



Poznań, dnia 27 kwietnia 2020 r.

**Przewodnicząca
Krajowej Rady
Regionalnych Izb Obrachunkowych**

Grażyna Wróblewska

KRRIO-0718/II/14/2020

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu RP

Szanowny Panie Przewodniczący

W odpowiedzi na pismo z dnia 03.04.2020 r., o sygn. BPS.DKS.KU.0401.7.2020 dot. projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim, niniejszym przedstawiam opinie zgłoszone przez regionalne izby obrachunkowe.

W ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach koncepcja tworzenia kolejnych związków metropolitalnych bez przeprowadzenia w Polsce reformy samorządowej jest koncepcją nieracjonalną i wadliwą. W istocie bowiem związek metropolitalny w kształcie takim jaki został utworzony w przypadku GZM, jak i w kształcie proponowanym w opiniowanym projekcie ustawy - jest nowym, kolejnym, czwartym stopniem samorządu terytorialnego (jakkolwiek prawnie jest związkiem gmin). Na obszarze związku metropolitalnego działają bowiem organy samorządów gmin, samorządów powiatów, samorządu województwa oraz nowe organy związku metropolitalnego, co powoduje chaos kompetencyjny oraz zaprzecza zasadom efektywności i gospodarności działania jednostek sektora finansów publicznych. Ponadto przyznanie związkowi gmin, jakim jest GZM lub jakim byłby proponowany pomorski związek metropolitalny dochodu własnego w postaci udziału we wpływach z PIT, a także przymusowy dla gmin charakter przynależności do związku wywołuje wątpliwości co do zgodności istnienia takiego związku metropolitalnego z przepisami Konstytucji RP (art. 15, 16, 163, 164);

Powoływanie kolejnych związków metropolitalnych wymagałoby ogólnopolskiej reformy samorządowej, w wyniku której na obszarach metropolitalnych zlikwidowano by stopień powiatowy, pozostawiając wyłącznie podział na gminy. Podobnie różnicowaną strukturę samorządu terytorialnego wprowadzono w 1997 r. w Anglii, gdzie na terenach 6 miejskich konurbacji/miejskich hrabstw (np. Greater Manchester, West Yorkshire, West Midlands) funkcjonuje jednoszczeblowy samorząd terytorialny (36 dystryktów metropolitalnych), zaś na terenach wiejskich pozostawiono, historyczny dwustopniowy samorząd terytorialny (34 hrabstw i 238 dystryktów). W Anglii (regionie Wielkiej Brytanii z

66 milionową liczbą ludności) funkcjonuje więc prosty podział jednostek administracyjnych na: 6 hrabstw metropolitalnych (podzielonych na 36 metropolitalnych dystryktów) oraz 34 hrabstw niemropolitalnych (podzielonych na 238 dystryktów). Samorząd terytorialny funkcjonuje we wszystkich dystryktach metropolitalnych (współpracujących ze sobą w niektórych obszarach w ramach hrabstwa metropolitalnego), we wszystkich hrabstwach niemropolitalnych oraz w niektórych dystryktach niemropolitalnych mających status *borough* lub *unitary authority*. Każde hrabstwo metropolitalne liczy średnio 1,9 miliona mieszkańców (Greater Manchester - 2,8 mln, Merseyside - 1,4 mln, Tyne and Wear - 1,3 mln, West Yorkshire - 2,3 mln, South Yorkshire - 1,4 mln, West Midlands - 2,7 mln);

Poza wskazaną w pkt 1 wątpliwością co do zgodności funkcjonowania związków metropolitalnych z Konstytucją RP, na przykładzie działalności funkcjonującego już GZM, pojawiła się wątpliwość w zakresie możliwości wydawania przez zgromadzenie związku aktów prawa miejscowego, gdyż organy związku nie są ani organami samorządu terytorialnego ani też terenowymi organami administracji rządowej, a tylko takie właśnie organy, zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, mają prawo wydawania aktów prawa miejscowego;

