w życie utraciły moc uchwały dotyczące przyjęcia powiatowych i gminnych planów gospodarki odpadami).

Zgodnie z art. 16 pkt 2 projektu ustawy do wyłącznej właściwości rady powiatu metropolitalnego należy m.in. ustalanie wynagrodzenia członków zarządu. Rozwiązanie to jest odmienne od przyjętego w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595, z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, z późn. zm.), w których to ustawach określono (art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 18 pkt 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa), iż do kompetencji organów stanowiących powiatu i województwa należy odpowiednio ustalanie wynagrodzenia

wyłącznie przewodniczącego zarządu powiatu, którym zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym jest starosta, oraz marszałka województwa, a nie pozostałych członków zarządu. Ponadto w świetle art. 9 ust. 3 i 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.) czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pozostałych członków zarządu (a niewątpliwie do tej kategorii należy ustalanie wynagrodzenia) wykonują odpowiednio starosta powiatu i marszałek województwa. Trudno wskazać argumenty przemawiające za przyjęciem odmiennego rozwiązania w odniesieniu do powiatu metropolitalnego. Ponadto w przypadku zachowania regulacji w proponowanym kształcie niezbędnym jest dokonanie odpowiednich zmian w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.).

Stosownie do postanowień art. 16 pkt 12 ustawa w proponowanym brzmieniu zastrzega do wyłącznej właściwości rady powiatu metropolitalnego m.in. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu metropolitalnego oraz określanie zakresu i zasad zaciągania zobowiązań majątkowych przez zarząd powiatu metropolitalnego. Ustawa nie precyzuje w przytoczonym przepisie, które uchwały w sprawach majątkowych powiatu metropolitalnego ustawodawca ma na myśli. Wobec uregulowań zawartych w art. 34 ust. 2 pkt 3 projektu ustawy (w świetle których do zadań zarządu powiatu metropolitalnego należy w szczególności gospodarowanie mieniem powiatu metropolitalnego) oraz w 45 ust. 1 ustawy w proponowanym brzmieniu (zgodnie z którym oświadczenia woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu metropolitalnego składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd), przy braku doprecyzowania sfery uchwał wskazanych w tym przepisie może ona stanowić źródło sporów odnośnie kompetencji przyznanych w sprawach majątkowych radzie powiatu metropolitalnego oraz zarządowi powiatu metropolitalnego.

Rozwiązaniem budzącym praktyczne problemy może być również połączenie funkcji przewodniczącego rady powiatu metropolitalnego oraz przewodniczącego zarządu powiatu metropolitalnego w osobie starosty tego powiatu. W szczególności może powstać wątpliwość, kto miałby wykonywać wobec starosty powiatu metropolitalnego czynności z zakresu prawa pracy związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy (zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych czynności z zakresu prawa pracy wobec starosty związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady powiatu, z tym że wynagrodzenie starosty ustala rada powiatu, w drodze uchwały). Proponowana regulacja wymagałaby zatem co najmniej odpowiednich zmian w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Niemniej jednak zauważyć należy, iż odmiennie rozwiązania obowiązują w tym zakresie w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595, z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, z późn. zm.). Zgodnie z uregulowaniami wynikającymi z ustawy o

samorządzie powiatu radny wchodzący w skład zarządu nie może pełnić funkcji przewodniczącego ani wiceprzewodniczącego rady powiatu (art. 14 ust. 2). Natomiast jak wynika z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa przewodniczący i wiceprzewodniczący sejmiku województwa nie mogą wchodzić w skład zarządu województwa. Również w tym przypadku trudno wskazać argumenty przemawiające za przyjęciem odmiennego rozwiązania w odniesieniu do powiatu metropolitalnego.

Dla porządku zauważyć można, iż w przepisach art. 63 ust. 4, art. 68 zdanie pierwsze, art. 69 zdanie pierwsze, art. 70 pkt 3 oraz w art. 72 zdanie pierwsze powołano nieaktualne publikatory tekstów jednolitych wymienionych w tych przepisach aktów prawnych.

