

## **U Z A S A D N I E N I E**

### **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 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 km<sup>2</sup> z 1218 km<sup>2</sup> powierzchni GZM. Z 14 miast, które utworzyły związek 8 ma ponad 100 tys. mieszkańców.<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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 przesądzają 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 uprawnienia 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 dnia 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. Samorzady 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 samorzady 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.