

Analiza potencjalnych form współpracy metropolitalnej



Warszawa, 22 lutego 2017 r.



Sposoby integracji obszarów metropolitalnych – integracja „od góry”





Sposoby integracji obszarów metropolitalnych – integracja „od dołu”





Formy współpracy metropolitalnej

- **Porozumienie cywilnoprawne (umowa)**
- **Stowarzyszenie jst**
- **Związek międzygminny/powiatowo-gminny**

- **Ustawa „śląska”**
- **Ustawa o ustroju m.st. Warszawy**



Porozumienie Cywilnoprawne

Podstawa Prawna:

- Kodeks cywilny, ustawy samorządowe

Członkowie:

- Strony porozumienia (jst i inne podmioty)

Cel:

- Określony w porozumieniu



Porozumienie Cywilnoprawne

Sposób powołania:

- Podpisanie przez strony porozumienia (umowy)

Możliwość poszerzenia/odstąpienia:

- Warunki poszerzenia/odstąpienia od porozumienia określa porozumienie

Osobowość prawna:

- Nie, porozumienie cywilnoprawne nie tworzy nowego podmiotu

Statut:

- brak – potrzebę ewentualnych "aktów wykonawczych" oraz ich zakres określa porozumienie



Porozumienie Cywilnoprawne

Organy:

- Organy związku, tryb ich powoływania, działania oraz podział kompetencji określa porozumienie

Finansowanie:

- Porozumienie samo z siebie nie może narzucać samorządom przymusu ponoszenia ciężarów finansowych z tytułu uczestnictwa w partnerstwie
- Zgoda na zawarcie porozumienia, które może wywołać skutki finansowe musi wyrazić rada gminy
- Porozumienie nie powołuje do życia nowego podmiotu – wydatki na cele określone w porozumieniu są wydatkami poszczególnych podmiotów



Porozumienie Cywilnoprawne

Mocne strony/szanse:

- Duża dowolność i elastyczność tworzonej relacji

Słabe strony/ryzyka:

- Brak elementu spajającego w postaci nowego podmiotu – działania w ramach porozumienia, to formalnie działania indywidualne każdej z gmin (podlegające odpowiednim rygorom prawnym)
- Brak źródeł finansowania – każda gmina samodzielnie ponosi wydatki związane z działaniami zgodnymi z celami porozumienia



Stowarzyszenie jst

Podstawa Prawna:

- Prawo o stowarzyszeniach, ustawy samorządowe

Członkowie:

- jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa)
- pozostałe sektory – członkowie wspierający

Cel:

- wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrona wspólnych interesów (usg)



Stowarzyszenie jst

Sposób powołania:

- Rady podejmują uchwały wyrażające zgodę na przystąpienie jst do Stowarzyszenia.
- Podmioty chcące założyć stowarzyszenie uchwalają jego statut oraz wybierają komitet założycielski albo władze stowarzyszenia podczas zgromadzenia założycielskiego (min. 3 członków-założycieli).
- Zarząd składa wniosek o wpis stowarzyszenia do KRS wraz ze statutom, listą założycieli, protokołem z wyboru władz stowarzyszenia oraz adresem siedziby stowarzyszenia.
- Stowarzyszenie może rozpocząć działalność po wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego



Stowarzyszenie jst

Możliwość poszerzenia/wystąpienia:

- Sposób nabywania i utraty członkostwa określa statut

Osobowość prawna:

- Tak, stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną po wpisie do KRS



Stowarzyszenie jst

Statut określa w szczególności:

1. nazwę stowarzyszenia, odróżniającą je od innych stowarzyszeń, organizacji i instytucji
2. teren działania i siedzibę stowarzyszenia
3. cele i sposoby ich realizacji
4. sposób nabywania i utraty członkostwa, przyczyny utraty członkostwa oraz prawa i obowiązki członków
5. władze stowarzyszenia, tryb dokonywania ich wyboru, uzupełniania składu oraz ich kompetencje
- 5a. możliwość otrzymywania przez członków zarządu wynagrodzenia za czynności wykonywane w związku z pełnioną funkcją
6. sposób reprezentowania stowarzyszenia, w szczególności sposób zaciągania zobowiązań majątkowych, a także warunki ważności uchwał władz stowarzyszenia
7. sposób uzyskiwania środków finansowych oraz ustanawiania składek członkowskich
8. zasady dokonywania zmian statutu
9. sposób rozwiązania się stowarzyszenia