Radca Prawny

Andrzej Swat

OL-1297



ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,
fax. (18) 477 86 11, e-mail: zpp@zpp.pl, biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

PREZES ZARZĄDU

Marek Tramé
POWIAT POLKOWICKI

WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek
POWIAT STRYZÓWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Marzena Kempłńska
POWIAT ŚWIECKI

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Cezary Gabryjacyk
POWIAT ŁĄSKI

Edmund Kaczmarek
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Józef Kozina
POWIAT GŁUBCZYCKI

Piotr Lech
POWIAT MILICKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECIŃSKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Ewa Masny
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Mirosław Pampuch
POWIAT OLSZTYŃSKI

Józef Reszka
POWIAT WEJHEROWSKI

Elżbieta Smolińska
POWIAT PRUSZKOWSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Wacław Strażewicz
POWIAT GIŻYCKI

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Zenon Szczepankowski
POWIAT PRZASNYSKI

Józef Tomal
POWIAT MYŚLENICKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY
Michał Karalus

POWIAT PLESZEWSKI

Z-CIA PRZEWODNICZĄCEGO

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

CZŁONKOWIE

Włodzimierz Brodluk
POWIAT OSTRÓDZKI

Józef Jodłowski
POWIAT RZESZÓWSKI

Zdzisław Kalamaga
POWIAT OSTROWIECKI

Ryszard Kurp
POWIAT WOLSZTYŃSKI

Szczepan Orlakowski
POWIAT SUWAŃSKI

Zygmunt Warsa
POWIAT ŚWIDNICKI

Robert Zakrzewski
POWIAT RADOMSZCZAŃSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or. A.0531/165/13

Warszawa, 28 października 2013 roku

Szanowny Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na Państwa pismo z dnia 19 września 2013 r. (doręczono w dniu 24 września 2013 r.) znak EK-020-766/13 w sprawie wydania opinii o projekcie ustawy o powiatach metropolitalnych, uprzejmie informuję, że Związek Powiatów Polskich negatywnie opiniuje przedłożony projekt ustawy.

Uzasadnienie

Związek Powiatów Polskich dostrzega potrzebę prawnego unormowania zasad funkcjonowania obszarów metropolitalnych, rozumianych jak narzędzie do podwyższenia jakości i dostępności usług publicznych dla obywateli. W naszej ocenie jednak projekt nie spełni tych oczekiwań. Na wstępie zauważamy, że przyjęte założenie stworzenia jednolitego modelu obszaru metropolitalnego, niezależnie od lokalnych uwarunkowań i potrzeb, w naszej ocenie jest błędne, w szczególności jeżeli model ten jest oparty o doświadczenia dosyć specyficznego obszaru jakim jest aglomeracja górnośląska, co zresztą zauważają również sami projektodawcy. W pozostałych częściach kraju mamy raczej do czynienia z modelem silnego miasta na prawach powiatu, będącego jednocześnie siedzibą samorządu województwa i skupionych wokół niego mniejszych jednostek samorządu terytorialnego.

Szczegółowe uwagi do projektu przedstawiamy zgodnie z systematyką ustawy.

Art. 1. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że założeniem autorów projektu jest zachowanie istniejącego zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Powiat metropolitalny ma być ulokowany na drugim szczeblu podziału terytorialnego. Tymczasem projektowany art.1 (proste przeniesienie definicji powiatu metropolitalnego z obowiązujących ustaw samorządowych), w połączeniu z art. 4 ust. 4 przeczy temu uzasadnieniu. Można odnieść wrażenie, że powiat metropolitalny, będzie stanowił jednostkę na poziomie 2,5 obecnie istniejącego systemu. Wejście w życie ustawy spowodowałoby powstanie 4-szczeblowej struktury samorządu na wybranych obszarach kraju. Zwracamy również uwagę na nieprawidłowe sformułowanie ust. 1. Użyto bowiem sformułowania cyt. „mieszkańcy powiatu metropolitalnego, zwanego dalej powiatem...” po czym w dalszej części ustawy nadaj używa się sformułowania powiat metropolitalny lub samorząd metropolitalny (np. w art. 3 ust. 2).

