UZASADNIENIE

Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia w województwie pomorskim związku metropolitalnego pod nazwą „Gdański Obszar Metropolitalny” stanowi wykonanie delegacji ustawowej zawartej w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 czerwca 2026 r. o związku metropolitalnym w województwie pomorskim[1], zwanej dalej „ustawą”. Wydając przedmiotowe rozporządzenie Rada Ministrów powinna mieć na względzie zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy:

- istniejące formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego, które mają wejść w skład związku metropolitalnego, a w szczególności związki komunalne i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego,
- zaawansowanie procesów urbanizacyjnych i powiązania funkcjonalne, a w szczególności powiązania transportowe,
- strukturę osadniczą i przestrzenną uwzględniającą więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe na tym obszarze,
- potrzebę zapewnienia ciągłości przestrzennej związku metropolitalnego.

W wyniku wydania ww. rozporządzenia w województwie pomorskim zostanie utworzony związek metropolitalny, ustalona jego nazwa, siedziba władz, określone wchodzące w jego skład gminy i powiaty, a także ustalony obszar i granice. Zgodnie z ustawą (art. 1 ust. 2 ustawy) związek metropolitalny będzie zrzeszeniem gmin lub powiatów województwa pomorskiego charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych i zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 1 000 000 mieszkańców. Zadania związku nakierowane będą przede wszystkim na rozwój społeczno-gospodarczy związku, rozwój transportu i organizację transportu, planowanie przestrzenne, ochronę środowiska oraz promocję związku metropolitalnego i jego obszaru. Ustawa zakłada, że związek metropolitalny zostanie utworzony z dniem wejścia w życie rozporządzenia, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, przy czym wykonywanie zadań publicznych związek metropolitalny rozpocznie po upływie 3 miesięcy od tego dnia (art. 10 ust. 1 ustawy). Termin wejścia w życie projektowanego rozporządzenia to dzień 1 stycznia 2027 r.

[1] Dz. U. poz. 912.

Utworzenie związku metropolitalnego nastąpi w drodze przekształcenia Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot, zwanego dalej „OMGGS", albo „Stowarzyszeniem". O przedmiotowym trybie tworzenia związku metropolitalnego stanowi art. 7 ustawy wskazując w ust. 1, że: *Minister właściwy do spraw administracji publicznej może sporządzić wniosek, o którym mowa w art. 6 ust. 1, także na podstawie, złożonego za pośrednictwem wojewody pomorskiego, wniosku Rady Miasta Gdańska o utworzenie związku metropolitalnego w drodze przekształcenia istniejącego związku międzygminnego, związku powiatowo-gminnego albo stowarzyszenia, o którym mowa w art. 84 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.* Przyjęty sposób przekształcenia Stowarzyszenia w związek metropolitalny zapewnia ciągłość dotychczasowej współpracy, bowiem z dniem utworzenia związek metropolitalny wstąpi w prawa i obowiązki Stowarzyszenia, w tym związane z pełnieniem funkcji Związku ZIT. Pozwoli to na wykorzystanie już istniejącego potencjału organizacyjnego, kadrowego i projektowego oraz ograniczenie ryzyka związanego z tworzeniem całkowicie nowej instytucji.

Zakłada się, że powstanie „Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego" pozwoli m.in. na:

1) koordynację polityki rozwoju i polityk sektorowych członków związku metropolitalnego (tj. 61 gmin i powiatów);
2) wzmocnienie samodzielności strategicznej jednostek samorządu lokalnego z obszaru związku metropolitalnego, w szczególności w związku z tym, że związek metropolitalny będzie jednocześnie pełnił funkcję związku zintegrowanych inwestycji terytorialnych;
3) przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji, rozlewaniu się miast i chaosowi urbanistycznemu;
4) zintegrowanie kilkudziesięciu lokalnych systemów transportowych w jeden, spójny i sprawnie działający system transportu metropolitalnego;
5) przysłużenie się minimalizacji tzw. wykluczenia komunikacyjnego;
6) usprawnienie procesów inwestycyjnych, w szczególności w ramach gospodarki komunalnej.

W kontekście powyższego funkcjonowanie związku metropolitalnego wpłynie na wzrost konkurencyjności i możliwości rozwojowych województwa pomorskiego, usprawni proces wykonywania zadań publicznych przez zrzeszone w nim gminy i powiaty, a także wzmocni skuteczność polityki spójności Unii Europejskiej oraz polityki rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej.

Wniosek Rady Miasta Gdańska zawierał wszystkie elementy wymagane przepisami ustawy, o których mowa w art. 6 ust. 4 w związku z art. 7 ust. 7 ustawy, tj.:

1) nazwę związku metropolitalnego, wskazanie siedziby jego władz, określenie gmin i powiatów, które mają wejść w jego skład, oraz określenie jego obszaru i granic przez wskazanie tych gmin;
2) uzasadnienie zawierające wskazanie form współpracy jednostek samorządu terytorialnego, które mają wejść w skład związku, zaawansowania procesów urbanizacyjnych i powiązań funkcjonalnych oraz opis struktury osadniczej i przestrzennej uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe;
3) dane statystyczne dotyczące liczby mieszkańców związku oraz jego powierzchni;
4) wyniki konsultacji przeprowadzonych z mieszkańcami;
5) określenie szacunkowych kosztów, które będą skutkiem wejścia w życie rozporządzenia, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy;
6) określenie szacunkowych planów dochodów i wydatków związku w roku jego utworzenia (2027 r.) oraz w dwóch kolejnych latach budżetowych.

Do wniosku dołączono – zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 3 i ust. 5 oraz art. 6 ust. 5 pkt 2–5 w związku z art. 7 ust. 7 ustawy:

1) uchwałę nr 19/2026 Walnego Zebrania Członków Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk–Gdynia–Sopot z dnia 18 sierpnia 2026 r. o wyrażeniu zgody na przekształcenie Stowarzyszenia w związek metropolitalny, podjętą na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 3 i ust. 3 ustawy;
2) raport z konsultacji z mieszkańcami przeprowadzonych przez Stowarzyszenie;
3) uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zawierające opinie, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy;
4) uchwałę nr 1312/228/26 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 2 października 2026 r. w sprawie wyrażenia opinii do projektu wniosku o utworzenie związku metropolitalnego w województwie pomorskim;
5) mapę topograficzną z zaznaczeniem granic jednostek samorządu terytorialnego, które mają wejść w skład związku.

Wniosek Rady Miasta Gdańska, dotyczący utworzenia związku metropolitalnego został pozytywnie zaopiniowany przez Wojewodę Pomorskiego (art. 6 ust. 6 ustawy). Także Zarząd Województwa Pomorskiego w uchwale nr 1312/228/26 z dnia 2 października 2026 r. w sprawie

wyrażenia opinii do projektu wniosku o utworzenie związku metropolitalnego w województwie pomorskim zajął pozytywne stanowisko w przedmiotowej sprawie. Podkreślenia wymaga także, że pozytywną opinię w sprawie utworzenia w województwie pomorskim związku metropolitalnego wyraziły organy stanowiące wszystkich 61 jednostek samorządu terytorialnego, które mają wejść w jego skład, tj. 100 % tych jednostek. Niezbędne jest w tym miejscu spostrzeżenie, że dla skutecznego utworzenia związku metropolitalnego wymagana jest, co określa art. 9 ust. 2 ustawy, pozytywna opinia rad co najmniej 70 % jednostek samorządu terytorialnego, które mają wejść w skład związku. Dodać także należy, że zgodnie z art. 7 ust. 4 zdanie drugie ustawy w drodze przekształcenia istniejącego stowarzyszenia nie są wymagane uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, o których mowa w art. 6 ust. 5 pkt 1 ustawy.

W omawianym wniosku zaproponowano, aby związek metropolitalny w województwie pomorskim nosił nazwę „Gdański Obszar Metropolitalny" a jego siedzibą był Gdańsk (miasto na prawach powiatu). W skład związku mają wejść:

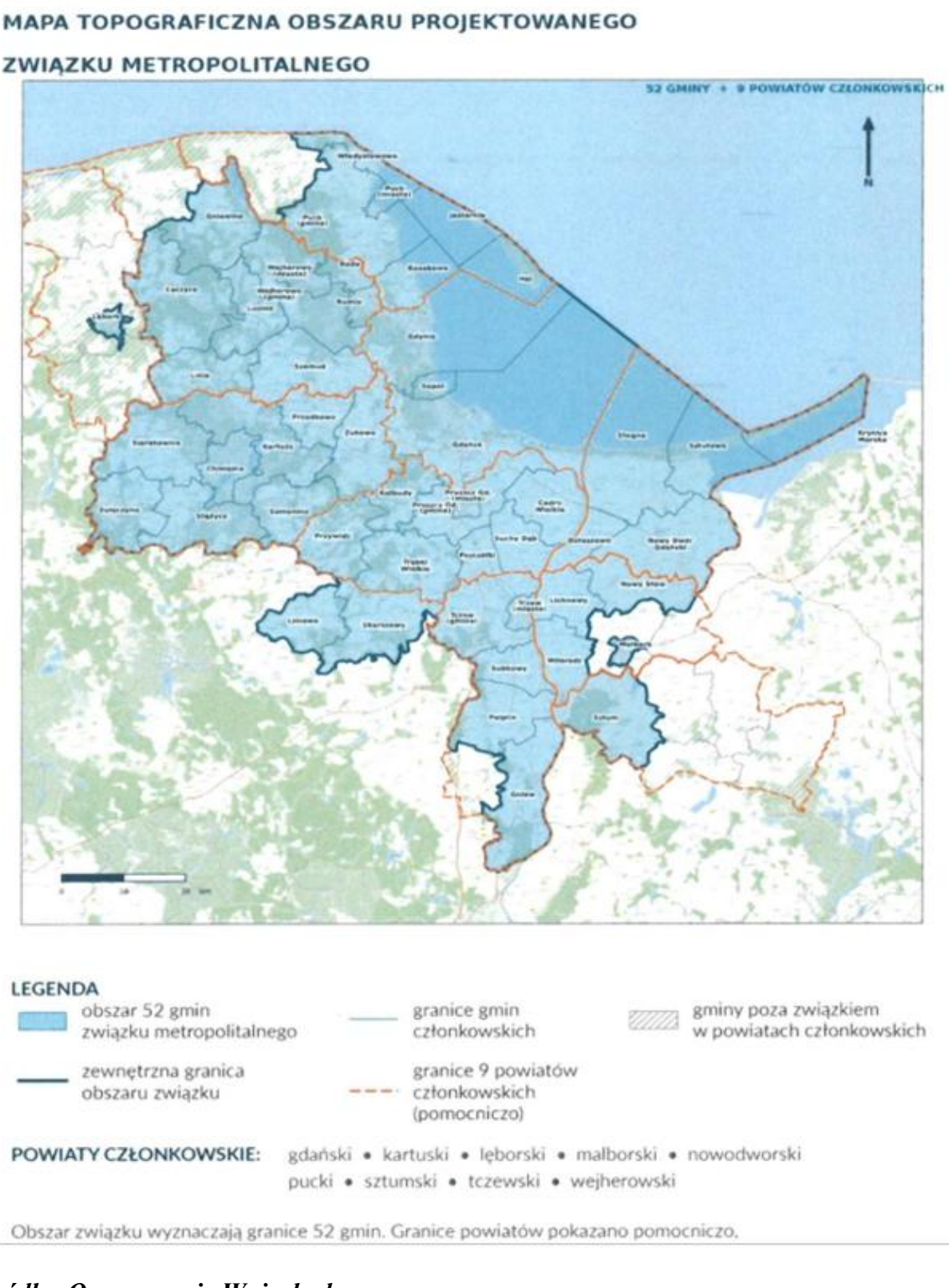
- miasta na prawach powiatu: Gdańsk. Gdynia, Sopot,
- 49 gmin: gmina Cedry Wielkie, gmina Chmielno, miasto Gniew, gmina Gniewino, miasto Hel, miasto Jastarnia, miasto Kartuzy, gmina Kolbudy, gmina Kosakowo, miasto Krynica Morska, miasto Lębork, gmina Lichnowy, gmina Linia, gmina Liniewo, gmina Luzino, gmina Łęczyce, miasto Malbork, gmina Miłoradz, miasto Nowy Dwór Gdański, miasto Nowy Staw, gmina Ostaszewo, miasto Pelplin, miasto Pruszcz Gdański, gmina Pruszcz Gdański, gmina Przodkowo, gmina Przywidz, gmina Pszczółki, miasto Puck, gmina Puck, miasto Reda, miasto Rumia, gmina Sierakowice, miasto Skarszewy, gmina Somonino, gmina Stegna, gmina Stężyca, gmina Subkowy, gmina Suchy Dąb, gmina Sulęczyno, gmina Szemud, miasto Sztum, gmina Sztutowo, miasto Tczew, gmina Tczew, gmina Trąbki Wielkie, miasto Wejherowo, gmina Wejherowo, miasto Władysławowo, miasto Żukowo,
- 9 powiatów: gdański, kartuski, lęborski, malborski, nowodworski, pucki, sztumski, tczewski i wejherowski.

W sumie związek obejmie 61 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 52 gminy i 9 powiatów.

Obszar projektowanego związku metropolitalnego

Obszar projektowanego związku – ustalony zgodnie z art. 1 ust. 6 ustawy na podstawie granic administracyjnych 52 gmin – wynosi 7 087 km² i jest zamieszkiwany przez 1 620 429 osób (dane GUS według stanu na dzień 31 grudnia 2025 r.). Tym samym spełnione zostały wymogi określone w art. 1 ust. 2, 3 i 5 ustawy: obszar związku zamieszkuje ponad 1 000 000 mieszkańców, w jego skład wchodzą miasta na prawach powiatu Gdańsk, Gdynia i Sopot, a na obszarze każdego z dziewięciu powiatów, które mają wejść w skład związku, położona jest co najmniej jedna gmina wchodząca w jego skład. Na obszarze projektowanego związku funkcjonują rzeczywiste, trwałe oraz zinstytucjonalizowane formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego. Obszar charakteryzuje się wysokim stopniem zaawansowania procesów urbanizacyjnych i silnymi powiązaniami funkcjonalnymi, w szczególności transportowymi. Obszar ten cechuje się policentryczną strukturą osadniczą i przestrzenną (art. 5 ust. 3 pkt 3 ustawy), której rdzeń tworzą Gdańsk, Gdynia i Sopot, uzupełniane przez miasta średnie (m.in. Tczew, Wejherowo, Rumię, Redę, Pruszcz Gdański, Lębork i Malbork), ośrodki lokalne oraz gminy pełniące komplementarne funkcje mieszkaniowe, gospodarcze, rolnicze, turystyczne i rekreacyjne, powiązane trwałymi więziami społecznymi, gospodarczymi i kulturowymi, w tym opartymi na tożsamości kaszubskiej, kociewskiej i żuławskiej.

Mapa 1: Obszar Związku Metropolitalnego i jego granice



Źródło: Opracowanie Wnioskodawcy

Istniejące formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego mających wejść w skład związku metropolitalnego

Zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy Rada Ministrów, wydając rozporządzenie o utworzeniu związku metropolitalnego, uwzględnia istniejące formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności związki komunalne i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Celem tej regulacji jest zapewnienie, aby związek metropolitalny został utworzony na obszarze, na którym współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego ma charakter rzeczywisty, trwały oraz zinstytucjonalizowany, stanowiąc naturalną podstawę dla wykonywania zadań publicznych w skali ponadlokalnej. W tym miejscu należy zauważyć, że obszar projektowanego związku od wielu lat charakteryzuje się wysokim stopniem integracji instytucjonalnej i funkcjonalnej. Współpraca gmin i powiatów nie ogranicza się do pojedynczych przedsięwzięć ani doraźnych porozumień, lecz obejmuje szeroki zakres działań. W ciągu ostatnich kilkunastu lat wykształcił się rozbudowany system współpracy samorządowej, obejmujący zarówno struktury formalne mające osobowość prawną, jak i porozumienia oraz stałe mechanizmy koordynacji działań, służących rozwiązywaniu problemów wykraczających poza granice administracyjne jednostek samorządu terytorialnego.

1. Najbardziej rozwiniętą oraz najbardziej kompleksową formą współpracy jednostek samorządu terytorialnego objętych projektowanym związkiem metropolitalnym jest OMGGS, działające nieprzerwanie od 2011 r. Stowarzyszenie tworzy obecnie 61 jednostek samorządu terytorialnego: gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie, miasta na prawach powiatu oraz powiaty. Zakres terytorialny odzwierciedla rzeczywisty zasięg funkcjonalny obszaru metropolitalnego oraz potwierdza, że współpraca wykracza daleko poza obszar rdzenia metropolitalnego, obejmując również jednostki pozostające z nim w trwałych relacjach społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Stowarzyszenie wypracowało trwałe mechanizmy zarządzania współpracą metropolitalną w postaci: Walnego Zebrania Członków, Rady, Zarządu oraz Komisji Rewizyjnej. Rozwiązanie to pozwoliło wypracować model współdziałania oparty na partnerstwie, uzgadnianiu wspólnych stanowisk oraz współodpowiedzialności za realizację przedsięwzięć metropolitalnych. O wysokim stopniu dojrzałości współpracy świadczy również funkcjonowanie komisji tematycznych skupiających przedstawicieli samorządów oraz Biura OMGGS. Komisje te stanowią stałe forum wymiany doświadczeń, uzgadniania rozwiązań

organizacyjnych oraz przygotowywania wspólnych przedsięwzięć w takich dziedzinach jak transport, planowanie przestrzenne, środowisko, edukacja, cyfryzacja, polityka społeczna, kultura czy rozwój gospodarczy.

Istotnym elementem działalności Stowarzyszenia jest również prowadzenie monitoringu procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych zachodzących na obszarze metropolitalnym oraz przygotowywanie wspólnych dokumentów strategicznych. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego nie tylko realizują wspólne przedsięwzięcia, lecz również wspólnie identyfikują problemy rozwojowe oraz określają kierunki ich rozwiązywania. Taki poziom integracji planowania strategicznego należy uznać za jeden z najbardziej zaawansowanych wśród polskich obszarów metropolitalnych. Przyjęcie Strategii Rozwoju Ponadlokalnego Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do roku 2030, określającej wspólne cele i kierunki działań samorządów tworzących metropolię jest dodatkowo istotne, ponieważ zakłada ona, że efektywne zarządzanie metropolią zależy od zdolności organizacyjnych Stowarzyszenia oraz przekształcenia w związek metropolitalny. Strategia ta wyznacza cele dla obszaru metropolitalnego i pozostaje aktualna również po utworzeniu związku metropolitalnego. Dzięki temu związek metropolitalny posiadać będzie zdolność do skoordynowanych działań strategicznych od samego początku jego istnienia, bez konieczności przechodzenia około 2-letniego nowego procesu planowania strategicznego.

Nie bez znaczenia pozostaje także współpraca prowadzona z partnerami spoza administracji samorządowej. Stowarzyszenie współpracuje z administracją rządową, samorządem województwa, uczelniami wyższymi, organizacjami pozarządowymi, instytucjami naukowymi oraz środowiskiem przedsiębiorców. OMGGS uczestniczy także w europejskiej współpracy metropolitalnej, angażując się w działalność sieci i programów takich jak METREX, Eurocities, Interreg Baltic Sea Region i EIT Urban Mobility. Umożliwia to dostęp do wiedzy, wymianę doświadczeń i przenoszenie sprawdzonych rozwiązań do praktyki lokalnej. Współpraca międzynarodowa wspiera również przygotowanie projektów unijnych i budowanie partnerstw służących realizacji wspólnych przedsięwzięć. Aktywność międzynarodowa ma znaczenie również dla promocji gospodarczej, przyciągania inwestorów i talentów oraz budowania pozycji metropolii w regionie Morza Bałtyckiego. Doświadczenie organizacyjne rozwijane

przez OMGGS stanowi zasób, który może zostać zachowany i wykorzystany przez urząd metropolitalny a także stanowi zaplecze dla działań przyszłego związku. Funkcjonowanie Stowarzyszenia potwierdza zatem istnienie trwałej i rozwiniętej współpracy jednostek samorządu terytorialnego, odpowiadającej przesłance określonej w art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy. Jednocześnie zakres jego działalności wskazuje na to, że utworzenie związku metropolitalnego nie będzie oznaczało stworzenia nowych relacji między gminami i powiatami, lecz będzie stanowiło instytucjonalne wzmocnienie współpracy prowadzonej od wielu lat oraz wyposażenie jej w instrumenty właściwe dla wykonywania zadań publicznych w skali metropolitalnej.