W zakresie możliwości wydawania przez zgromadzenie związku metropolitalnego aktów prawa miejscowego - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach - po przeprowadzeniu analizy prawnej obowiązujących przepisów podjęło w dniu 17 października 2019 r. rozstrzygnięcie nadzorcze Nr 385/XXVII/2019 w sprawie uchwały Nr XIX/130/2019 Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji w ramach Programu Metropolitalny Fundusz Wspierania Nauki w latach 2019- 2022. Kolegium stwierdziło nieważność ww. uchwały Zgromadzenia GZM z powodu braku podstaw prawnych do podjęcia przez organ stanowiący związku metropolitalnego badanej uchwały, czym istotnie naruszono art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78 poz. 473 z późn. zm.) oraz art. 23 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2017 r. poz. 730);

Biorąc pod uwagę rozpatrywany przez Kolegium RIO w Katowicach ww. przypadek uchwalenia przez Zgromadzenie GZM Regulaminu udzielania dotacji, należy doprecyzować katalog kompetencji zgromadzenia związku. W szczególności doprecyzowania wymaga **art. 25** projektu ustawy, stanowiący: „*W zakresie nieuregulowanym w ustawie do działalności i organizacji zgromadzenia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące sejmiku województwa*”, gdyż rozumiany jest on jako możliwość działania zgromadzenia związku nie tylko w zakresie zadań wymienionych w art. 22 projektu ustawy, ale także w zakresie zadań wymienionych w art. 18 ustawy o samorządzie województwa. Rozszerzenie zadań związku metropolitalnego również o zadania samorządu województwa nie było zaś zamiarem ustawodawcy;

Należy dokonać zmiany treści art. 49 projektu ustawy poprzez dodanie źródeł dochodów określonych w art. 3 ust. 3 i art. 8 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Z uwagi na to, iż metropolia posiada osobowość prawną, możliwe jest aby była ona beneficjentem środków zagranicznych. Wydaje się również możliwe, by metropolia mogła pozyskiwać środki finansowe z tytułu dotacji z funduszy celowych i innych źródeł (np. NFOŚiGW i WFOŚiGW). Obecnie metropolia nie ma zdefiniowanych takich źródeł dochodów, nie ma też w konkretnych ustawach zapisów wskazujących, że metropolia może

mieć takie źródła dochodów. Obecnie ww. zapisy istnieją tylko w ustawie o finansach publicznych i nie jest jasne czy metropolia może je stosować zawsze, czy tylko w określonych (jakich?) sytuacjach;

Należy dokonać zmiany treści ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie poprzez wskazanie stosowania jej również w odniesieniu do metropolii.

W myśl art. 4 ust. 2 oraz art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 i art. 221 ustawy o finansach publicznych, metropolia może zlecać zadania organizacjom pozarządowym, w tym na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przy czym ustawa „o wolontariacie” obliguje jst do uchwalania rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ww. ustawy - czy dotyczy to też metropolii?

Wniosek ten, w kontekście art. 4 ust 2 ustawy o finansach publicznych, dotyczy również innych ustaw, w których jest mowa wyłącznie o jednostkach samorządu terytorialnego.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku wskazała, iż w art. 10 postanowiono, że: *Wojewoda może udzielić dotacji na działania związane z utworzeniem związku metropolitalnego*. Taki zapis jest bądź wynikiem pomyłki autora projektu bądź świadomym zabiegiem legislacyjnym. Na uwagę zasługuje bowiem fakt, że projektodawca posługuje się sformułowaniem - *województwo pomorski* - w pozostałych projektowanych przepisach, z wyjątkiem ww. przepisu, gdzie mowa o - *województwie*.

W ocenie RIO w Gdańsku mogło więc dojść do pomyłki (względnie zastosowania domyślnego skrótu) albo wręcz przeciwnie, założono dopuszczalność dotowania związku metropolitalnego przez innych wojewodów aniżeli wojewoda właściwy miejscowo dla tego związku. Kwestia ta wymaga wyjaśnienia i stosownego doprecyzowania, bowiem może to być przedmiotem uzasadnionych wątpliwości interpretacyjnych.

W art. 12 ust. 1 określone zostały zadania wykonywane przez związek metropolitalny. Wymieniono zadania publiczne związane z kształtowaniem ładu przestrzennego, rozwoju obszaru związku, promocji związku i jego obszaru, adaptacji do zmian klimatu i ochrony środowiska, czy publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku. Przy takiej konstrukcji legislacyjnej tego projektowanego przepisu należy zwrócić uwagę na dwie istotne kwestie.

