



Warszawa, kwiecień 2013

Metropolitalne (Miejskie) Komisje Wspólne (MKW)

(koncepcja UMP, wstępnie akceptowana przez przedstawicieli ZMP, ZPP, UmP i ZGW RP)

I. Przesłanki tworzenia MKW

1. Rząd RP podjął prace nad przygotowaniem i wdrożeniem Krajowej Polityki Miejskiej. Uczynił to z własnej inicjatywy, był jednak w oczywisty sposób inspirowany rosnącą rolą tej tematyki w Unii Europejskiej. Miasta, zwłaszcza metropolie, zaczynają być w Europie (szkoda, że dużo później niż w USA czy w Chinach) postrzegane jako kluczowy czynnik rozwoju i globalnej konkurencji.

2. Miasta w Polsce oddane są w gestię samorządów terytorialnych, przede wszystkim gmin. Natomiast Rząd tworzy warunki ustrojowo-prawno-finansowe do działania samorządów na funkcjonalnych obszarach metropolitalnych i miejskich. Administracja rządowa ma jednak nie tylko pośredni, ale i bezpośredni wpływ na funkcjonowanie miast, zwłaszcza największych. Dotyczy to takich dziedzin jak np. infrastruktura transportowa (obszary metropolitalne są wszak węzłami transeuropejskiej sieci TEN-Transport), bezpieczeństwo, ochrona środowiska, ochrona zabytków, nauka, stymulacja gospodarki itd. Pomyślność Polski zależy od współdziałania władz publicznych i innych instytucji na obszarach metropolitalnych i miejskich.

3. Polska słusznie szczyli się Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego na szczeblu krajowym. W innych państwach nie ma tego rodzaju instytucji. Ale za to w innych państwach naturalna jest współpraca organów rządowych i samorządowych na szczeblu regionalnym. Tego w Polsce od 1998 r. brakuje.

4. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego powołała swój stały Zespół ds. Funkcjonalnych Obszarów Metropolitalnych i Miejskich. Następnym krokiem powinno być powołanie analogicznych ciał uzgodnieniowych w poszczególnych obszarach metropolitalnych i miejskich. Metropolitalne (Miejskie) Komisje Wspólne sformalizują i usystematyzują współdziałanie władz publicznych na obszarach, w których koncentrują się najważniejsze sprawy państwa.

5. Dotychczas w myśleniu o metropoliach koncentrowano się wyłącznie na poziomej współpracy samorządów lokalnych (gmin i powiatów) na obszarze funkcjonalnym. Działają już bardzo liczne międzygminne porozumienia, spółki i komunalne związki aglomeracyjne. W kilku obszarach zawieszono stowarzyszenia metropolitalne. W zasadzie we wszystkich podpisano polityczne, ogólne, deklaratywne porozumienia o współdziałaniu gmin, często z udziałem starostów, a niekiedy marszałka.

6. Pomysł MKW polega na tym, aby, przy budowaniu polskich metropolii, do już rozwijanego lokalnego układu poziomego dodać układ pionowy, rządowo-samorządowy. To próba wykreowania nowego typu podmiotów metropolitalnych i miejskich - opartych na uzgodnieniach między terenową administracją rządową a głównymi aktorami samorządowymi. Metropolie to wspólna odpowiedzialność Rządu i samorządów.

7. Uwarunkowania pomocy unijnej na lata 2014-2020 stają się znacznie trudniejsze i będą ściśle egzekwowane, bez taryfy ulgowej dla nowych państw członkowskich, z jakiej Polska korzystała dotychczas. Będą to częściej pieniądze pożyczone niż darowane. A z naszej strony trwale skurczył się potencjał absorpcyjny, wobec złożonej sytuacji finansowej wielu miast. Nowym uwarunkowaniom nie sprostą system zarządzania rozwojem

regionalnym wprowadzony w 2001 roku, z dominacją zarządu województwa, sprowadzający inne podmioty do roli klientów.

8. Należy wreszcie przerwać uprawianą od 2001 r. mistyfikację, jakoby samorząd województwa był w stanie efektywnie planować za innych. W warunkach demokracji i gospodarki rynkowej każdy planuje za siebie, zgodnie ze swymi zadaniami i zasobami. Kluczem do pozytywnej synergii jest tworzenie partnerstw, dzięki którym różne plany będą się układać w spójną całość.