2. Istotnym potwierdzeniem wysokiego stopnia współpracy jednostek samorządu terytorialnego tworzących projektowany związek metropolitalny jest wspólna realizacja instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). Na obszarze metropolitalnym ZIT funkcjonuje w formie porozumienia obejmującego jednostki samorządu terytorialnego tworzące miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego. Mechanizm ten został oparty na zasadzie partnerstwa oraz wspólnego określania priorytetów rozwojowych, a jego realizacja wymagała wypracowania jednolitych procedur podejmowania decyzji, przygotowania wspólnych dokumentów strategicznych oraz prowadzenia stałej współpracy pomiędzy uczestniczącymi samorządami. Zgodnie z obowiązującym modelem organizacyjnym funkcję instytucji Pośredniczącej pełni OMGGS, którego zarząd odpowiada za wykonywanie zadań wynikających z pełnienia tej funkcji. Realizacja instrumentu ZIT wymaga prowadzenia wspólnej polityki inwestycyjnej w obszarach mających znaczenie dla całego obszaru metropolitalnego, w szczególności w zakresie mobilności miejskiej, efektywności energetycznej, ochrony środowiska, rozwoju usług społecznych, cyfryzacji oraz wzmacniania potencjału gospodarczego. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego uczestniczące w ZIT dokonują wspólnej identyfikacji potrzeb rozwojowych, uzgadniają cele strategiczne oraz koordynują realizację przedsięwzięć wykraczających poza granice administracyjne poszczególnych gmin i powiatów. Taki model współpracy odpowiada istocie zarządzania metropolitalnego i stanowi praktyczne potwierdzenie zdolności samorządów do wykonywania zadań publicznych w formule ponadlokalnej.

3. Stopień integracji jednostek samorządu terytorialnego objętych projektowanym związkiem metropolitalnym znajduje odzwierciedlenie także w funkcjonowaniu licznych wyspecjalizowanych instytucji oraz związków międzygminnych wykonujących zadania publiczne o charakterze ponadlokalnym, takich jak np.:
    - Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej. Jego działalność obejmuje organizację współpracy transportowej między gminami uczestniczącymi w systemie komunikacji zbiorowej. Związek odpowiada między innymi za wdrożenie wspólnej taryfy przewozowej, emisję biletów metropolitalnych oraz prowadzenie analiz dotyczących funkcjonowania transportu publicznego,
    - Związek Komunalny Doliny Redy i Chylonki. Jego zadaniem jest wspólna realizacja przedsięwzięć związanych z gospodarką wodno-kanalizacyjną oraz edukacją ekologiczną,
    - Pomorska Kolej Metropolitalna. Jej działalność znacząco wpłynęła na integrację transportową obszaru metropolitalnego oraz poprawę dostępności komunikacyjnej wielu gmin. Inwestycja ta stworzyła nowe możliwości rozwoju przestrzennego oraz zwiększyła mobilność mieszkańców, jednocześnie stając się przykładem skutecznej współpracy z samorządem województwa pomorskiego przy realizacji przedsięwzięcia o strategicznym znaczeniu dla całego regionu,
    - Fundacja „Agencja Regionalnego Monitoringu Atmosfery Gdańsk-Gdynia-Sopot". Prowadzi ona regionalny system monitoringu jakości powietrza. Dane pozyskiwane przez tę instytucję stanowią podstawę prowadzenia wspólnej polityki środowiskowej oraz podejmowania działań służących poprawie jakości życia mieszkańców całego obszaru metropolitalnego,
    - Inicjatywa Invest in Pomerania umożliwia prowadzenie wspólnej polityki pozyskiwania inwestorów,
    - Związek Uczelni im. Daniela Fahrenheita stanowi przykład integracji potencjału naukowego i badawczego największych uczelni regionu.

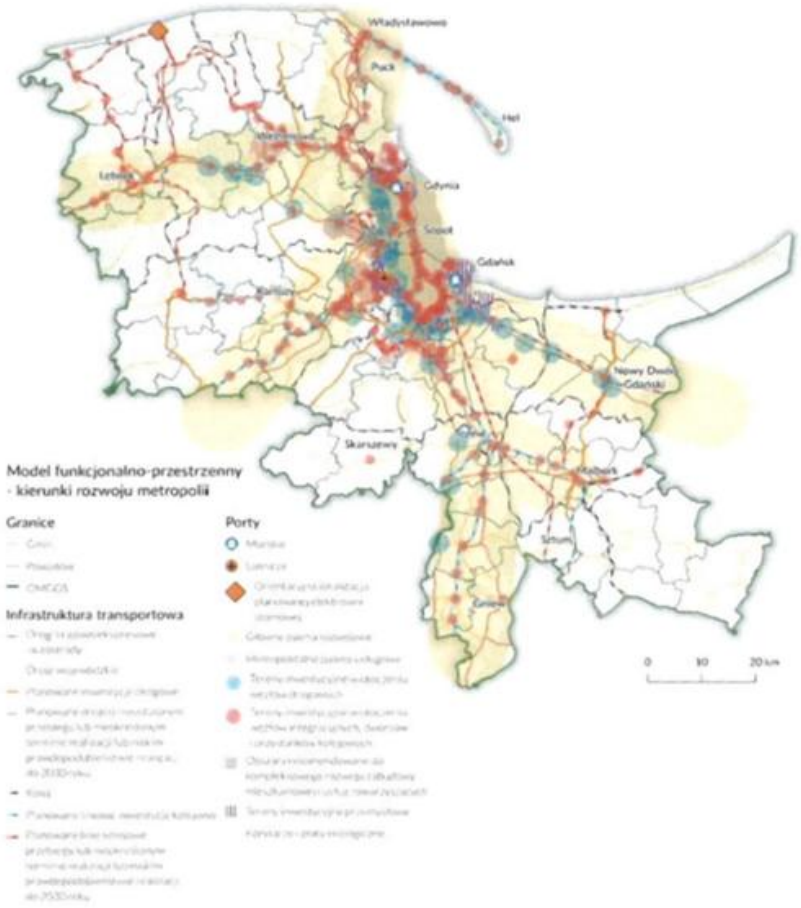
Zaawansowanie procesów urbanizacyjnych i powiązania funkcjonalne, w szczególności powiązania transportowe

Zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy, Rada Ministrów, wydając rozporządzenie o utworzeniu związku metropolitalnego, uwzględnia zaawansowanie procesów urbanizacyjnych i powiązania funkcjonalne, a w szczególności powiązania transportowe.

Zaawansowanie procesów urbanizacyjnych

Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot należy do najszybciej rozwijających się układów miejskich w Polsce. Cechuje go policentryczna struktura oraz linearny korytarz rozwoju oparty na głównym ciągu transportowym. Rdzeń tworzą Gdańsk, Gdynia i Sopot, w których koncentrują się funkcje administracyjne, gospodarcze, akademickie i kulturalne. Miasta te stanowią jednocześnie główny punkt odniesienia dla sieci miast średnich i gmin otaczających. Główne procesy urbanizacyjne przejawiają się w rozszerzaniu strefy mieszkaniowej poza granice Trójmiasta. Rozwój zabudowy postępuje w sposób rozproszony, wkraczając na tereny rolnicze i wiejskie. Rozwój ten naturalnie krystalizuje się przede wszystkim w strefach dobrze skomunikowanych wzdłuż korytarzy kolejowych (SKM, PKM, linie magistralne) oraz tras i węzłów drogowych (Obwodnica Trójmiasta, Trasa Kaszubska, Obwodnica Metropolitalna, DK20).

Mapa 2: Model funkcjonalno-przestrzenny: kierunki rozwoju obszaru metropolitalnego



Źródło: Opracowanie Wnioskodawcy

W tym miejscu podkreślenia wymaga, że postępujące procesy urbanizacyjne w Obszarze Metropolitalnym Gdańsk-Gdynia-Sopot nie przebiegają jednakowo i nie ograniczają się wyłącznie do pierwszego pierścienia otaczającego Trójmiasto. Uzasadnienie dla objęcia Związkiem 52 gmin i 9 powiatów opiera się na wielopoziomowej strukturze funkcjonalnej:

1. Suburbanizacja wokół ośrodków subregionalnych: zjawisko odpływu ludności na przedmieścia występuje również wokół miast średnich (np. odpływ z miast Tczew czy Wejherowo do przyległych gmin wiejskich Tczew i Wejherowo). Tworzy to lokalne węzły urbanizacyjne powiązane transportowo z rdzeniem.
2. Korytarze funkcjonalno-transportowe: miejscowości położone wzdłuż osi kolejowych i drogowych łączących Lębork, Wejherowo, Tczew, Malbork czy Nowy Dwór Gdański tworzą ciągły obszar codziennych dojazdów i wymiany usług.
3. Dywersyfikacja funkcji: w części gmin dominuje szybki rozwój mieszkalnictwa w innych ważniejsze są funkcje przemysłowe, logistyczne, portowe, rolnicze,

turystyczne lub przyrodnicze. Rozwój terenów przemysłowych przy węzłach A1/S6, inwestycje portowe w Gdańsku i Gdyni oraz zaplecze logistyczne generują potężne strumienie przewozów towarowych i pracowniczych o zasięgu metropolitalnym.