Stowarzyszenie jst

Rejestracja:

- Sąd rejestrowy wydaje postanowienie o wpisie stowarzyszenia do KRS po stwierdzeniu, że jego statut jest zgodny z przepisami prawa i założyciele spełniają wymagania określone ustawą

Organy:

- Walne zgromadzenie/zebranie delegatów (najwyższa władza stowarzyszenia)
- Zarząd stowarzyszenia
- Organ kontroli wewnętrznej (określony w statucie)



Stowarzyszenie jst

Walne zgromadzenie:

- organ decyzyjny we wszystkich sprawach niezastrzeżonych dla innych organów.
- statut może przewidywać zebranie delegatów zamiast walnego zebranie członków. Określa wtedy zasady wyboru delegatów i czas trwania ich kadencji
- decyzje podejmuje większością głosów członków walnego zgromadzenia/zebrania delegatów (chyba, że statut przewiduje inaczej)

Zarząd stowarzyszenia:

- Skład, tryb wyboru oraz kompetencje zarządu określa statut stowarzyszenia

Organ kontrolny (np. komisja rewizyjna):

- Skład, tryb wyboru oraz kompetencje organu kontrolującego określa statut stowarzyszenia



Stowarzyszenie jst

Finansowanie:

- Majątek stowarzyszenia powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz z ofiarności publicznej



Stowarzyszenie jst

Mocne strony/szanse:

- Duża dowolność i elastyczność tworzonej relacji – możliwość współpracy z samorządami różnego szczebla
- Powstaje nowy podmiot, posiadający osobowość prawną

Słabe strony/ryzyka:

- Przystąpienie jst do stowarzyszenia możliwe po uzyskaniu zgody rady
- Finansowanie głównie ze składek członkowskich



Związek międzygminny (gminno-powiatowy)

Podstawa Prawna:

- Ustawa o samorządzie gminnym (+ ustawa o samorządzie powiatowym)

Członkowie:

- Gminy (gminy i powiaty)

Cel:

- wspólne wykonywanie zadań publicznych
- wspólna obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna jednostek organizacyjnych, instytucji kultury i innych samorządowych osób prawnych



Związek międzygminny (gminno-powiatowy)

Sposób powołania:

- Projekt statutu podlega uzgodnieniu z wojewodą (gminy w postępowaniu reprezentuje upoważniony wójt/burmistrz/prezydent (starosta), wojewoda wyraża swoje stanowisko w ciągu 30 dni od dnia doręczenia projektu statutu)
- Utworzenie związku wymaga przyjęcia jego statutu bezwzględną większością ustawowego składu rady zainteresowanych gmin (powiatów) (rady podejmują 2 uchwały – o utworzeniu związku i o przyjęciu jego statutu)
- Uchwały muszą być jednobrzmiące we wszystkim jst



Związek międzygminny (gminno-powiatowy)

Możliwość poszerzenia/wystąpienia:

- Zasady przystępowania do związku określa Statut
 - Gmina informuje wojewodę o zamiarze przystąpienia do związku
 - Przystąpienie do związku wymaga przyjęcia jego statutu bezwzględną większością ustawowego składu rady zainteresowanej gminy
- Zasady wystąpienia ze związku określa Statut

Osobowość prawna:

- Tak, związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność
- Związek uzyskuje osobowość prawną z dniem ogłoszenia statutu związku w wojewódzkim dzienniku urzędowym



Związek międzygminny (gminno-powiatowy)

Statut powinien określać:

1. nazwę i siedzibę związku
 2. uczestników i czas trwania związku (może być nieokreślony)
 3. zadania związku
 4. organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania
 5. zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku
 6. zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku
 7. zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych
 8. zasady i tryb likwidacji związku
 9. inne zasady określające współdziałanie
- Statut podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (także przy każdej zmianie treści)



Związek międzygminny (gminno-powiatowy)

Statut – zmiany:

- Zmian w statucie dokonuje Zgromadzenie Związku.
- Przewodniczący zgromadzenia przekazuje uchwałę zmieniającą statut radom gmin (powiatów) wchodzących w skład związku. Rady mają 30 dni na wniesienie ew. sprzeciwu wobec zmian statutu. Wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie uchwały zmieniającej statut związku

Rejestracja:

- Wpisu w rejestrze związków międzygminnych dokonuje się na podstawie zgłoszenia wojewody
- Rejestr związków prowadzi minister właściwy ds. administracji publicznej – szczegółowy tryb postępowania jest określony w rozporządzeniu



Związek międzygminny (gminno-powiatowy)

Organy:

- Zgromadzenie Związku (organ stanowiący i kontrolny)
- Zarząd Związku (organ wykonawczy)

Zgromadzenie Związku:

- w skład Zgromadzenia Związku wchodzi wójtowie/burmistrzowie/prezydenci gmin wchodzących w skład związku (w przypadku związku gminno-powiatowego zasady reprezentacji określa statut)
- na wniosek wójta rada gminy może upoważnić zastępcę lub radnego
- statut może przewidywać, że danej gminie przysługuje prawo do więcej niż 1 członka zgromadzenia – dodatkowych członków wyznacza rada uprawnionej gminy (może to być waga – np. 1 głos na każde 10 tys. mieszkańców)



Związek międzygminny (gminno-powiatowy)

Zgromadzenie Związku:

- uchwały Zgromadzenia są podejmowane bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia
- członek zgromadzenia może wnieść pisemny sprzeciw w stosunku do uchwały Zgromadzenia w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia
 - wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie uchwały i wymaga ponownego rozpatrzenia sprawy
 - sprzeciwu nie można zgłosić do uchwały podjętej w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy



Związek międzygminny (gminno-powiatowy)

Zarząd Związku:

- powoływany i odwoływany przez Zgromadzenie Związku spośród jego członków
- o ile statut na to pozwala członkami Zarządu mogą być osoby spoza składu Zgromadzenia związku (nie więcej niż 1/3 składu zarządu)
- liczebność oraz sposób podejmowania decyzji Zarządu reguluje Statut związku

Finansowanie:

- dochody związku określa Statut
- związek prowadzi gospodarkę finansową na podstawie Planu Finansowego uchwalanego przez Zgromadzenie Związku



Związek międzygminny (gminno-powiatowy)

Mocne strony/szanse:

- Powstaje nowy podmiot, posiadający osobowość prawną oraz własny budżet

Słabe strony/ryzyka:

- Struktura przewidziana raczej dla wspólnego wykonywania usług publicznych
- Powołanie związku i przyjęcie jego statutu wymaga uchwał rad podjętych kwalifikowaną większością głosów
- Sprawne prowadzenie działań wymaga jednomyślności (procedura sprzeciwu wobec uchwał Zgromadzenia Związku)



Ustawa „Śląska”

Podstawa Prawna:

- ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim (projekt)

Członkowie:

- Gminy województwa Śląskiego zamieszkałe przez co najmniej 2 mln mieszkańców

Cel:

- wspólne wykonywanie zadań publicznych
- wspólna obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna jednostek organizacyjnych, instytucji kultury i innych samorządowych osób prawnych



Ustawa „Śląska”

Zadania Związku Metropolitalnego:

- transport publiczny
 - zadania koordynacyjne
 - wykonywanie zadań przewozowych dotychczas należących do gmin jedynie po zawarciu stosownych porozumień
- rozwój obszaru związku metropolitalnego;
- kształtowanie ładu przestrzennego
- uzgadnianie przebiegu dróg wojewódzkich i krajowych
- promocja Związku Metropolitalnego



Ustawa „Śląska”

Sposób powołania:

- Związek Metropolitalny tworzy Rada Ministrów w drodze rozporządzenia.
- RM wydaje rozporządzenie na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej, który przygotowuje swój wniosek na wniosek miasta Katowice o utworzenie ZM, składanego za pośrednictwem wojewody śląskiego.