9. Organy reprezentowane w MKW - JST i terenowe organy administracji rządowej - zgodnie z Art. 94 Konstytucji RP mogą wydawać akty prawa miejscowego. Daje to możliwość wzmocnienia władztwa MKW, pod warunkiem osiągnięcia konsensu.

10. Struktury zarządcze wypracowane przez MKW nie mogą zawłaszczać ani niszczyć naturalnych aglomeracji gminnych. Przeciwnie, powinny je wspierać.

11. Innowacja z doraźnymi zespołami terytorialnymi KWRiST otwiera praktykę KWRiST na nowe 20-lecie. Mogą być powoływane doraźne zespoły zarówno w układach subregionalnych (wg NUTS-3), jak i makroregionalnych (wg NUTS-1). MKW mogą współdziałać w układzie sieciowym, w zależności od potrzeb, np. Białystok, Lublin i Rzeszów, albo Gorzów, Poznań i Szczecin.

12. Terenowe zespoły doraźne (nie tylko miejskie i metropolitalne) KWRiST są wprost zgodne z akcentowaniem przez UE i Rząd RP rządzeniem na wielu poziomach, z podejściem terytorialnym i funkcjonalnym.

II. Status MKW

Metropolitalne (Miejskie) Komisje Wspólne będą doraźnymi zespołami terytorialnymi Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Ich sieć będzie na poziomie krajowym wiązana przez stały Zespół KWRiST ds. Funkcjonalnych Obszarów Metropolitalnych i Miejskich.

Podstawą formalną powołania sieci MKW będzie Ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 90, poz. 759), a także Regulamin KWRiST. Do utworzenia zespołu doraźnego wystarczy zmiana w Regulaminie KWRiST (której dokonuje plenum KWRiST). Ustawa daje Współprzewodniczącym KWRiST carte blanche co do tematyki i składu zespołu, o ile rzecz polega na uzgadnianiu między stroną rządową (w tym terenową) a osobami wskazanymi przez określone organizacje samorządowe.

MKW powstaną we wszystkich 12 obszarach metropolitalnych (10 wg KPZK plus białostocki i rzeszowski wg przypisu w KPZK) oraz w kilku - kilkunastu obszarach miejskich, zależnie od woli miejscowych samorządów.

III. Skład MKW

Jak inne zespoły KWRiST, MKW będzie liczyć po 7 członków po stronie rządowej i samorządowej.

Po stronie samorządowej: przedstawiciele 6 ogólnopolskich organizacji tworzących stronę samorządową KWRiST - terytorialnie związani z danym obszarem metropolitalnym (miejskim) - oraz prezydent głównego miasta obszaru jako Współprzewodniczący MKW. Unia Metropolii Polskich nie ma reprezentantów w niem Metropolitalnych obszarach miejskich. Do takiego MKW będzie przez UMP wyznaczony przedstawiciel z tej metropolii, z którą dany obszar miejski jest najsilniej powiązany funkcjonalnie (np. w MKW Elbląga, działającej pod współprzewodnictwem prezydenta Elbląga, będzie uczestniczył przedstawiciel Gdańska).

Po stronie rządowej przedstawiciele terenowych organów administracji rządowej: Wojewoda (Współprzewodniczący MKW), dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, dyrektor Izby Skarbowej¹, Komendant

¹ Celowość udziału dyrektora Izby Skarbowej w MKW jest uzasadniona w odrębnym załączniku.

Wojewódzkiego Policji (w przypadku Warszawy - Komendant Stołecznego Policji), dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej.

We wszystkich zespołach KWRiST jest zachowywana zasada: „jedna organizacja samorządowa = jeden głos”. Jednak zebrania zespołów są - za zgodą Współprzewodniczących Zespołu - otwarte dla osób mogących wnieść wkład merytoryczny. Z tego punktu widzenia jest ważne, aby w posiedzeniach MKW uczestniczyli wszyscy starostowie powiatów ziemskich z danego obszaru (lub ich przedstawiciele), choć formalnie będą mieć tylko jeden głos przypadający dla ZPP.

Na zasadzie merytorycznej będą na posiedzenia MKW zapraszani przez Współprzewodniczących inni niż wyżej wymienieni przedstawiciele organów administracji rządowej, zarówno terenowej, jak i centralnej.