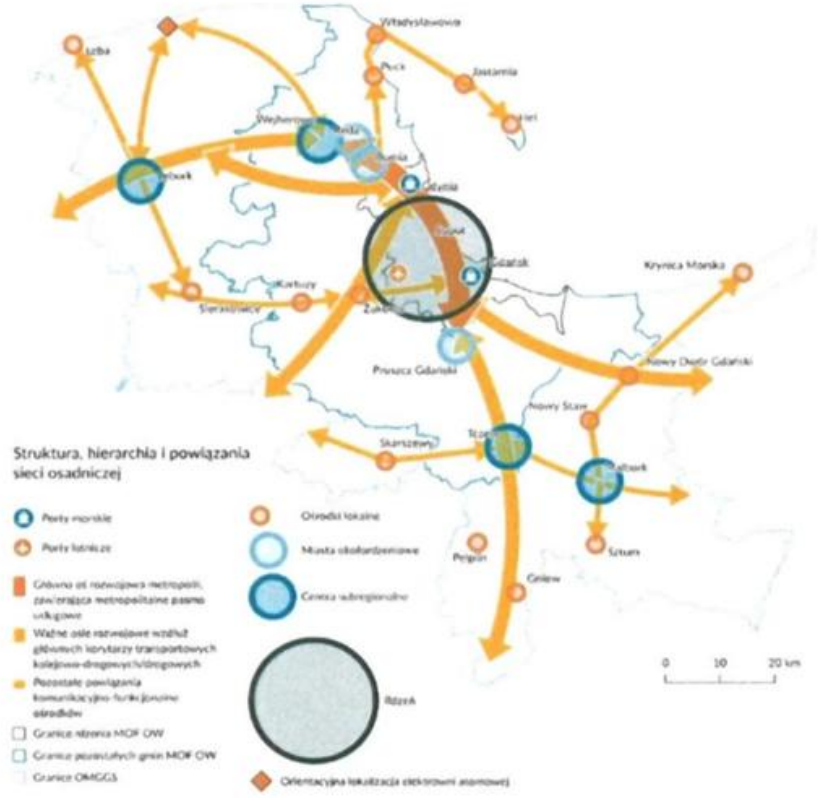
4. Rozwój funkcji rekreacyjnej i turystycznej: gminy nadmorskie (powiaty pucki nowodworski, ale także wejherowski oraz lęborski) oraz kaszubskie (głównie powiat kartuski) podlegają procesom inwestycyjnym związanym z infrastrukturą turystyczną i domami letniskowymi, stanowiąc bezpośrednie zaplecze rekreacyjne dla mieszkańców całego obszaru metropolitalnego.

Zróżnicowanie to jest atutem policentrycznego układu, ale wymaga koordynacji lokalizacji funkcji generujących znaczny ruch, ochrony terenów cennych oraz zapewnienia infrastruktury odpowiadającej rzeczywistej liczbie użytkowników. Dodać także należy, że na obszarze OMGGS realizowane są kluczowe inwestycje transportowe o znaczeniu krajowym, regionalnym i międzynarodowym, w tym rozbudowa portów morskich, rozwój Portu Lotniczego im. Lecha Wałęsy oraz modernizacja i rozbudowa połączeń kolejowych. Działania te stymulują aktywność gospodarczą i podnoszą atrakcyjność inwestycyjną całego regionu.
Skala i przestrzenny zasięg opisanych procesów wskazują, że urbanizacja na obszarze projektowanego związku ma charakter ponadlokalny. Decyzje dotyczące rozwoju zabudowy podejmowane w jednej jednostce samorządu terytorialnego wywołują skutki w zakresie transportu, infrastruktury technicznej, usług publicznych i środowiska również w innych jednostkach. Szczególnie wyraźnie widoczne jest to w strefach suburbanizacji rdzenia oraz w otoczeniu pozostałych ośrodków miejskich. Opisane procesy przestrzenne oraz związane z nimi codzienne przepływy mieszkańców potwierdzają zaawansowanie procesów urbanizacyjnych na całym obszarze 52 gmin projektowanego związku oraz jednoznacznie ich ponadlokalny charakter.

Powiązania funkcjonalno-przestrzenne

Jedną z najważniejszych i najbardziej fundamentalnych przesłanek uzasadniających formalne utworzenie związku metropolitalnego jest występowanie silnych, utrwalonych i wielowymiarowych powiązań funkcjonalnych między poszczególnymi samorządami. Relacje te odzwierciedlają codzienne, rzeczywiste przepływy ludzi, kapitału, dóbr oraz usług. W przypadku Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot mamy do czynienia z głęboko zintegrowanym organizmem społeczno-gospodarczym, w którym relacje łączące rdzeń obszaru metropolitalnego i gminy ościenne mają charakter wysoce symbiotyczny.

Mapa 3: Model struktury funkcjonalno-przestrzennej: struktura, hierarchia i powiązania sieci osadniczej



Źródło: Opracowanie Wnioskodawcy

Rdzeń obszaru metropolitalnego – Gdańsk, Gdynia i Sopot stanowi główny biegun wzrostu, koncentrujący kluczowe instytucje publiczne, wyspecjalizowane wyższe uczelnie (m.in. Uniwersytet Gdański, Politechnikę Gdańską, Gdański Uniwersytet Medyczny) oraz wysokospecjalistyczne ośrodki medyczne (jak Uniwersyteckie Centrum Kliniczne czy Szpital Św. Wojciecha). O ile gminy i miasta Wejherowo, Reda, Rumia oraz Pruszcz Gdański od dawna współtworzą z rdzeniem obszaru metropolitalnego jeden spójny obszar zatrudnienia powiązany wspólną osią transportową, o tyle w ostatniej dekadzie w ten sam metropolitalny rynek pracowników równie dynamicznie zaczęły wpisywać się gminy ościenne, takie jak Żukowo, Szemud czy Kolbudy.

Współzależność ta nie ogranicza się jednak wyłącznie do rynku pracy i ma charakter wyraźnie dwukierunkowy, obejmując zróżnicowane sfery życia społeczno-gospodarczego. W zakresie funkcji rekreacyjno-turystycznych gminy usytuowane na Kaszubach oraz na Wybrzeżu

(np. Puck, Władysławowo, Stegna, Stężyca, Przywidz) zapewniają mieszkańcom Trójmiasta przestrzeń do wypoczynku, turystyki i rekreacji.

Równolegle tereny podmiejskie ze względu na dostępność gruntów oraz bliskość węzłów komunikacyjnych (jak gmina Żukowo, Kosakowo czy tereny wzdłuż A1 w gminach Pruszcz Gdański i Tczew) – stają się kluczowymi centrami przemysłowo-logistycznymi. Pełnią one również rolę lądowego zaplecza dla portów morskich w Gdańsku i Gdyni, umożliwiając sprawną obsługę łańcuchów dostaw w skali całego regionu. Lokalne firmy i przedsiębiorstwa operują bez uwzględniania granic administracyjnych, traktując cały obszar funkcjonalny jako jeden spójny rynek. Decyzja inwestycyjna, planistyczna lub transportowa podjęta w jednej gminie (np. budowa osiedla mieszkaniowego w Kowalach czy Chwaszczynie) wywołuje natychmiastowy efekt zewnętrzny w postaci obciążenia układu drogowego czy infrastruktury edukacyjnej w sąsiadujących dzielnicach dużych ośrodków miejskich.

Tego rodzaju skomplikowane i głębokie zależności systemowe sprawiają, że tradycyjne, rozproszone zarządzanie na poziomie pojedynczych gmin staje się niewystarczające. Potrzebę zintegrowanego, jednolitego podejścia do przestrzeni i usług publicznych wprost definiuje Strategia Rozwoju Ponadlokalnego Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do roku 2030. Wyznacza ona jasne priorytety w zakresie transportu zbiorowego (np. integracja taryfowa rozkładowa SKM, PKM i komunikacji miejskiej), wspólnej polityki klimatycznej oraz skoordynowanego rozwoju gospodarczego całego obszaru metropolitalnego.

Powiązania transportowe i potrzeba integracji organizacyjnej publicznego transportu zbiorowego

Najbardziej widocznym przejawem integracji funkcjonalnej projektowanego związku metropolitalnego są powiązania transportowe. Ustawodawca nieprzypadkowo wskazuje je w art. 5 ust. 3 pkt 2 jako szczególny element podlegający ocenie przez Radę Ministrów. Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot funkcjonuje jako jeden, silnie powiązany obszar codziennej mobilności. Mieszkańcy regularnie przekraczają granice administracyjne gmin i powiatów w związku z dojazdami do pracy, szkół i uczelni, korzystaniem z usług publicznych, ochrony zdrowia, handlu, kultury i rekreacji. Rdzeń obszaru metropolitalnego – Gdańsk, Gdynia i Sopot – jest jednocześnie miejscem koncentracji znacznej części miejsc pracy, usług wyższego rzędu i funkcji metropolitalnych, podczas gdy intensywny rozwój mieszkaniowy

obejmuje również gminy położone poza rdzeniem. W konsekwencji rzeczywisty zasięg codziennych podróży mieszkańców w coraz mniejszym stopniu odpowiada granicom poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Ponadlokalny charakter tych przepływów stanowi również podstawę Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla OMGGS (SUMP). Model transportowy opracowany na potrzeby SUMP obejmuje zarówno podróże wewnątrz Trójmiasta, jak i podróże między Trójmiastem a pozostałym obszarem OMGGS, uwzględniając przy tym najważniejsze formy transportu zbiorowego funkcjonujące na obszarze metropolitalnym.

System transportowy obsługujący te przepływy ma charakter wielomodalny i obejmuje transport kolejowy, autobusowy, tramwajowy i trolejbusowy, a także rozwijane systemy mobilności rowerowej i współdzielonej. Szczególną rolę pełni transport kolejowy, w tym Szybka Kolej Miejska i połączenia funkcjonujące w ramach systemu o skali aglomeracyjnej Pomorskiej Kolei Metropolitalnej, stanowiące podstawowy szkielet transportowy obszaru. Sieć ta jest uzupełniana przez rozbudowane systemy komunikacji miejskiej Gdańska, Gdyni i Wejherowa oraz połączenia organizowane przez pozostałe gminy, powiaty, związki jednostek samorządu terytorialnego i województwo.

Układ transportowy obszaru ma wyraźną strukturę przestrzenną. Jego podstawę stanowi główny korytarz kolejowo-drogowy przebiegający przez Gdańsk, Sopot i Gdynię, uzupełniany połączeniami z pozostałymi miastami i gminami. Infrastruktura transportowa nie tylko obsługuje codzienne przepływy mieszkańców, lecz także wpływa na kierunki rozwoju przestrzennego, w tym lokalizację zabudowy mieszkaniowej i usługowej w sąsiedztwie linii kolejowych oraz węzłów przesiadkowych. Sieć drogowa pełni przy tym funkcje zarówno wewnątrzmetropolitalne, jak i ponadregionalne, obsługując powiązania związane z funkcjonowaniem portów morskich i Portu Lotniczego Gdańsk im. Lecha Wałęsy.