SEKRETARIAT

GMS/AP

Wpłynęło dnia 29-10-2013

Art. 3. W ust. 1 wskazano, że zakres działania powiatu metropolitalnego nie narusza samodzielności powiatu i gminy, chyba, że przepisy ustaw szczególnych stanowią inaczej. Jednocześnie w art. 8 wskazano m.in., że do zadań powiatu metropolitalnego, należy m.in. koordynowanie działań dla przedsięwzięć o znaczeniu ponadgminnym wynikających ze strategii rozwoju powiatu. Powyższe może oznaczać, że również strategia rozwoju powiatu, będąca aktem o charakterze lokalnym, będzie miała wpływ na prawa gmin i powiatów do samodzielnej realizacji swoich zadań. Ponadto należy zaznaczyć, w kontekście brzmienia całego art. 8 projektu ustawy, że zasadą będzie jednak naruszenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego położonych na obszarze organu metropolitalnego.

Art. 4. Wątpliwości budzi tworzenie powiatów metropolitalnych na poziomie rozporządzenia Rady Ministrów. Taki zapis oznacza, że w praktyce to przepisy rangi wykonawczej będą ograniczały kompetencje gmin i powiatów, które zostaną włączone do powiatu metropolitalnego. Przy czym należy zaznaczyć, że projektodawcy nie wskazali żadnych kryteriów jakie będą musiały być spełnione by utworzyć powiat metropolitalny. Z pewnością za takie kryterium nie można uznać lakonicznego brzmienia ust. 3 powołanego artykułu. Jest to szczególnie istotne w kontekście art. 5 i 6 projektu, który przewiduje co prawda tryb konsultacji, ale Rada Ministrów nie jest związana ich wynikiem.

Art. 8. Katalog zadań powiatu metropolitalnego jest sporządzony bez zachowania spójności z przepisami odrębnymi. Przykładowo powiat metropolitalny ma w szczególności przyjąć i realizować wspólną strategię rozwoju. Użyto sformułowania „wspólną” mimo, iż ustawa nie przewidziała mechanizmów koordynacji i nadzoru nad strategiami gminnymi. Dalej wskazano, że powiat powinien organizować i wykonywać publiczny transport zbiorowy na obszarze powiatu metropolitalnego, tymczasem zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym za wykonywanie transportu w przewozach użyteczności publicznej odpowiada operator, a nie organizator. W projekcie nie przewidziano zmian w ustawach szczególnych korespondujących z zadaniami powiatu metropolitalnego – uchwalania i realizacji programów ochrony środowiska, gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami oraz przyjmowania programów bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego. Analogiczna uwaga dotyczy art. 10 i określonych tam zadań związanych z usuwaniem zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego. W tym miejscu zwracamy również uwagę, na brak możliwości tworzenia „sektorowych obszarów metropolitalnych”, który mógłby realizować jedynie wybrany zakres zadań (np. wyłączenie w obszarze komunikacji).

Art. 14. Wątpliwości budzi wybór radnych w wyborach bezpośrednich. Projektodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy wskazali, że rozwiązanie ma przeciwdziałać partykularyzmowi lokalnych radnych. Jeżeli uwzględnimy zakres zadań jakie ma realizować powiat metropolitalny, w szczególności w zakresie zagospodarowania przestrzennego, oraz przewidziany w projekcie ustawy sposób tworzenia powiatów metropolitalnych, powołane rozwiązanie może spowodować realizację przez powiat metropolitalny zadań w sposób oczywiście sprzeczny z interesem gmin tworzących obszar i to niekoniecznie z powodów merytorycznych (przykładem może być przyjęcie studium zagospodarowania przestrzennego z wyłączeniem możliwości lokalizacji na obszarze jednej z gmin tworzących powiat metropolitalny dużych inwestycji). Ponadto, uwzględniając obowiązującą normę przedstawicielstwa (art. 261 Kodeksu wyborczego), zdecydowaną przewagę w radzie powiatu metropolitalnego będą mieli radni wybierani w okręgach wyborczych w granicach miasta na prawach powiatu, w przypadku powiatów metropolitalnych z jednym dużym ośrodkiem miejskim.