IV. Cel MKW

Celem MKW jest optymalizacja współdziałania terenowych organów administracji rządowej i samorządów, w szczególności miast, gmin i powiatów tworzących funkcjonalne obszary metropolitalne i miejskie - zarówno w układzie poziomym czyli aglomeracyjnym, jak i pionowym czyli regionalnym, zgodnie z zasadą wielopoziomowego rządzenia, mając na względzie korzyści gospodarcze i obywatelskie dla wszystkich mieszkańców kraju.

V. Zadania MKW

Zadania MKW będą terytorialnym odzwierciedleniem i konkretyzacją zadań stałego Zespołu KWRiST ds. Funkcjonalnych Obszarów Metropolitalnych i Miejskich.

Zadanie 1:

Dokonanie Syntezy Metropolitalnych Strategii (czyli w praktyce - zlecenie takiego opracowania odpowiedniemu ośrodkowi) a następnie sterowanie realizacją takiej syntezy (w skrócie: SMS) dla konkretnej metropolii - jednak w kontekście ich transeuropejskiej sieci.

Wielki i mniejszy biznes, środowiska wiedzy, instytucje obywatelskie formułują swe strategie w odniesieniu do metropolii i ich sieci. Wynika to z metropolizowania się światowej gospodarki i kultury. Te niezwykle ważne strategie nie mają związku ze strategiami pisanymi przez administrację publiczną. W Polsce samorządy województw, rząd, resorty, gminy i powiaty zapisują mnóstwo oderwanych od siebie strategii. Jest jednak wyjątek - brakuje strategii dla obszarów metropolitalnych. Jeśli w tych polskich strategiach postrzega się metropole, to tylko ideologicznie, bądź tylko w wymiarze lokalnym. Warunkiem wstępnym sprostania narastającym problemom polskich metropolii na dziś i warunkiem włączenia ich w globalną strategię konkurencyjności Unii Europejskiej na przyszłość - jest dokonanie syntezy tych wszystkich strategii odnoszących się do konkretnej metropolii, postrzeganej jako węzeł sieci. Nie tylko TEN-Transport, TEN-Energy czy TEN-Telecommunication, lecz także syntetycznie jako TEN-Metropolises (Transeuropejska Sieć Metropolitalna).

Zadanie 2

Koordinacja, monitorowanie i ewaluacja działań oraz poddziałań programów operacyjnych (krajowych i regionalnego), lokalizowanych na danym funkcjonalnym obszarze metropolitalnym (miejskim) w perspektywie UE 2014-2020 - w ramach kontraktu terytorialnego dla tego obszaru. Będzie to rzeczywiście sterowanie wielopoziomowe i partnerskie, a nie dotychczasowy klientelizm tworzący pozory masowych konsultacji. Ograniczony liczbowo, a mimo to reprezentatywny skład MKW daje duże szanse na efektywne uzgadnianie. A ostateczne decyzje będą należeć do instytucji zarządzających programami operacyjnymi, czyli m.in. do zarządu województwa.

Zadanie 3:

Prowadzenie stałej obserwacji kondycji finansowo-majątkowej (dług, deficyt, PKB) w ujęciu prognoz wieloletnich, w porozumieniu z RIO, pod kątem zdolności JST do absorpcji środków unijnych.

Zadanie 4:

Przeprowadzenie diagnoz podziału kosztownych zadań publicznych (transport, zdrowie, oświata, sprawy środowiskowo-klimatyczne), wraz z projektem zmian, pod kątem zdolności wykonywania zadań przez poszczególne jednostki administracji publicznej działające na obszarze metropolitalnym (miejskim).

Zadanie 5:

Ciągłe diagnozowanie efektywności wydatkowania środków publicznych pod kątem podziału zadań, wraz z propozycjami zmian w zakresie kompetencji.

Zadanie 6:

Uzgadnianie wspólnej polityki transportowej, wraz z rekomendacjami (wytycznymi) do uchwał poszczególnych JST, zwłaszcza w sprawie taryf w przewozach pasażerskich.

Zadanie 7:

Koordinacja planów i działań JST wdrażających nowy system gospodarki odpadami komunalnymi. Identyfikacja głównych problemów, zagrożeń i konfliktów ekologicznych, w tym wodnych i klimatycznych. Koordinacja prac nad „zieloną mapą obszaru”.

Zadanie 8:

Diagnozowanie i rekomendowanie sposobów poprawy stanu szeroko rozumianego bezpieczeństwa publicznego na obszarze metropolitalnym.