Uzupełnieniem tej infrastruktury są rozwijane przez samorządy rozwiązania wspierające zrównoważoną mobilność, w szczególności drogi rowerowe, metropolitalny system roweru publicznego, buspasy oraz węzły przesiadkowe. Rozwiązania te, choć wdrażane przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, coraz częściej uwzględniają powiązania ponadlokalne i potrzeby całego obszaru funkcjonalnego, co dodatkowo uzasadnia koordynowanie polityki transportowej w skali metropolitalnej. Jednocześnie wysoki poziom

funkcjonalnej integracji obszaru nie znajduje obecnie pełnego odzwierciedlenia w jego strukturze organizacyjnej. Organizacja publicznego transportu zbiorowego pozostaje rozproszona między wiele jednostek i podmiotów posiadających odrębne kompetencje, systemy organizacyjne, umowy z operatorami oraz zasady finansowania przewozów.

Według analizy dotyczącej funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego na obszarze OMGGS w 2025 r. zadania organizatora wykonywało 35 jednostek, podczas gdy w 2019 r. było ich 21. Wzrost liczby organizatorów związany był między innymi z rozwojem lokalnych połączeń autobusowych oraz wykorzystywaniem Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych. Skala istniejących relacji organizacyjnych pokazuje jednocześnie, że transport publiczny już obecnie wykracza poza granice pojedynczych gmin. Gdańsk wykonuje funkcję organizatora transportu również na obszarze siedmiu innych jednostek samorządu terytorialnego, Gdynia – sześciu, a Wejherowo – czterech. W 2025 r. łączna wartość porozumień zawartych między samorządami OMGGS dotyczących organizacji transportu przekroczyła 53 mln zł. Oznacza to, że współpraca ponadlokalna nie jest rozwiązaniem przyszłościowym, lecz istniejącym i istotnym elementem bieżącego funkcjonowania systemu transportowego.

Rozproszeniu kompetencji towarzyszy znaczne zróżnicowanie stosowanych rozwiązań organizacyjnych i finansowych. Na obszarze OMGGS obowiązuje łącznie kilkadziesiąt relacji umownych między organizatorami a operatorami publicznego transportu zbiorowego. Według przeprowadzonej analizy w 2025 r. funkcjonowało 87 takich umów. System transportowy jest zatem silnie zintegrowany funkcjonalnie z punktu widzenia potrzeb mieszkańców, natomiast pozostaje rozproszony pod względem organizacyjnym, finansowym i zarządczym, co stwarza znaczne niedogodności dla potencjalnych pasażerów i może być jedną z przyczyn spadku udziału publicznego transportu zbiorowego w podziale zadań przewozowych.

Tabela 1: Skala współpracy i złożoność organizacyjna publicznego transportu zbiorowego na obszarze metropolitalnym w 2025 r.

Wskaźnik	Wartość	Znaczenie
Liczba jednostek wykonujących zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego	35	Potwierdza rozproszenie kompetencji organizacyjnych i potrzebę ich koordynacji
Liczba umów zawartych pomiędzy organizatorami a operatorami transportu publicznego	87	Wskazuje na złożoność istniejącego systemu organizacyjnego i finansowego
Łączna wartość porozumień pomiędzy samorządami dotyczących organizacji transportu	ponad 53 mln zł	Pokazuje rzeczywistą skalę prowadzonej już współpracy ponadlokalnej
Organizowanie transportu przez największe miasta również na obszarze innych JST	Gdańsk – 7 JST; Gdynia – 6 JST; Wejherowo – 4 JST	Potwierdza, że system transportowy już obecnie funkcjonuje ponad granicami administracyjnymi poszczególnych gmin

Źródło: Opracowanie Wnioskodawcy

Istotnym dorobkiem dotychczasowej współpracy jest działalność Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej. MZKZG umożliwił rozwój integracji taryfowej między największymi systemami komunikacji miejskiej i stworzył trwałe mechanizmy współpracy Gdańska, Gdyni, Sopotu oraz innych gmin. Jego kompetencje nie obejmują jednak całościowego przejęcia funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego od uczestniczących samorządów. W konsekwencji dotychczasowy model współpracy umożliwia częściową integrację systemu, lecz nie zapewnia jednego ośrodka odpowiedzialnego za planowanie sieci, kształtowanie taryfy, organizację przewozów, finansowanie oraz koordynację transportu w skali całego obszaru funkcjonalnego

Powstały w ten sposób układ dobrze obrazuje zasadniczą przesłankę utworzenia związku metropolitalnego. Z jednej strony istnieje bardzo wysoki poziom faktycznych powiązań transportowych i wieloletnie doświadczenie samorządów we wspólnym wykonywaniu zadań, z drugiej natomiast obowiązujące obecnie formy współpracy nie pozwalają na pełną integrację transportu odpowiadającą rzeczywistemu zasięgowi codziennych podróży mieszkańców. Utworzenie związku metropolitalnego pozwoli na przejście od modelu opartego na licznych porozumieniach i rozproszonych kompetencjach do trwałego modelu zarządzania transportem w skali całego obszaru funkcjonalnego. Stworzy warunki do koordynacji planowania sieci transportowej, rozwoju wspólnej taryfy i systemu biletowego, ujednolicania standardów

obsługi pasażerów i informacji pasażerskiej, prowadzenia spójnej polityki dotyczącej węzłów integracyjnych oraz koordynacji transportu autobusowego, miejskiego i kolejowego. W tym znaczeniu utworzenie związku metropolitalnego nie oznacza tworzenia od podstaw nowego systemu transportowego. Stanowi kolejny etap integracji systemu, który już dziś funkcjonuje w skali ponadlokalnej, ale którego organizacja pozostaje podzielona pomiędzy wiele jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów. Związek metropolitalny zapewni ramy instytucjonalne odpowiadające rzeczywistemu zasięgowi powiązań transportowych oraz skali mobilności mieszkańców całego obszaru.

Warto także w tym miejscu zwrócić uwagę na mobilność mieszkańców i codzienne przepływy funkcjonalne, bowiem o rzeczywistym charakterze tego rodzaju powiązań świadczą codzienne zachowania mieszkańców. Miejsce zamieszkania coraz częściej różni się od miejsca pracy, nauki i korzystania z wyspecjalizowanych usług. Suburbanizacja zwiększyła liczbę mieszkańców poza rdzeniem, przy utrzymaniu koncentracji wielu funkcji metropolitalnych w największych miastach. Intensywność tych przepływów powoduje, że planowanie transportu, infrastruktury i usług publicznych powinno opierać się na rzeczywistych kierunkach mobilności, a nie wyłącznie na granicach administracyjnych. Jest to jedna z podstawowych przesłanek prowadzenia polityk publicznych w skali metropolitalnej. Przepływy mają charakter dwukierunkowy. Rdzeń przyciąga znaczną część podróży związanych z zatrudnieniem, edukacją i wyspecjalizowanymi usługami, natomiast pozostałe gminy są miejscem zamieszkania, produkcji. logistyki, turystyki i rekreacji. Powiązania te nie tworzą prostego układu centrum-peryferie, lecz sieć relacji między wieloma ośrodkami o różnych funkcjach. Zmiany demograficzne zachodzące w poszczególnych częściach obszaru dodatkowo wzmacniają potrzebę wspólnego planowania.

Mobilność mieszkańców i codzienne przepływy funkcjonalne

O rzeczywistym charakterze powiązań funkcjonalnych świadczą codzienne zachowania mieszkańców. Nie sposób również pominąć takiego aspektu jakim jest wzrost liczby mieszkańców części gmin co powoduje zwiększenie presji na szkoły, drogi i usługi komunalne, podczas gdy inne jednostki muszą dostosowywać infrastrukturę do starzenia się ludności lub zmian liczby użytkowników. Analiza tych zjawisk w skali obszaru metropolitalnego pozwala lepiej przewidywać popyt na transport i usługi.

Codzienna mobilność obejmuje także podróże nieregularne, związane z wydarzeniami, wypoczynkiem, opieką nad osobami zależnymi lub dostępem do usług specjalistycznych. Dla mieszkańców obszar jest więc wspólną przestrzenią aktywności również poza typowymi godzinami dojazdów do pracy. Planowanie powinno uwzględniać nie tylko główne potoki w kierunku rdzenia, lecz także połączenia poprzeczne pomiędzy gminami i ośrodkami subregionalnymi, które często są słabiej obsługiwane transportem zbiorowym.