Art. 28 i 29 zawierają zbędne powtórzenie w zakresie liczby członków zarządu powiatu metropolitalnego.

Art. 44. Wątpliwości mogą budzić zasady nabycia mienia przez powiat metropolitalny. W ust. 1 jest mowa o przekazaniu mienia przez gminy, co sugeruje zawarcie porozumienia w sprawie przekazania mienia. W ust. 2 natomiast wskazano, że wykaz składników majątkowych będzie określała Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Wątpliwości te potęguje dodatkowo brzmienie art. 77 projektu (w rozdziale przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe), który przewiduje tryb przekazywania aktywów nowo utworzonemu powiatowi metropolitalnemu.

Art. 55. W kontekście art. 8 projektu ustawy zapis art. 55 budzi wątpliwości i jest daleko nieprecyzyjny. Ponieważ powiat metropolitalny z chwilą jego utworzenia przejmie niektóre zadania gmin i powiatów, można postawić pytanie jakie inne zadania będzie mógł wykonywać związek, w skład którego wejdzie powiat metropolitalny oraz inna jednostka samorządu terytorialnego. Przepisy w tym zakresie powinny zostać uzupełnione.

Art. 68. Powołany przepis przewiduje zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego poprzez dodanie art. 5a. Jednym ze źródeł dochodów mają być wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu metropolitalnego na podstawie odrębnych przepisów. Jednocześnie nowelizacja nie wprowadza zmian w żadnych przepisach, które takie opłaty by przewidywały. Nieprecyzyjny jest również mechanizm dotyczący udziału powiatu metropolitalnego w podatku dochodowym. W uzasadnieniu nie wyliczono również, skutków wejścia w życie ustawy.

Należy zauważyć również, że w projektowanym art. 5a ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego projektodawcy posługują się pojęciem miasta metropolitalnego, chociaż takie pojęcie nie zostało zdefiniowane w ustawie. Art. 5a zawiera ponadto oznaczenie ust. 2a pomimo, iż jest to nowo dodawany ustęp i powinien zostać oznaczony jako ust 3.

Art. 81. Powołany przepis jest sformułowany daleko nieprecyzyjnie. Ust. 1 wskazuje na przejęcie z mocy prawa praw i obowiązków wynikających z członkostwa powiatu metropolitalnego w związkach, i stowarzyszeniach dotyczących zadań określonych w ustawie o powiecie metropolitalnym. Oznacza to, że powiat metropolitalny z mocy prawa stanie się członkiem związków i stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, często obok gmin lub powiatów, na obszarze których powiat metropolitalny będzie funkcjonował. Powołany przepis nie rozstrzyga o ewentualnej utracie członkostwa dotychczasowych członków związków lub stowarzyszenia, zwłaszcza w sytuacji gdy działalność związku lub stowarzyszenia będzie dotyczyła również innych zadań niż, te leżące w kompetencji powiatu metropolitalnego. Problemu tego nie rozwiązuje oczywiście proponowany ust. 2. zawarcie porozumienia będzie wymagało woli współpracy wszystkich zainteresowanych stron, ponadto ust. 2 pozostaje w sprzeczności z ust. 1, z którego wynika, wystąpienie określonych skutków z mocy prawa, z chwilą powstania powiatu metropolitalnego.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Małek Tramś





Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, 18 grudnia 2013 r.

