



Warszawa, 26 marca 2014 r.

## **STANOWISKO RADY UNII METROPOLII POLSKICH w sprawie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT)**

### **1. Miasta i gminy objęte ZIT-em nie mogą być wykluczone z możliwości ubiegania się o dotacje z regionalnego programu operacyjnego ( RPO) na inne projekty.**

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego nakazało, aby co najmniej 5% krajowej alokacji z EFRR przeznaczyć na zrównoważony rozwój obszarów miejskich. Wyraża to priorytet miejski władz UE. Jak to jednak bywa z odgórnym „znaczeniem” pieniędzy, efekt może być odwrotny do zamierzonego. Zarządy województw, zdominowane przez reprezentantów subregionów niemetropolitalnych, zostały poddane naciskowi, aby gminy z obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego nic już więcej z RPO nie otrzymały. W okresie 2007-2013 na funkcjonalne obszary metropolitalne przeznaczono z EFRR kilkakrotnie więcej niż 5% krajowej alokacji.

Unia Metropolii Polskich zwraca się do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, aby w ramach odpowiedzialności za poprawność wykorzystania pomocy unijnej dopilnowało wykonania miejskiego priorytetu władz UE. W części RPO poza ZIT wszystkie gminy w województwie muszą być traktowane na równych prawach. Wynika to z zadeklarowanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasady równego traktowania, na którą powołał się prof. Hubert Izdebski w załączonej opinii. Zgodnie z tą zasadą, ani rozporządzenia Parlamentu i Rady UE, ani projekt ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, nie dają zarządowi województwa podstaw, aby wykluczyć miasta i gminy realizujące projekty w formule ZIT z możliwości ubiegania się o dotacje z RPO na inne projekty.

### **2. Dydaktyczna intencja ZIT opiera się na błędnej diagnozie.**

Jak wynika z bazy SIMIK, na obszarach metropolitalnych dwunastu miast członkowskich Unii Metropolii Polskich alokowano ponad 50% pomocy unijnej z okresu 2007-2013, w większości z programów krajowych, nie RPO. W związku z silniejszym priorytetem dla badań i innowacji, MSP oraz gospodarki niskoemisyjnej - w okresie 2014-2020 można się spodziewać, że alokacja na obszary metropolitalne nadal będzie wyższa niż 50% całości, a więc najprawdopodobniej przekroczy 40 mld euro. Natomiast na wszystkie „województwie” ZIT-y planuje się przeznaczyć 2,4 mld euro. ZIT-y będą zatem stanowić około 5% całej alokacji unijnej na dany obszar funkcjonalny.

ZIT to stosunkowo niewielki instrument o intencji dydaktycznej. Dzięki niemu gminy z obszaru funkcjonalnego mają uczyć się współpracy. W „Zasadach realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce” z lipca 2013 r. jako pierwszy cel ówczesne MRR zapisało „sprzyjanie rozwojowi współpracy i integracji na obszarach funkcjonalnych największych polskich miast, przede wszystkim tam, gdzie skala problemów związanych z brakiem współpracy i komplementarności działań różnych jednostek administracyjnych jest największa”. Drugi celem jest „promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych”. Dopiero trzecim celem jest „realizacja zintegrowanych projektów” - czyli to, co stanowi istotę definicji ZIT zawartej w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 dotyczącego mieszanego stosowania różnych funduszy.

Błędne przekonanie wpływowych ekspertów i polityków, iż problem metropolii jest wyłącznie lokalny i sprowadza się do tego, jak zachęcić lub przymusić gminy do lepszej współpracy, oczywiście nie powstało w MRR. Pokutuje ono w Polsce od 1990 r. i uniemożliwia efektywne zarządzanie wielkimi miastami. Unia Metropolii Polskich stanowczo odrzuca diagnozę, iż gminy na

obszarach metropolitalnych nie chcą, czy nie potrafią współpracować. Z naszych miast możemy dać setki przykładów międzygminnych spółek, porozumień, stowarzyszeń, związków komunalnych. Współpraca funkcjonuje szeroko - oczywiście wtedy, gdy jest korzystna dla wszystkich stron.