Zadanie 9:

Przygotowanie i przeprowadzenie kampanii edukacyjno-promocyjnej, pokazującej gospodarcze i obywatelskie korzyści z integracji administracji na całym obszarze metropolitalnym (miejskim). Koordinacja działań promocyjnych administracji rządowej i samorządowej obszaru metropolitalnego (miejskiego) w świecie.

Zadanie 10:

Stałe obserwatorium prometropolitalnych działań miejscowych NGO's oraz innych form aktywności obywatelskiej, w tym w Internecie.

Zadanie 11:

Reagowanie na postulaty środowisk wiedzy i biznesu, wnoszone m.in. poprzez Kolegium Metropolitalne².

Zadanie 12:

Bieżące opiniowanie projektów aktów normatywnych i planistycznych Rządu i samorządu województwa, odnoszących się do danego obszaru metropolitalnego (miejskiego).

VI. Terytoria MKW

Obszary tożsame z regionami metropolitalnymi i miejskimi wyodrębnionymi przez Eurostat jako pojedyncze lub złożone regiony statystyczne NUTS-3. Takich regionów Eurostat wyodrębnił w Polsce 22 (przy tym do Katowickiego Obszaru Metropolitalnego włączył Rybnicki Obszar Miejski, które UMP rozdziela).

Obszary miejskie, których Eurostat nie wyodrębnił - np. elbląski, gorzowski, koniński, koszaliński, legnicki, nowosądecki, pільski, plocki, stalowowolski, zielonogórski - zostaną wyodrębnione przez KWRiST zgodnie z unijnymi przepisami w sprawie NUTS³. Będą składać się z miasta głównego oraz z funkcjonalnie z nim związanych powiatów.

Do Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego proponuje się dodać powiązany funkcjonalnie powiat Vorpommern-Greifswald - na wzór analogicznego rozwiązania metropolitalnego funkcjonującego w Strasburgu (na pograniczu Francji i Niemiec).

² Koncepcja Kolegium Metropolitalnego w załączeniu.

³ Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych - Rozporządzenie WE nr 1059/2003 z 26 maja 2003 r.; Załącznik 1 do Rozporządzenia WE nr 1059/2003; Rozporządzenie Komisji WE nr 11/2008 z 8 stycznia 2009 r.

VII. Formy działania MKW

MKW, jak inne zespoły i plenum KWRiST, spotyka się systematycznie raz na miesiąc, zgodnie z przyjętym przez siebie planem i harmonogramem pracy. Na każdym posiedzeniu, jak na plenach KWRiST, będzie debata merytoryczna związana z realizacją konkretnego zadania MKW.

Inne formy działania MKW to:

- inicjowanie, inspirowanie i wspieranie analiz, badań i ekspertyz służących realizacji celu i zadań MKW; współorganizowanie, patronat i udział w debatach, seminariach, konferencjach;
- współpraca z miejscowymi stowarzyszeniami samorządowymi, z krajowymi organizacjami tworzącymi KWRiST, z Regionalnym (Wojewódzkim) Obserwatorium Terytorialnym, proponowanym przez MRR, z uczelniami, samorządami gospodarczymi, firmami konsultingowymi itp.

VIII. Obsługa i finansowanie MKW

Obsługę logistyczną MKW zapewnia urząd miasta głównego. Środki na analizy, badania i ekspertyzy - jak dla całej KWRiST - zabezpieczy strona rządowa (zgodnie z ustawą i regulaminem KWRiST), z dotacji unijnej (na pomoc techniczną, wzmocnienie potencjału administracji publicznej) lub z innych źródeł.