ZW/0714/678/2013

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 23/12/2013

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w imieniu Zarządu Związku Województw RP, uprzejmie przekazuję
*Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP nr 43/2013/K-P, z dnia 05
grudnia 2013 r. w sprawie projektu ustawy o powiecie metropolitalnym.*

Z poważaniem,

Jacek Protas

Prezes Zarządu
Związku Województw RP

Do wiadomości:

1. Paweł Adamowicz - Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich



STANOWISKO nr 43/2013/K-P

KONWENTU MARSZALKÓW WOJEWÓDZTW RP

z dnia 5 grudnia 2013 r.

w sprawie projektu ustawy o powlecie metropolitalnym

Konwent Marszałków Województw RP z uwagą śledzi działania zmierzające do wprowadzenia nowej regulacji prawnej w postaci powiatów metropolitalnych.

Projekt ustawy o powlecie metropolitalnym, słuszny w swej idei, polegający na „poprawie efektywności i zarządzania najbardziej zintegrowanymi polskimi aglomeracjami”, zawiera uregulowania, które budzą uzasadnione wątpliwości.

Należy zaznaczyć, iż zaproponowane w projekcie rozwiązania ustrojowe, mechanizmy finansowania, jak i sposób zarządzania obszarami metropolitalnymi budzi szereg zastrzeżeń.

Po wnikliwej analizie projektu ustawy, odnosi się wrażenie, że w dokumencie mylone są pojęcia aglomeracji i metropolii. W uzasadnieniu Autorzy podkreślają, że projekt ustawy był tworzony z myślą o Aglomeracji Gómośląskiej. Jednocześnie pada w nim stwierdzenie, że „obszarem metropolitalnym o stopniu integracji wymagającym zmiany ustroju administracyjnego i utworzenia powiatu metropolitalnego jest Aglomeracja Gómośląska”.

Dyskusyjny jest zapis o przymusowym włączeniu w skład powiatu metropolitalnego gmin, którym odbierze się władzę nad procesami zagospodarowania przestrzennego i ograniczy ich samodzielność. W rezultacie naruszy to w istotnym stopniu zasadę samorządności.

Ponadto, projekt ustawy zakłada, iż mieszkańcy powiatu metropolitalnego, tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Jednocześnie powiat metropolitalny, zgodnie z zapisami projektu ustawy, posiada osobowość prawną, zaś samodzielność powiatu podlega ochronie sądowej. Stąd należy wnioskować, iż powiat metropolitalny stałby się czwartym szczeblem samorządu terytorialnego. Zwiększy to koszty funkcjonowania administracji publicznej, a wprowadzenie dodatkowej jednostki podziału administracyjnego kraju, nie usprawni zarządzania obszarami metropolitalnymi tylko wydłuży procedury formalne, co więcej może przyczynić się do powstania sporów kompetencyjnych.

Jednocześnie proponowane w projekcie regulacje utworzenia kolejnego szczebla jednostek samorządu terytorialnego, nie wskazują żadnych kryteriów jakie będą musiały być spełnione, by utworzyć powiat metropolitalny.

Szereg zastrzeżeń budzą zapisy projektu ustawy, w których powiat metropolitalny określany jest jako obszar metropolitalny wokół miasta wojewódzkiego, którego potencjał powinien rozprzestrzeniać się na całe województwo. Przyjęcie takiego rozwiązania, bez określenia relacji między samorządem województwa a powiatem metropolitalnym, uniemożliwi prowadzenie polityki zrównoważonego rozwoju na obszarze całego województwa.

W ocenie Konwentu Marszałków Województw RP, nieaktualna jest zatem idea utworzenia nowej formy administrowania na szczeblach samorządu lokalnego.

Przedstawione przez projektodawcę rozwiązania prawne, nie zawierają właściwych narzędzi do wzmacniania funkcji metropolitalnych, stają się jedynie próbą wprowadzenia zmian w podziale administracyjnym kraju, powodując chaos w zakresie decyzyjnym i kompetencyjnym. Ponadto brakuje istotnej kwestii, jaką jest ocena skutków finansowych wprowadzenia w życie przepisów ustawy.