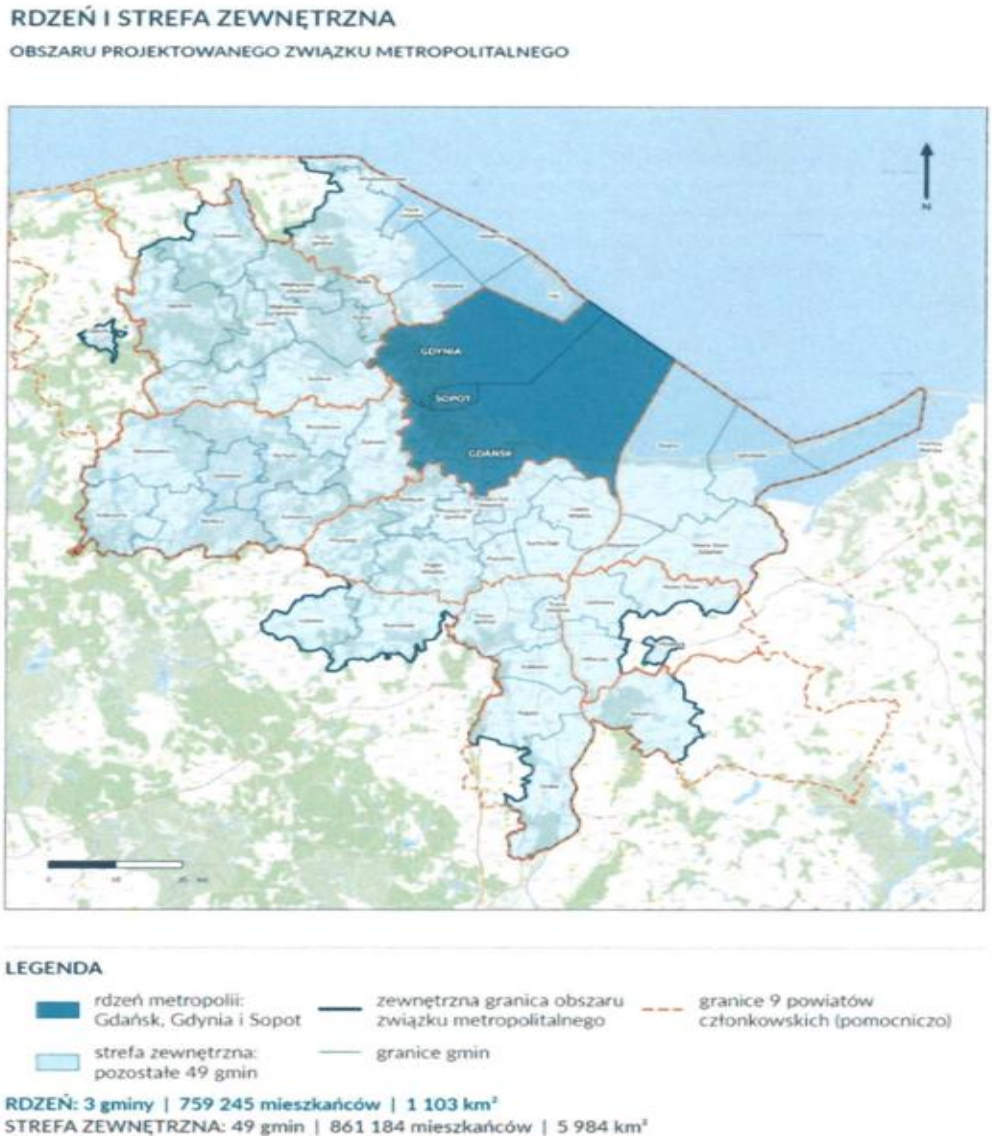
Struktura osadnicza i przestrzenna z uwzględnieniem więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych oraz zapewnienie ciągłości przestrzennej związku metropolitalnego

Zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy Rada Ministrów, wydając rozporządzenie o utworzeniu związku metropolitalnego, uwzględnia strukturę osadniczą i przestrzenną oraz potrzebę zapewnienia ciągłości przestrzennej związku metropolitalnego. Projektowany związek metropolitalny obejmuje obszar posiadający wykształconą strukturę funkcjonalno-przestrzenną, której podstawę stanowi policentryczny układ osadniczy rozwijający się wokół rdzenia obszaru metropolitalnego tworzonego przez Gdańsk, Gdynię i Sopot. Rozwój przestrzenny tego układu następuje w sposób ciągły, zgodnie z głównymi korytarzami transportowymi oraz historycznie ukształtowanymi kierunkami rozwoju osadnictwa. Charakterystyczną cechą tej struktury jest wzajemne uzupełnianie się funkcji pełnionych przez poszczególne miasta i gminy, co prowadzi do powstania jednego organizmu metropolitalnego pomimo zachowania odrębności administracyjnej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Diagnoza opisuje ten model jako policentryczny układ z dominującą rolą Gdańska oraz linearną osią rozwoju opartą na głównym korytarzu transportowym.

<u>Struktura osadnicza i ciągłość przestrzenna</u>

Rdzeń obszaru metropolitalnego tworzą Gdańsk, Gdynia i Sopot, pełniące funkcje administracyjne, gospodarcze, naukowe, transportowe i kulturowe o znaczeniu regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Uzupełniają go miasta średnie, w szczególności Tczew, Wejherowo, Rumia, Reda, Pruszcz Gdański, Lębork i Malbork oraz ośrodki lokalne, w tym Kartuzy, które stanowią lokalne centra usług publicznych, rynku pracy i aktywności gospodarczej. W strukturze osadniczej ważną rolę odgrywają również gminy otaczające główne ośrodki. Ciągłość przestrzenna obszaru wynika zarówno z bezpośredniego sąsiedztwa jednostek, jak i z przebiegu głównych osi komunikacyjnych, rozmieszczenia zabudowy oraz wspólnych systemów infrastruktury technicznej i przyrodniczej. Granice projektowanego

Związku obejmują spójny obszar, w którym relacje funkcjonalne tworzą sieć powiązań pomiędzy rdzeniem, centrami subregionalnymi, miastami okołordzeniowymi i ośrodkami lokalnymi. Istotne są również ciągłe układy przyrodnicze i hydrologiczne, które łączą gminy niezależnie od granic administracyjnych. Zlewnie rzek, tereny nadmorskie, kompleksy leśne, korytarze ekologiczne i obszary zagrożone powodzią wymagają wspólnego podejścia do ochrony i zagospodarowania. Struktura przestrzenna obszaru metropolitalnego obejmuje zatem zarówno sieć osadniczą i transportową, jak i system środowiskowy warunkujący bezpieczeństwo oraz jakość życia mieszkańców.



Źródło: Opracowanie Wnioskodawcy

Więzi społeczne

Więzi społeczne wynikają przede wszystkim z codziennego korzystania z obszaru metropolitalnego niezależnie od miejsca zamieszkania. Mieszkańcy przemieszczają się do pracy, szkół, uczelni, placówek medycznych, urzędów, obiektów sportowych i miejsc rekreacji. Rzeczywisty zasięg wielu usług publicznych jest zatem znacznie szerszy niż granice jednostki, na której terenie dana instytucja została zlokalizowana. Szczególnie silne powiązania dotyczą szkolnictwa wyższego i nauki. Uczelnie zlokalizowane przede wszystkim w Gdańsku i Gdyni przyciągają studentów z całego województwa i spoza niego. a jednocześnie stanowią zaplecze badawcze i kadrowe gospodarki. Związek Uczelni im. Daniela Fahrenheita potwierdza, że współpraca akademicka jest prowadzona z perspektywy całego obszaru, a nie pojedynczych miast. Podobny charakter mają usługi zdrowotne. Wyspecjalizowane placówki w największych miastach obsługują mieszkańców całego obszaru metropolitalnego, a dostęp do nich zależy od sprawnego transportu i właściwego planowania infrastruktury społecznej. Wspólne wyzwania dotyczą także edukacji, polityki społecznej, dostępności usług i przeciwdziałania wykluczeniu. Powiązania społeczne obejmują również sport, rekreację i turystykę. Mieszkańcy rdzenia korzystają z terenów przyrodniczych, wypoczynkowych i oferty mniejszych miejscowości, natomiast mieszkańcy pozostałych gmin z wydarzeń, obiektów i usług skoncentrowanych w większych miastach. Wzajemne przepływy wzmacniają relacje pomiędzy społecznościami i wpływają na sposób planowania transportu oraz infrastruktury czasu wolnego. Znaczenie mają także powiązania rodzinne i migracyjne. Przeprowadzki mieszkańców z rdzenia do gmin podmiejskich nie przerywają ich relacji zawodowych, edukacyjnych i społecznych z dotychczasowym miejscem życia. Podobnie mieszkańcy miast średnich i gmin wiejskich korzystają z usług i możliwości zatrudnienia w różnych częściach obszaru metropolitalnego. W efekcie lokalne wspólnoty pozostają odrębne, ale ich codzienne funkcjonowanie jest ze sobą silnie powiązane.

Więzi gospodarcze

Projektowany związek obejmuje jeden wspólny rynek pracy. Gdańsk, Gdynia i Sopot koncentrują znaczną część zatrudnienia w administracji, usługach wyższego rzędu, szkolnictwie wyższym, gospodarce morskiej, logistyce, nowoczesnych usługach biznesowych, przemysłach kreatywnych oraz działalności badawczo-rozwojowej. Otaczające je miasta i gminy rozwijają funkcje mieszkaniowe, produkcyjne i usługowe, zapewniając jednocześnie zaplecze kadrowe i terenowe dla gospodarki obszaru metropolitalnego. Codzienne dojazdy

pracowników oraz działalność przedsiębiorstw prowadzona ponad granicami gmin powodują wzajemne uzależnienie lokalnych rynków pracy. Dostęp do wykwalifikowanych kadr zależy od sprawnego systemu transportowego, a decyzje dotyczące lokalizacji zabudowy, terenów inwestycyjnych i infrastruktury wpływają na funkcjonowanie całego obszaru.

Polityki gospodarcza, transportowa, edukacyjna i przestrzenna wymagają zatem wzajemnej koordynacji. Rynek pracy jest zróżnicowany przestrzennie i sektorowo. Poszczególne części obszaru metropolitalnego specjalizują się w odmiennych rodzajach działalności, ale korzystają ze wspólnej puli pracowników, usług biznesowych, zaplecza naukowego i infrastruktury. Rozwój jednego ośrodka może zwiększać zapotrzebowanie na mieszkania, transport i usługi w innych gminach, dlatego skutki polityki gospodarczej powinny być analizowane w skali całego obszaru.

Szczególne znaczenie gospodarcze mają porty morskie w Gdańsku i Gdyni, Port Lotniczy im. Lecha Wałęsy oraz infrastruktura transeuropejskiej sieci transportowej TEN-T. Terminale kontenerowe, logistyka, przemysł morski, sektor offshore i nowoczesne usługi biznesowe tworzą system, którego oddziaływanie obejmuje cały kraj i region Morza Bałtyckiego. Planowane inwestycje w energetykę jądrową i morską energetykę wiatrową będą dodatkowo zwiększać zapotrzebowanie na wspólne planowanie infrastruktury, rynku pracy i usług.

Współpraca gospodarcza ma już wymiar instytucjonalny, czego przykładem jest Invest in Pomerania oraz współdziałanie samorządów, przedsiębiorców i uczelni. Projektowany związek metropolitalny może uporządkować i koordynować rozproszone działania promocyjne, inwestycyjne i innowacyjne, wykorzystując ustawowe zadania w zakresie polityki gospodarczej i wspierania branż innowacyjnych. Przy Stowarzyszeniu OMGGS działa obecnie Metropolitalna Komisja ds. Rozwoju Gospodarczego, skupiająca przedstawicieli samorządów, nauki i biznesu. Komisja wspiera i wyznacza kierunki zrównoważonej transformacji społeczno-gospodarczej obszaru, a jej prace obejmują m.in. transformację energetyczną, w tym rozwój morskiej energetyki wiatrowej, gospodarkę morską. budowę ekosystemu innowacji, rynek pracy, cyfryzację, politykę mieszkaniową i zmiany demograficzne.