W sytuacjach, gdy korzyści jednej gminy osiągane są kosztem drugiej, nie może być trwałej i zadowolającej współpracy, mimo zachęt. Jest naturalne, że władze gmin wyrażają interes tej wspólnoty, która je wybrała, a w mniejszym stopniu całej wspólnoty metropolitalnej. Kluczowym przykładem jest tu rozliczanie kosztów aglomeracji transportowej. Na całym świecie funkcjonują jednolite zarządy transportu metropolitalnego, nie tylko umowy gmin. Uczenie polskich gmin współpracy może przynieść jedynie kosmetyczną poprawę złego stanu tych aglomeracji.

**3. Na funkcjonalnych obszarach metropolitalnych i miejskich będzie alokowana większość środków unijnych, przede wszystkim z programów krajowych. Integracja terytorialna tylko w formule ZIT byłaby dalece niewystarczająca.**

Unia Metropolii Polskich po wielu latach studiowania problematyki metropolitalnej, zarówno polskiej jak i zagranicznej, nie ma wątpliwości, że wielkie miasta są sprawą nie tylko lokalną i wojewódzką, ale przede wszystkim krajową, tak jak parki narodowe. Właściwym miejscem do omawiania różnorodnych planów i działań (nie tylko objętych pomocą unijną), które koncentrują się na funkcjonalnych obszarach metropolitalnych i miejskich, będzie rządowo-samorządowa Metropolitalna (Miejska) Komisja Wspólna. Koncepcję tę 20 maja 2013 r. zgłosił Zespół Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ds. Funkcjonalnych Obszarów Metropolitalnych i Miejskich, a jej celowość i potrzebę potwierdza 7 konkretnych wniosków o utworzenia MKW, złożonych przez wojewodów i prezydentów głównych miast obszaru funkcjonalnego.

Związki ZIT nie zastąpią MKW, ponieważ są wyłącznie samorządowe i lokalne, a skala inwestycji, na których się koncentrują, jest nieporównywalna z całą problematyką metropolitalną.

MKW jest niezbędna, aby zmierzyć się z najpoważniejszym zadaniem koordynacyjnym w polskich metropoliach - z budową „węzłów miejskich” sieci kompleksowej i bazowej TEN-Transport, wprowadzonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej. Polska musi zbudować „węzły miejskie” w warunkach skrajnego, niespotykanego w innych państwach UE rozproszenia zarządzania infrastrukturą transportową. Same tylko drogi ponadgminne mają w węźle warszawskim 13, a w katowickim - 24 zarządców, zarówno samorządowych, jak i rządowych (GDDKiA).

**Prezes Zarządu  
Unii Metropolii Polskich**



**Paweł Adamowicz  
Prezydent Miasta Gdańska**

**Przewodnicząca Rady  
Unii Metropolii Polskich**



**Hanna Gronkiewicz-Waltz  
Prezydent M.St. Warszawy**

W załączeniu:

Opinia prof. Huberta Izdebskiego w przedmiocie możliwości wykluczenia przez zarządy województw z możliwości ubiegania się o środki europejskie w ramach innych projektów jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w realizacji projektów w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych

**SPÓŁKA PRAWNICZA  
I & Z  
spółka cywilna**

*R. pr. adw. prof. Hubert Izdebski  
Adw. Jerzy Kaczorek  
R. pr. Jan Zieliński*

---

02-520 Warszawa, ul. Wiśniowa 57 lok.6, tel./fax: +48 22 848 26 26  
izlaw@izlaw.eu; NIP: 521-29-16-433; nr konta: PKO BP S.A. VI O/Warszawa Nr 85 1020 1068 0000 1102 0069 7961  
[www.izlaw.eu](http://www.izlaw.eu)

---

Warszawa, 23 grudnia 2013 r.