W opinii Konwentu Marszałków Województw RP, powyższe uwagi mają istotne znaczenie, które wykluczają pozytywne zaopiniowanie go w obecnym kształcie. Zaproponowane regulacje prawne, wprowadzające powiaty metropolitalne, mogłyby spowodować odwrotny skutek od zamierzonego, ponieważ funkcjonowałyby „obok” a nie „zamiast”, z niejasnym zakresem obowiązków i kompetencji.

Konwent Marszałków Województw RP stoi na stanowisku, że wprowadzenie nowej formy administrowania na szczeblach samorządu lokalnego poprzez uregulowanie instytucji powiatu metropolitalnego, nie osiągnie zamierzonego efektu poprzez poprawę efektywności i zarządzania najbardziej zintegrowanymi polskimi aglomeracjami. Jednocześnie zaproponowane regulacje prawne nie korelują z obecną strukturą samorządu terytorialnego.

Konwent Marszałków Województw RP postuluje o przerehabrowanie i uściślenie sposobu funkcjonowania powiatu metropolitalnego w przedstawionym projekcie ustawy o powiecie metropolitalnym.

Przewodniczący

Konwentu Marszałków Województw RP



Piotr Calbecki

Toruń, 5 grudnia 2013 r.



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KRAJOWA RADA IZBY ARCHITEKTÓW RP

Warszawa, 13 listopada 2013 r.

I.dz. 439/KRIA/2013/w

**Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu
Adam Podgórski**

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu ...18... 11... 2013... n

Krajowa Rada Izby Architektów RP, na podstawie art. 8 pkt 11 w zw. z art. 33 pkt 11 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o samorządach zawodowych architektów i inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001r. Nr. 5 poz. 42 ze zm.) w ramach konsultacji społecznych projektu ustawy o powiecie metropolitalnym (dalej: ustawy), pragnie przedstawić swoje stanowisko w sprawie wymienionego projektu.

W przedstawionych propozycjach legislacyjnych proponuje się utworzenie odrębnej w stosunku do istniejących miast na prawach powiatu i ewentualnie w przyszłości innych jednostek samorządu terytorialnego lokalnej wspólnoty samorządowej w postaci powiatu metropolitalnego. Oznacza to, że w Polsce będą funkcjonowały dwa rodzaje powiatów: tzw. powiat „zwykły” (w poszczególnych miastach na prawach powiatu) oraz powiat metropolitalny. Wprowadzenie konstrukcji powiatu metropolitalnego uzasadniono tym, że w ten sposób unika się tworzenia nowego typu jednostki samorządu terytorialnego (w stosunku do już występujących, tj. gminy, powiatu, województwa samorządowego), tak aby nie komplikować ustroju samorządu terytorialnego w Polsce. Jednak proponowana konstrukcja, tak czy inaczej skomplikowałaby system samorządu terytorialnego w naszym kraju, a także zrodziłaby wiele wątpliwości i problemów prawnych dotyczących zakresu obowiązywania poszczególnych norm prawnych w tej dziedzinie. **W istocie rzeczy przewidywany powiat metropolitalny byłby - wbrew swej nazwie - odrębnym typem jednostki samorządu terytorialnego, bowiem jedynie**

pozornie regulacje go dotyczące są tożsame z unormowaniami dotyczącymi powiatu „zwykłego”. Tytułem przykładu: inaczej niż jest to w przypadku powiatów „zwykłych” starosta metropolitalny zgodnie z art. 18 ust. 1 projektu ustawy o powiecie metropolitalnym jest jednocześnie przewodniczącym rady powiatu metropolitalnego.

W obowiązującym porządku prawnym występuje jednostka samorządu terytorialnego nazwana powiatem, a ponadto niektóre miasta są „na prawach powiatu”. Istnieje realna obawa, że użycie terminu zbieżnego spowoduje trudności ze zrozumieniem charakteru przygotowywanej reformy administracji publicznej przez społeczeństwo, a przecież prawo powinno być konstruowane w taki sposób, żeby jego przyswajalność była jak największa. Zwłaszcza w sprawach tak fundamentalnych jak ustrój administracji publicznej.