Wartość związku będzie polegała na prezentowaniu spójnej oferty całego obszaru, koordynowaniu przedsięwzięć o znaczeniu ponadlokalnym oraz łączeniu potencjału

samorządów, uczelni i biznesu w projektach innowacyjnych. Ponadto wspólna promocja może ograniczać nieefektywną konkurencję pomiędzy samorządami, a jednocześnie pozwalać różnicować ofertę zgodnie z lokalnymi specjalizacjami. Znaczenie integracji potwierdzają również przywoływane we wniosku materiały OECD dotyczące analizy kosztów fragmentacji zarządzania obszarami metropolitalnymi i korzyści aglomeracyjnych. Wskazują one, że brak wspólnej koordynacji może obniżać produktywność, natomiast większa skala funkcjonalnego rynku pracy sprzyja wzrostowi gospodarczemu i innowacyjności. Z perspektywy Pomorza ważne jest również zatrzymywanie absolwentów i specjalistów poprzez rozwój spójnego rynku pracy, transportu oraz wysokiej jakości usług publicznych.

Fragmentacja administracyjna w obszarach metropolitalnych może obniżać produktywność o ok. 6 %, natomiast każde podwojenie wielkości funkcjonalnego obszaru miejskiego wiąże się ze wzrostem produktywności rzędu 2–5 %. Raporty OECD wskazują również na koncentrację aktywności patentowej i innowacyjnej w największych metropoliach. W przywołanych raportach wskazano, że około 90 % zgłoszeń patentowych w Europie pochodzi z obszarów metropolitalnych, a aktywność innowacyjna w dużych metropoliach jest wyraźnie wyższa niż w miastach średnich. Wynika to z koncentracji uczelni, przedsiębiorstw, wyspecjalizowanych usług i kapitału ludzkiego. Dla projektowanego związku oznacza to potrzebę wzmacniania sieci współpracy, które umożliwią korzystanie z tego potencjału również firmom i mieszkańcom spoza rdzenia. Wspólna polityka rozwoju może więc wzmacniać konkurencyjność rynku pracy bez zastępowania lokalnych działań poszczególnych samorządów.

Więzi kulturowe

Powiązania w sferze kultury stanowią jeden z kluczowych filarów integracji obszaru metropolitalnego, dopełniając procesy zachodzące w zakresie mobilności transportowej, rynku pracy oraz planowania przestrzennego. Przestrzeń kulturowa obszaru metropolitalnego charakteryzuje się wysokim stopniem przepuszczalności granic administracyjnych. Wysoce wyspecjalizowane instytucje kultury wyższego rzędu – teatry, opera, filharmonie, muzea narodowe oraz uczelnie artystyczne, zlokalizowane głównie w rdzeniu obszaru metropolitalnego (Gdańsk, Gdynia, Sopot) skupiają publiczność i uczestników z terenu całego obszaru funkcjonalnego oraz województwa. Z kolei, mniejsze ośrodki miejskie i gminy wiejskie rozwijają ofertę opartą na lokalnym dziedzictwie i tożsamościach (m.in. kaszubskiej,

kociewskiej i żuławskiej), tworząc unikalne zaplecze edukacyjne, rekreacyjne i mikroturystyczne dla mieszkańców całej aglomeracji.

Usługi kulturalne w obszarze metropolitalnym nie funkcjonują w izolacji ich stabilność finansowa oraz rozwój programowy opierają się na popycie generowanym przez ponad milionową populację obszaru funkcjonalnego. Zjawisko ciągłej mobilności mieszkańców w celach uczestnictwa w wydarzeniach artystycznych powoduje, że publiczność kluczowych wydarzeń ma charakter jednoznacznie ponadlokalny. Jednocześnie, wspólny obszar kulturowy odgrywa istotną rolę w procesach transformacji społeczno-gospodarczej, sprzyjając budowaniu tożsamości metropolitalnej oraz zatrzymywaniu w regionie absolwentów ponad 60-tysięcznego środowiska akademickiego. Potrzebę zintegrowanego podejmowania działań kulturalnych potęgują również wyzwania demograficzne, technologiczne i cywilizacyjne.

Zgodnie z zapisami Strategii Rozwoju Ponadlokalnego Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do roku 2030, integracja polityk kulturalnych samorządów została zdefiniowana jako istotny instrument budowania spójności społecznej i gospodarczej. Sektor kultury jest silnie powiązany z przemysłami kreatywnymi, rozwojem przestrzeni publicznych oraz turystyką, stanowiąc bezpośredni impuls rozwojowy dla lokalnych rynków pracy. Przejście od modelu nieefektywnej konkurencji i dublowania oferty do współdziałania sieciowego pozwala na efektywniejsze wykorzystanie potencjału infrastruktury w poszczególnych gminach. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na potrzebę nadania tej współpracy trwałej, ustawowej ramy organizacyjno-finansowej. Utworzenie związku metropolitalnego, realizującego zadania w zakresie rozwoju kultury i ochrony dziedzictwa (zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy), umożliwi m.in. koordynację kalendarza wydarzeń, stworzenie wspólnych systemów informacji i promocji, niwelowanie peryferyjności kulturowej w gminach oddalonych od rdzenia oraz budowanie spójnej marki obszaru metropolitalnego. Zintegrowana polityka kulturalna przyszłego związku nie ogranicza autonomii programowej poszczególnych gmin, lecz wykorzystuje efekt skali i synergii dla podnoszenia jakości życia wszystkich mieszkańców obszaru funkcjonalnego. Przy Stowarzyszeniu OMGGS funkcjonuje Metropolitalna Komisja ds. Kultury, stanowiąca stałą platformę współpracy przedstawicieli samorządów oraz samorządowych instytucji kultury. Prace Komisji koncentrują się na sieciowaniu instytucji, rozwoju kompetencji kadr kultury, wymianie dobrych praktyk oraz podnoszeniu dostępności oferty.

Zapewnienie ciągłości przestrzennej związku metropolitalnego

Przesłanką uwzględnianą przez Radę Ministrów przy wydawaniu rozporządzenia w sprawie utworzenia Związku Metropolitalnego w województwie pomorskim jest również potrzeba zapewnienia ciągłości przestrzennej Związku, o której mowa w art. 5 ust. 3 pkt 4 ustawy.

W tym miejscu spostrzeżenia wymaga, że z Mapy 1 dołączonej do Wniosku wynika, że obszar Miasta Lęborka (gmina miejska o powierzchni 18 km², zamieszkiwana przez 33 541 osób) nie przylega do pozostałej części obszaru związku. Lębork graniczy z gminami Nowa Wieś Lęborska i Cewice, które nie wchodzą w skład związku, przez co miasto tworzy eksklawę obszaru związku, oddzieloną od sąsiednich gmin członkowskich powiatu wejherowskiego – w szczególności gminy Łęczyce – terenem gmin wiejskich powiatu lęborskiego. Tym samym ciągłość przestrzenna związku nie została w pełni zachowana. Co zauważa w swojej opinii Wojewoda Pomorski, podkreślając jednakże, że nie oznacza to, że przyjęty kształt obszaru związku jest niedopuszczalny. Podkreślenia wymaga, że ustawa nie formułuje bezwzględnego wymogu ciągłości przestrzennej przy tworzeniu związku – potrzeba zapewnienia tej ciągłości jest jedną z okoliczności, które Rada Ministrów ma na względzie przy wydawaniu rozporządzenia (art. 5 ust. 3 pkt 4 ustawy) i podlega wyważeniu z pozostałymi kryteriami ustawowymi. Ustawodawca wprost wykluczył naruszenie ciągłości przestrzennej jedynie w odniesieniu do wniosku o wyłączenie gminy ze związku (art. 8 ust. 5 zdanie pierwsze ustawy). Również wymóg położenia gmin „na obszarze spójnym pod względem przestrzennym" (art. 1 ust. 2 ustawy) odnosi się do obszaru związku jako całości – który w tym przypadku tworzy 51 przylegających do siebie gmin, obejmujących 99,7 % powierzchni i 97,9 % mieszkańców związku – a nie do każdej gminy z osobna. Za dopuszczalnością przyjętego rozwiązania przemawiają ponadto silne powiązania funkcjonalne Lęborka z pozostałą częścią obszaru metropolitalnego: miasto położone jest w paśmie Pradoliny Łeby i Redy, na osi linii kolejowej nr 202 Gdańsk Główny – Stargard oraz drogi ekspresowej S6 (Trasy Kaszubskiej), przejezdnej na całym przebiegu przez województwo pomorskie od czerwca 2026 r., a samorząd Lęborka od lat współpracuje z pozostałymi jednostkami w ramach Stowarzyszenia OMGGS.

Dwustopniowa struktura związku, obejmującego zarówno gminy, jak i powiaty, powoduje, że w niektórych przypadkach w skład związku wchodzi powiat, podczas gdy większość gmin położonych na jego obszarze pozostaje poza związkiem.

Dotyczy to:

- powiatu lęborskiego – z jego obszaru w skład związku wchodzi wyłącznie Miasto Lębork (1 z 5 gmin), a poza związkiem pozostają gminy: Łeba, Cewice, Nowa Wieś Lęborska i Wicko,
- powiatu sztumskiego – z jego obszaru w skład związku wchodzi wyłącznie gmina Sztum (1 z 5 gmin), a poza związkiem pozostają gminy: Dzierzgoń, Mikołajki Pomorskie, Stary Dzierzgoń i Stary Targ.