**OPINIA W PRZEDMIOCIE MOŻLIWOŚCI  
WYKLUCZENIA PRZEZ ZARZĄDY WOJEWÓDZTW  
Z MOŻLIWOŚCI UBIEGANIA SIĘ O ŚRODKI EUROPEJSKIE  
W RAMACH INNYCH PROJEKTÓW  
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
UCZESTNICZĄCYCH W REALIZACJI PROJEKTÓW W RAMACH  
ZINTEGROWANYCH INWESTYCJI TERYTORIALNYCH**

Działając na zlecenie fundacji Unia Metropolii Polskich, pozwalam sobie przedstawić następującą opinię w przedmiocie określonym w tytule.

Przez Zintegrowane Inwestycje Terytorialne rozumie się – zgodnie z art. 29, znajdującego się w toku resortowych prac legislacyjnych, projektu ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 - „instrument rozwoju terytorialnego, za pomocą którego związki ZIT reprezentujące miasta i obszary powiązane z nimi funkcjonalnie posiadające wspólną strategię ZIT, realizują projekty przyczyniające się do rozwoju tych obszarów” (ust. 1). Obszarem realizacji ZIT mają być obligatoryjnie miasta będące siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie, a fakultatywnie inne miasta i obszary powiązane z nimi funkcjonalnie, posiadające wspólną strategię ZIT (ust. 2). Jako pierwszy z warunków realizacji ZIT w projekcie wymieniono „powołanie związku ZIT jako zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa, zawieranego na podstawie umowy albo porozumienia lub na innej podstawie przewidzianej przepisami innych ustaw, pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego z obszaru realizacji ZIT” (ust. 5 pkt 1).

Powołany projekt nie zawiera przepisów, które stwierdzałyby możliwość dokonania wykluczenia stanowiącego przedmiot niniejszej opinii. Przeciwnie,

wynika z niego, że wykluczenie wnioskodawcy ubiegającego się o dofinansowanie musi wynikać z *przepisów odrębnych* (art. 35 ust. 3), co zarazem oznacza, że bez wyraźnej podstawy prawnej o charakterze powszechnie obowiązującym (rozporządzenia Unii Europejskiej, ustawy, rozporządzenia i akty prawa miejscowego wydane na podstawie ustawy i, co istotne, jedynie w granicach upoważnienia ustawowego) przedmiotowe wykluczenie nie jest dopuszczalne. W praktyce, podstawowe znaczenie w tym zakresie mogą mieć, dotąd niewydane, nowe rozporządzenia Parlamentu i Rady UE: ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego.

Konieczne jest przy tym dodanie, że zasada równego traktowania zadeklarowana w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w odniesieniu do niepublicznych podmiotów prawa, stosuje się, choć pośrednio, także do jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności, z rozważań Trybunału Konstytucyjnego związanych ze sprawą tzw. janosikowego gminnego i powiatowego, znajdujących wyraz w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r. (K 14/11 – OTK-A 2013 nr 1, poz. 7), wynika, że do jednostek samorządu terytorialnego nie można co prawda wprost odnosić normy mającej podstawę w art. 32 ust. 1 Konstytucji, ale, ponieważ jednostki samorządu terytorialnego stanowią z mocy prawa wspólnoty mieszkańców (art. 16 ust. 1 Konstytucji), a mieszkańcy powinni być traktowani zgodnie z tą normą, zasada równego traktowania musi pośrednio odnosić się także do wspólnot samorządowych. Oczywiście jest przy tym, co wielokrotnie zostało powtórzone m.in. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego, bowiem równo mogą być traktowane podmioty wykazujące te same cechy relewantne, odpowiednio do przedmiotu unormowania.

Tak rozumiana zasada równego traktowania jednostek samorządu terytorialnego stanowi istotne ograniczenie swobody prawodawcy unijnego, a tym bardziej ustawodawcy polskiego, w ewentualnym wprowadzeniu przepisów, które by umożliwiały dokonywanie przedmiotowego wykluczenia.



prof. dr hab. Hubert Izdebski

radca prawny, adwokat