Nota bene wątpliwości może nasuwać wykorzystana nomenklatura. Projekt ustawy posługuje się, wzorem ustawy o samorządzie powiatowym, terminem „starosta”, z tą różnicą, że w tym przypadku będzie to „starosta metropolitalny”. Nie jest to dobre posunięcie, gdyż tworzy stan chaosu terminologicznego.

Zgodnie z art. 44 projektu ustawy o powiecie metropolitalnym nabycie mienia przez powiat metropolitalny następuje w drodze przekazania składników majątkowych przez gminy wchodzące w skład powiatu metropolitalnego na podstawie odrębnej ustawy oraz w wyniku przejścia od Skarbu Państwa na podstawie porozumienia. Zgodnie z ustępem drugim tego artykułu Rada Ministrów ma w drodze rozporządzenia określić wykaz składników majątkowych i tryb ich przekazywania powiatowi metropolitalnemu przez gminy wchodzące w jego skład. Może to oznaczać zamiar przeprowadzenia dużego transferu mienia na rzecz przyszłego powiatu metropolitalnego kosztem majątku wchodzących w jego skład miast na prawach powiatu.

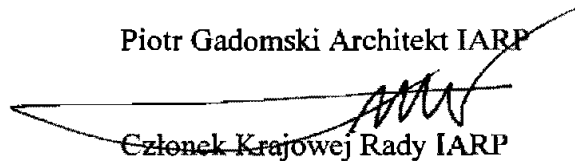
Przepis ten wprowadza ogólne wrażenie, iż skutkiem projektu ustawy będzie powstanie potężnie uposażonego i wyposażonego w bardzo znaczące kompetencje podmiotu prawnego, oznaczającego *de facto* centralizację władzy publicznej w konurbacji kosztem osłabienia pozycji prawnej i faktycznej istniejących od ponad 20 lat samorządów miejskich na tym terenie.

Ponadto niejasne jest sformułowanie zawarte w art. 70 punkt 2) projektu ustawy przepisy wprowadzające ustawę o powiecie metropolitalnym, zgodnie z którym „W odniesieniu do obszaru powiatu metropolitalnego i zagadnień jego rozwoju, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu określa się na podstawie przepisów ustawy z dnia ... o powiecie metropolitalnym”. Może to tworzyć wiele trudności prawnych, zwłaszcza na tle relacji między planem miejscowym, obowiązującym w mieście a planem zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego oraz statusu

poszczególnych obszarów i nieruchomości z punktu widzenia ich przeznaczenia i innych regulacji w aspekcie gospodarki przestrzennej. Nie jest w szczególności jasne czy plan zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego miałby zawierać normy prawne wyższego rzędu w stosunku do planu miejscowego. Te niejasne co do swoich prawnych konsekwencji regulacje zawarte w propozycji ustawy o powiecie metropolitalnym i projekcie ustawy przepisy wprowadzające ustawę o powiecie metropolitalnym mogłyby istotnie pogmatwać procesy związane z gospodarowaniem przestrzenią w konurbacji, przyczyniając się do spowolnienia jej rozwoju.

Reasumując, dezintegracja na polu administracyjnym przełoży się na dezintegrację w systemie hierarchicznego planowania przestrzennego, którego niegdyś dobrze zorganizowane instytucje funkcjonują jeszcze w szczątkowej formie obecnie. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż trwające prace nad Kodeksem Urbanistyczno- Budowlanym przynajmniej w warstwie deklaratywnej zmierzają do uproszczenia i większej przejrzystości prawa w tym zakresie. Proponowana regulacja dając nowe narzędzia wybranym miastom osłabia równocześnie spodziewane efekty prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego zmierzające do zdefiniowania przejrzystych reguł planowania przestrzennego opartych o hierarchiczną strukturę szczebla krajowego, wojewódzkiego i gminnego.

Piotr Gadomski Architekt IARP



Członek Krajowej Rady IARP