IX. Podstawy prawne MKW

1. **Konstytucja RP** - mówiąca w Preambule o *współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.*
2. **Ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego** oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 90, poz. 759)
3. **Regulamin KWRiST**
4. **Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju** (Dz.U. Nr 227, poz. 1658), tj. z dnia 15 maja 2009 r. (Dz.U. Nr 84, poz. 712). *Wg Art. 3. Politykę rozwoju prowadzi: Rada Ministrów; samorząd województwa; samorząd powiatowy i gminny.*
5. **Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** ((Dz.U. Nr 80, poz. 71, tj. z dnia 24 kwietnia 2012 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 647)
Art. 39 ust. 6. Dla obszaru metropolitalnego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa. (...)
Art. 47.
 2. *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia, a w szczególności:*
 - 1) *podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej, z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych;*
 - 2) *wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków, z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie;*
 - 3) *rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym;*
 - 4) *rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym;*
 - 5) *obszary problemowe o znaczeniu krajowym, w tym obszary zagrożeń wymagających szczegółowych studiów i planów.*
6. **NUTS**, Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych - Rozporządzenie WE nr 1059/2003 z 26 maja 2003 r.; Załącznik 1 do Rozporządzenia WE nr 1059/2003; Rozporządzenie Komisji WE nr 11/2008 z dnia 8 stycznia 2009 r.
7. **Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o administracji rządowej w województwie** (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.). *Art. 22.: Wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki Rady Ministrów oraz, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań; (...)*

X. Podstawy merytoryczne MKW, m.in.:

1. **Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno Społecznego** z 21 września 2011: *Polityka metropolitalna jest w istocie komponentem polityki europejskiej, krajowej (dotyczy jednak najważniejszych*

obszarów w Europie i w państwie), regionalnej i lokalnej. Podmiotem, który koordynuje te wszystkie aspekty, powinny być władze regionu metropolitalnego.

2. **Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju**

3. **Projekt Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju**

4. **Deklaracja Kopenhaska** z 23 marca 2012 r. przyjęta na V Szczycie Regionów i Miast zorganizowanym pod hasłem : Europejska struktura miejska w XXI wieku.

(...) miasta są niezbędnym szczeblem demokracji (...) w ramach wielopoziomowego sprawowania rządów oraz lepszego zastosowania zasady pomocniczości – mogą one rozwinąć nowe formy udziału obywateli w życiu publicznym i politycznym (...) w trosce o harmonijny rozwój obszarów miejskich i wiejskich, pragniemy wzmocnić powiązanie miast z europejskimi sieciami transportu oraz ich możliwości w zakresie rozwoju handlu i kontaktów z obszarami podmiejskimi oraz otoczeniem wiejskim (...) Wzywamy by:

STRATEGIA „EUROPA 2020” opierała się na bardziej terytorialnym podejściu w celu rozwinięcia przez miasta i regiony innowacyjnej oddolnej dynamiki;

POLITYKA EUROPEJSKA zaakcentowała rolę „lokalnych zespołów działania” składających się z demokratycznie wybranych przedstawicieli, praktyków i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, którzy są w stanie zaprowadzić zmianę, mobilizując innych partnerów w ramach międzysektorowego i zintegrowanego podejścia

5. **Karta Lipska** na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, w dniach 24-25 maja 2007 r.: *Coraz bardziej potrzebujemy całościowych strategii i skoordynowanych działań ze strony wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w proces rozwoju miejskiego, które wykraczałyby poza granice poszczególnych miast.(...) Pogodzenie interesów, ułatwione dzięki polityce zintegrowanego rozwoju miejskiego, stanowi realną podstawę do konsensusu pomiędzy państwem, regionami, miastami, obywatelami i podmiotami gospodarczymi. W wyniku połączenia wiedzy i środków finansowych, ograniczone fundusze publiczne mogą być efektywniej wykorzystywane.(...) Polityka rozwoju miejskiego powinna być ustalana na poziomie krajowym. Poziom ten, wraz z pozostałymi szczeblami, powinien dostarczać bodźców do innowacyjnych rozwiązań(...) Podkreślamy znaczenie systematycznej i ustrukturyzowanej wymiany doświadczeń i wiedzy w dziedzinie zrównoważonego rozwoju miejskiego.*

6. **Zielona Księga obszarów metropolitalnych** - Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji

7. **Pierwszy raport syntetyczny programu ESPON 2013**, ESPON - Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej: *Światowa konkurencyjność Europy zależy przede wszystkim od jej największych, globalnych miast oraz regionów metropolitalnych.(...) prawidłowe zarządzanie i współpraca terytorialna odgrywają kluczową rolę na każdym poziomie geograficznym, włączając w to partnerstwo miast i ich regionów oraz partnerstwa w ramach większych makroregionów, a także integrację poszczególnych polityk w regionach(...)*

8. **Dokumenty i opracowania Eurostatu**

9. **Stanowiska Unii Metropolii Polskich, Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Polskich**

10. **Opinia Zespołu KWRiST ds. FOMM nt. projektu Założeń Krajowej Polityki Miejskiej**