W pozostałych powiatach członkowskich w skład związku wchodzą wszystkie gminy (powiaty gdański, kartuski i nowodworski) albo zdecydowana większość gmin – poza związkiem pozostają jedynie gminy Malbork i Stare Pole (powiat malborski), Krokowa (powiat pucki), Morzeszczyn (powiat tczewski) oraz Choczewo (powiat wejherowski). Łącznie poza związkiem pozostaje 13 z 60 gmin położonych na obszarze powiatów członkowskich. Z punktu widzenia kryterium ustawowego sytuacja ta nie budzi zastrzeżeń. Bowiem zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy powiat może wchodzić w skład związku metropolitalnego pod warunkiem, że w skład tego związku wchodzi co najmniej jedna gmina położona na obszarze tego powiatu – do spełnienia tego warunku wystarczy zatem jedna gmina. Warunek ten jest spełniony w odniesieniu do wszystkich dziewięciu powiatów objętych Wnioskiem, w tym powiatów lęborskiego i sztumskiego. Ustawa nie uzależnia przy tym członkostwa gminy od członkostwa powiatu, na którego obszarze jest ona położona, stąd w skład związku mogą wejść również gminy Liniewo i Skarszewy.

Konsultacje z mieszkańcami

Zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy konsultacje z mieszkańcami obszaru Stowarzyszenia w sprawie utworzenia związku metropolitalnego i wejścia w jego skład organizuje i przeprowadza właściwy organ OMGGS. Podstawę przeprowadzenia konsultacji stanowiła uchwała Zarządu nr 11/2026 z dnia 11 sierpnia 2026 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji dotyczących powstania związku metropolitalnego. Konsultacje przeprowadzone zostały w formule łącznej:

- otwarte spotkanie z mieszkańcami projektowanego związku (z transmisją online) – 18.08.2026 r.,
- anonimowa ankieta internetowa – 13.08–13.09.2026 r.,

- cykl spotkań konsultacyjno-informacyjnych z mieszkańcami powiatów, które miały wejść w skład związku – 26.08–05.10.2026 r.

Wspomniane konsultacje trwały w okresie od 18 sierpnia do 5 października 2026 r. W pierwszym inaugurującym kampanię konsultacyjną spotkaniu wzięło udział blisko 300 osób, ankietę wypełniło 2 013 respondentów, a łącznie w konsultacjach wzięło udział ponad 2,5 tys. osób. W odniesieniu do liczby mieszkańców obszaru projektowanego związku (1 620 429 osób) oznacza to, że:

- w ankiecie internetowej wzięło udział ok. 0,12 % mieszkańców (jeden respondent na ok. 805 mieszkańców),
- w otwartym spotkaniu uczestniczyło ok. 0,02 % mieszkańców,
- we wszystkich formach konsultacji łącznie wzięło udział ok. 0,15 % mieszkańców, tj. ok. 1,5 osoby na 1 000 mieszkańców.

W trakcie procesu konsultacyjnego zyskano ponad 2 tysiące ankiet. Ich wyniki pokazały, że uczestnicy wiążą powstanie związku przede wszystkim z poprawą codziennych warunków życia. Najwyraźniej wybrzmiały potrzeba łatwiejszego podróżowania między gminami, oczekiwania wspólnego rozwoju, przejrzystego gospodarowania pieniędzmi i uwzględniania potrzeb różnych części obszaru metropolitalnego. Wśród respondentów ankiety najliczniej reprezentowani byli przy tym mieszkańcy Gdańska i Gdyni oraz osoby w średnim wieku i z wyższym wykształceniem, a spotkania powiatowe odbyły się w siedmiu z dziewięciu powiatów członkowskich – nie zorganizowano ich w powiatach lęborskim i sztumskim.

Dane statystyczne dotyczące liczby ludności i powierzchni związku metropolitalnego

Tabela 3: Dane statyczne dotyczące liczby mieszkańców i powierzchni Związku Metropolitalnego

Lp.	Nazwa gminy	Obszar [km²]	Liczba mieszkańców	Ludność na 1 km²
1.	Cedry Wielkie (2)	124	6 825	55
2.	Chmielno (2)	79	7 736	98
3.	Gdańsk (1)	683	489 328	717
4.	Gdynia (1)	392	238 712	610
5.	Gniew (3)	194	14 028	72
6.	Gniewino (2)	176	7 390	42
7.	Hel (1)	95	2 666	28
8.	Jastarnia (3)	104	3 369	32
9.	Kartuzy (3)	206	34 216	166
10.	Kolbudy (2)	83	22 277	270
11.	Kosakowo (2)	100	22 929	230
12.	Krynica Morska (1)	119	1 127	10
13.	Lębork (1)	18	33 541	1 878
14.	Lichnowy (2)	89	4 206	47
15.	Linia (2)	120	6 486	54
16.	Liniewo (2)	110	4 454	41
17.	Luzino (2)	111	18 422	165
18.	Łęczyce (2)	233	11 850	51
19.	Malbork (1)	17	36 147	2 107
20.	Miłoradz (2)	94	3 175	34
21.	Nowy Dwór Gdański (3)	213	16 622	78
22.	Nowy Staw (3)	115	6 918	60

Lp.	Nazwa gminy	Obszar [km²]	Liczba mieszkańców	Ludność na 1 km²
23.	Ostaszewo (2)	61	2 875	47
24.	Pelplin (3)	141	14 843	105
25.	Pruszcz Gdański (1)	16	32 339	1 965
26.	Pruszcz Gdański (2)	144	39 014	271
27.	Przodkowo (2)	85	11 945	140
28.	Przywidz (2)	129	6 191	48
29.	Pszczółki (2)	50	11 559	231
30.	Puck (1)	17	10 230	604
31.	Puck (2)	277	29 355	106
32.	Reda (1)	33	29 066	869
33.	Rumia (1)	30	54 107	1 800
34.	Sierakowice (2)	182	21 233	117
35.	Skarszewy (3)	170	14 434	85
36.	Somonino (2)	112	11 402	102
37.	Sopot (1)	28	31 205	1 124
38.	Stegna (2)	350	9 080	26
39.	Stężyca (2)	160	11 542	72
40.	Subkowy (2)	78	5 310	68
41.	Suchy Dąb (2)	85	4 289	51
42.	Sulęczyno (2)	131	5 761	44
43.	Szemud (2)	177	22 830	129
44.	Sztum (3)	181	16 551	91
45.	Sztutowo (2)	172	3 368	20
46.	Tczew (1)	22	55 922	2 502
47.	Tczew (2)	171	16 611	97
48.	Trąbki Wielkie (2)	163	12 747	78
49.	Wejherowo (1)	27	44 983	1 667
50.	Wejherowo (2)	194	32 366	167
51.	Władysławowo (3)	62	13 837	224
52.	Żukowo (3)	164	53 010	323
RAZEM:		**7 087**	**1 620 429**	**229**

Legenda:

(1) Gmina miejska
(2) Gmina wiejska
(3) Gmina miejsko-wiejska

Źródło: Opracowanie Wnioskodawcy

Dane statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące liczby mieszkańców i powierzchni związku metropolitalnego zawarte są w powyżej tabeli oraz dokumencie GUS pt. „Związek Metropolitalny na tle województwa pomorskiego".

Reasumując, projektowany związek metropolitalny spełnia łącznie wszystkie przesłanki określone w art. 5 ust. 3 ustawy. Po pierwsze, na obszarze objętym wnioskiem funkcjonują rzeczywiste, trwałe oraz zinstytucjonalizowane formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego. Obejmują one Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot, mechanizm Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, związki komunalne, porozumienia, spółki i wyspecjalizowane instytucje. Skala tej współpracy, jej wieloletni charakter i zakres wspólnie wykonywanych zadań potwierdzają spełnienie przesłanki określonej w art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy.

Po drugie, obszar charakteryzuje się wysokim stopniem zaawansowania procesów urbanizacyjnych i silnymi powiązaniami funkcjonalnymi, w szczególności transportowymi. Suburbanizacja, wspólny rynek pracy, codzienne przepływy mieszkańców, ponadlokalny zasięg edukacji, ochrony zdrowia i innych usług publicznych oraz rozwój wspólnej infrastruktury powodują, że rzeczywisty obszar aktywności społecznej i gospodarczej wykracza poza granice poszczególnych gmin i powiatów. Jednocześnie funkcjonalnie zintegrowany system transportowy pozostaje organizacyjnie rozproszony, co uzasadnia koordynację na poziomie metropolitalnym i potwierdza spełnienie przesłanki z art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy.

Po trzecie, projektowany związek obejmuje spójny, policentryczny układ osadniczy i przestrzenny. Rdzeń tworzony przez Gdańsk, Gdynię i Sopot uzupełniają miasta średnie, ośrodki lokalne oraz gminy pełniące komplementarne funkcje mieszkaniowe, gospodarcze, usługowe, rolnicze, turystyczne i rekreacyjne. Więzi społeczne wynikają z codziennej mobilności i ponadlokalnego korzystania z usług; więzi gospodarcze opierają się na wspólnym rynku pracy, portach, logistyce, usługach i sieciach przedsiębiorstw; więzi kulturowe rozwijają się dzięki wspólnej ofercie, projektom i współpracy instytucji. Potwierdza to spełnienie przesłanki określonej w art. 5 ust. 3 pkt 3 ustawy.

Po czwarte, obszar projektowanego związku zachowuje ciągłość przestrzenną. Zapewniają ją bezpośrednie sąsiedztwo jednostek samorządu terytorialnego, główne osie transportowe, ciągłość zabudowy i infrastruktury oraz wspólne układy przyrodnicze i hydrologiczne. Granic związku obejmują zatem jeden powiązany funkcjonalnie obszar, co odpowiada przesłance z art. 5 ust. 3 pkt 4 ustawy. Powyższe potwierdził, także Wojewoda

Pomorski w swojej opinii stwierdzając: *„…po dokonaniu analizy Wniosku wraz z dołączoną dokumentacją stwierdzam, że Wniosek zawiera wszystkie elementy wymagane przepisami ustawy, a projektowany związek metropolitalny spełnia ustawowe przesłanki jego utworzenia”.*

Opracowana regulacja nie będzie miała wpływu na dochody i wydatki budżetu państwa, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, generalną sytuację i rozwój regionalny oraz rynek pracy.

Przedmiot regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projektowane rozporządzenie nie podlega notyfikacji, o której mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404) oraz stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2026 r. poz. 936).

Projekt został przekazany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Projekt nie podlega dokonaniu oceny OSR przez koordynatora OSR w trybie § 32 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Wejście w życie rozporządzenia nie będzie miało wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.