Ustawa „Śląska”

Wniosek o utworzenie ZM zawiera:

1. nazwę ZM, siedzibę jego władz oraz określenie granic
2. uzasadnienie utworzenia ZM, zawierające w szczególności wskazanie form współpracy gmin, powiązań funkcjonalnych i zaawansowania procesów urbanizacyjnych, a także opis układu osadniczego i przestrzennego uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe
3. dane statystyczne dotyczące liczby ludności oraz powierzchni terenu objętego wnioskiem
4. wyniki przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami w poszczególnych gminach
5. informacje o spełnieniu wymogu zgody co najmniej 70% rad gmin na utworzenie ZM
6. określenie szacunkowych kosztów, będących skutkiem wydania rozporządzenia
7. określenie szacunkowych planów dochodów i wydatków ZM w kolejnych 2 latach budżetowych następujących po wydaniu rozporządzenia



Ustawa „Śląska”

Do wniosku o utworzenie ZM dołącza się:

1. uchwały rad gmin w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami
2. uchwały organów stanowiących jst zawierające opinie dot. utworzenia ZM
3. mapę topograficzną z zaznaczeniem granic gmin objętych wnioskiem



Ustawa „Śląska”

Możliwość poszerzenia/wystąpienia:

- Poszerzenie ZM następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów wydanego na wniosek Ministra właściwego ds. administracji, który składa swój wniosek na wniosek Zgromadzenia ZM (zakres wniosku analogiczny do wniosku o utworzenie ZM).
- Ustawa nie przewiduje możliwości wystąpienia z ZM

Osobowość prawna:

- Tak, zgodnie z ustawą ZM posiada osobowość prawną



Ustawa „Śląska”

Statut:

- Statut stanowi o ustroju ZM
- Projekt statutu opracowuje pełnomocnik ds. utworzenia ZM
- Projekt statutu związku metropolitalnego i jego zmian podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej
- Statut jest uchwalany przez Zgromadzenie ZM
- Statut podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym



Ustawa „Śląska”

Organy:

- Zgromadzenie ZM (organ stanowiący)
- Zarząd ZM (organ wykonawczy)

Zgromadzenie ZM:

- W skład Zgromadzenia ZM wchodzi po 1 przedstawicielu każdej gminy wchodzącego w skład metropolii (reprezentanci władz wykonawczych)
- Decyzje Zgromadzenia ZM wymagają decyzji podejmowanej tzw. "podwójną większością" głosów (do przegłosowania uchwały niezbędna większość ustawowego składu zgromadzenia, reprezentująca większość mieszkańców metropolii)

Zarząd ZM:

- 5-osobowy Zarząd ZM wybierany przez Zgromadzenie Metropolitalne
- zasady i tryb działania Zarządu ZM określa statut związku metropolitalnego



Ustawa „Śląska”

Finansowanie:

- 5% udział w podatku PIT
- składki gmin wchodzących w skład ZM
 - składka gmin składa się z części stałej (5% dochodów w PIT) oraz części zmiennej
 - wysokość zmiennej części składki rocznej jest zależna od ilości oraz zakresu przekazywanych przez gminy zadań i odpowiada rzeczywistym kosztom ponoszonym przez gminy na realizację tych zadań
 - szczegółowe zasady ustalania wysokości zmiennej części składki rocznej oraz terminy płatności składek określa statut



Ustawa „Śląska”

Finansowanie – inne źródła dochodów:

- dochody uzyskiwane przez metropolitalne jednostki budżetowe oraz wpłaty od metropolitalnych zakładów budżetowych
- dochody z majątku związku metropolitalnego
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz związku metropolitalnego
- odsetki od pożyczek udzielanych przez związek metropolitalny

- Związek metropolitalny samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej



Ustawa „Śląska”

Mocne strony/szanse:

- powstaje nowy podmiot, posiadający osobowość prawną oraz własny budżet
- „ulepszona” ustawa o związkach metropolitalnych
- silna legitymizacja ZM (uchwały rad gmin poprzedzone konsultacjami społecznymi)

Słabe strony/ryzyka:

- sposób podejmowania decyzji przez Zgromadzenie ZM sprzyja powstawaniu klinczu decyzyjnego – podwójna większość
- obowiązkowe składki mogące zniechęcać do wstępowania do ZM