Po pierwsze, w ocenie RIO w Gdańsku poza zadaniem związanym z publicznym transportem zbiorowym, pozostałe wymienione zadania cechuje zbyt duży poziom ogólności. Konieczne jest ich doprecyzowanie aby nie było wątpliwości m.in. w aspekcie tego, czy związek będzie zajmował się zadaniami np. gminy, czy powiatu, czy może innymi jeszcze zadaniami, które będą wykraczać poza sferę zadań przyporządkowanych ustawowo wspomnianym jednostkom samorządu terytorialnego. Należy bowiem mieć na względzie, że zadania publiczne realizowane przez podmiot publiczny o takim statusie prawnym winny być dookreślone, aby nie było wątpliwości w tym zakresie przedmiotowym, choćby ze strony samych zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, jak wynika z projektowanego art. 16 - nadzór nad działalnością związku metropolitalnego sprawują Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa, a zgodnie z art. 48 projektu – kontrolę gospodarki finansowej ww. związku

sprawuje regionalna izba obrachunkowa. W konsekwencji, wspomniane organy nadzorcze muszą mieć realną możliwość dokonywania oceny legalności podejmowanych działań przez organy związku metropolitalnego, co powinno mieć punkt odniesienia w skonkretyzowanym katalogu zadań publicznych wykonywanych przez ten związek.

Po drugie, w ocenie RIO w Gdańsku wspomniany wyżej katalog zadań publicznych realizowanych przez związek winien być katalogiem otwartym. Pozwoliłoby to na właściwe i szybkie reagowanie na pojawiające się różne potrzeby realizacji wspólnych inicjatyw, choćby związanych z ochroną zdrowia i przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym, co mogłoby mieć zastosowanie m.in. w związku z zadaniami podejmowanymi w okresie stanu epidemii. Otwarty katalog potencjalnie realizowanych zadań sprzyjałby zapewne również samym zrzeszonym w ramach związku jednostkom samorządu terytorialnego, które zyskałyby znaczne możliwości zróżnicowania sposobów i form wykonywanych dotąd zadań.

W art. 53 postanowiono, że: *Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia*. Z kolei, z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2019 r. poz. 1461) wynika, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2).

W ocenie RIO w Gdańsku nie ma uzasadnionych przesłanek, aby odstąpić od podstawowego, zasadniczego terminu wejścia w życie projektowanego aktu prawnego (art. 4 ust. 1 ww. ustawy), skoro projektodawca nie przedstawił motywów takiego zamierzenia legislacyjnego. Wydaje się, że ów termin winien podlegać wydłużeniu, wykraczając poza ww. termin podstawowy, co jest uzasadnione m.in. potrzebą zapewnienia wystarczającego czasu zainteresowanym jednostkom samorządu terytorialnego na analizę ewentualnych korzyści wynikających z przynależności do wspomnianego związku.

W ocenie Izb zasadne jest rozważenie też następujących spraw:

1. Art. 47 w brzmieniu: *„W okresie 3 lat następujących po roku, w którym związek metropolitalny został utworzony, do związku metropolitalnego i jednostek samorządu terytorialnego tworzących związek stosuje się odpowiednio art. 244 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz art. 245 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, 1622, 1649, 2020)”* - który powiela w tym zakresie przepisy ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim - może budzić wątpliwości interpretacyjne. Rozważenia wymaga czy po okresie trzech lat od daty utworzenia związku wskazane przepisy nie będą miały zastosowania do związku metropolitalnego i gmin wchodzących w jego skład, a w konsekwencji - czy do związku i wchodzących w jego skład gmin będzie miał zastosowanie także art. 243 ustawy o finansach publicznych;
2. Proponuje się rozważyć zmianę treści art. 49 projektu ustawy poprzez dodanie źródeł dochodów określonych w art. 3 ust. 3 i art. 8 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Z uwagi na to, iż związek metropolitalny posiada osobowość prawną, możliwe jest aby był również beneficjentem środków zagranicznych. Wydaje się również celowe, by związek mógł pozyskiwać środki finansowe z tytułu dotacji z funduszy celowych i innych źródeł (np. NFOSiGW i WFOSiGW). Obecnie w powyższym zakresie nie ma zdefiniowanych takich źródeł dochodów.

Z powiać
PRZEWODNICZĄCA
Krajowej Rady
Regionalnych Iz Obrachunkowych
GWróblewska
Grażyna Wróblewska