Ustawa o ustroju m.st. Warszawy

Podstawa Prawna:

- Ustawa o ustroju m.st. Warszawy (projekt)

Członkowie:

- Miasto stołeczne Warszawa obejmuje 33 gminy, w tym gminę Warszawa oraz gminy: Błonie, Brwinów, Góra Kalwaria, Grodzisk Mazowiecki, Halinów, Izabelin, Jabłonna, Józefów, Karczew, Kobyłka, Konstancin-Jeziorna, Legionowo, Lesznowola, Łomianki, Marki, Michałowice, Milanówek, Nadarzyn, Nieporęt, Otwock, Ożarów Mazowiecki, Piaseczno, Piastów, Pruszków, Raszyn, Stare Babice, Sulejówek, Wiązowna, Wieliszew, Wołomin, Ząbki, Zielonka



Ustawa o ustroju m.st. Warszawy

m.st. Warszawa wykonuje zadania obejmujące:

- zadania powiatu (np. szkoły ponadpodstawowe, służba zdrowia, rejestracja pojazdów, gospodarka odpadami)
- transport publiczny w zakresie dzisiejszej odpowiedzialności gmin i powiatów
- rozwój społeczny i gospodarczy metropolii;
- zarządzanie drogami z wyjątkiem dróg szybkiego ruchu i autostrad
- kształtowanie ładu przestrzennego

- Rada m.st. Warszawy może określić zadania podlegające „koordynacji” oraz zasady tej koordynacji



Ustawa o ustroju m.st. Warszawy

Sposób powołania:

- Na mocy ustawy

Możliwość poszerzenia/wystąpienia:

- Brak regulacji w tym zakresie

Osobowość prawna:

- Tak, zgodnie z ustawą m.st. Warszawa posiada osobowość prawną



Ustawa o ustroju m.st. Warszawy

Statut:

- Stanowi o ustroju m.st. Warszawy.
- Projekt statutu miasta stołecznego Warszawy i jego zmian podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.
- Statut przyjmuje Rada m.st. Warszawy
- Statut podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym

Organy:

- Rada m.st. Warszawy (organ stanowiący)
- Prezydent m.st. Warszawy (organ wykonawczy)



Ustawa o ustroju m.st. Warszawy

Rada m.st. Warszawy:

- Rada m.st. Warszawy złożona z 50 radnych.
- Radni wybierani w okręgach 1-mandatowych, którymi mają być dzielnice Warszawy i gminy metropolii
- uchwały Rady m.st. Warszawy wymagają tzw. "podwójnej większości" głosów (niezbędna bezwzględna większość składu rady, reprezentująca większość mieszkańców metropolii)

Prezydent m.st. Warszawy:

- wybierany w bezpośrednich wyborach przez wszystkich mieszkańców metropolii
- Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów m.st. Warszawy określa jego statut



Ustawa o ustroju m.st. Warszawy

Finansowanie:

- Brak regulacji w tym zakresie



Ustawa o ustroju m.st. Warszawy

Mocne strony/szanse:

- Właściwie brak

Słabe strony/ryzyka:

- Wybiórcza i w wielu kwestiach nieprawdziwa diagnoza stanu obecnego (np. niskie tempo rozwoju, słabo działająca komunikacja)
- Tryb prac nad ustawą – brak konsultacji z zainteresowanymi samorządami i społecznościami lokalnymi
- Niedookreślona kwestia związana z następstwem prawnym obecnego m.st. Warszawy
- Wiele kwestii pozostawionych do uregulowania w innych przepisach (np. finansowanie)



Podsumowanie – kwestie do dyskusji

Jakie pytania wymagają odpowiedzi:

- Zakres terytorialny współpracy – czy potrzebna jest nowa delimitacja, czy należy wykorzystać którąś z obowiązujących (WOF – 40 gmin, NUTS2 – 70 gmin)?
- Zakres merytoryczny współpracy – jakie zadania chcemy „scedować” na poziom metropolitalny?
- Czy dopuszczamy „metropolię dwóch prędkości”?
- Jaki przyjmujemy tryb dalszej pracy nad rozwiązaniami metropolitalnymi?



Dziękuję za uwagę