

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący!

w odpowiedzi na pismo z dnia 13 stycznia 2020 r. nr BPS.DKS.KU.0401.2.2020 wyrażające prośbę o przedłożenie opinii na temat *projektu ustawy o łódzkim związku metropolitalnym (druk senacki nr 42)* uprzejmie przedstawiam Panu Przewodniczącemu stanowisko w przedmiotowej sprawie.

Przedłożona propozycja normatywna została opracowana na bazie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. poz. 730). W uzasadnieniu do senackiego projektu ustawy o łódzkim związku metropolitalnym projektodawca podkreśla, że powstanie związku przyczyni się do wzrostu potencjału ekonomicznego, gospodarczego i kulturowego regionu, który obejmuje Łódź i okoliczne gminy.

W myśl zawartych w projekcie rozwiązań łódzki związek metropolitalny będzie zreszaniem gmin województwa łódzkiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych. Minimalna liczba mieszkańców związku – według autorów projektu – wyniesie 1 mln. Przedłożona propozycja stanowi także o tworzeniu związku metropolitalnego, ustalaniu i zmianie jego obszaru i granic - uznając w tym zakresie kompetencje Rady Ministrów. Projektodawca wskazał, że związek będzie mógł realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego lub ze związkiem jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast, zadania publiczne należące do zakresu administracji rządowej, związek metropolitalny będzie mógł wykonywać na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej.

Projektodawcy unormowali, że organami związku będą zgromadzenie oraz zarząd związku metropolitalnego. W propozycji uregulowano kwestie związane z mieniem związku. Rozstrzygnięto, że związek będzie samodzielnie prowadził gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej. Wprowadzono jawność gospodarki środkami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji związku metropolitalnego. Wskazano źródła dochodów związku, którymi będą m.in. udział we wpływach

z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składki gmin zrzeszonych w łódzki związek metropolitalny. Zaplanowano, iż udział związku w podatku PIT w roku, którym utworzono związek wyniesie 0,2%, a w latach następujących po roku, w którym utworzono związek 5%. Szacuje się, że z tego tytułu dochody związku będą kształtowały się następująco: 6 mln zł w roku utworzenia, w okresie pierwszych 6 miesięcy funkcjonowania; 170 mln w roku następnym, w okresie 12 miesięcy działalności. Natomiast składki wnoszone przez gminy zrzeszone w łódzki związek metropolitalny wyniosą: 1 mln w roku utworzenia, w okresie pierwszych 6 miesięcy funkcjonowania; 17 mln w roku następnym, w okresie 12 miesięcy działalności.

Odnosząc się do przedłożonej propozycji w pierwszej kolejności należy zauważyć, że projektodawcy w uzasadnieniu, zawarli stwierdzenie, iż „...projekt w zasadniczej warstwie ustrojowej bazuje na obowiązujących przepisach ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim”. Senacki projekt ustawy opiera się, zatem, co już zostało wskazane powyżej, na rozwiązaniach przewidzianych w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim, którego treść została dostosowana do specyfiki konurbacji śląskiej, składającej się z wielu miast na prawach powiatu, i odpowiada jej potrzebom. Natomiast, region łódzki ma w tym zakresie inną specyfikę – jest obszarem monocentrycznym z silnym miastem centralnym oraz mniejszymi ośrodkami. Mniejszy jest też niż w przypadku Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii próg ludnościowy (zamiast 2 mln. - 1 mln.) przesądzający o możliwości utworzenia „metropolii łódzkiej”. Nakazuje to postawić pytanie o adekwatność proponowanej instytucji do obszaru o zupełnie innym charakterze i cechach, a w konsekwencji czy w danym przypadku mamy do czynienia z obszarem metropolitalnym, czy raczej innym rodzajem miejskiego obszaru funkcjonalnego.

Warto przy tym pamiętać, że tworząc ustawę metropolitalną dla Śląska wzięto również pod uwagę, iż funkcjonujące wówczas na Śląsku formy współpracy samorządu w zakresie realizacji zadań publicznych w tym transportowych, takich jak związki międzygminne wyczerpały już swój potencjał i było konieczne stworzenie nowych narzędzi instytucjonalnych. Jednocześnie dodać należy, że działał tam już Górnośląski Związek Metropolitalny zrzeszający samorządy zainteresowane współpracą w rozwoju obszaru metropolitalnego. W przypadku regionu łódzkiego, należy pamiętać, iż zadania transportowe nie były dotychczas realizowane w ramach związków jednostek samorządu terytorialnego.

Spostrzeżenia wymaga także, że w przewidzianych rozwiązaniach projektodawca obliguje Radę Ministrów do utworzenia w województwie łódzkim związku metropolitalnego a następnie do zmieniania obszaru i granic tego związku, co w swej istocie pozbawia Radę Ministrów swobody decyzyjnej w tym zakresie. Tymczasem, ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim przewiduje dla Rady Ministrów możliwość utworzenia tego typu związku, a nie zaś nałożenie obowiązku w tym zakresie. Propozycja ta nie może uzyskać poparcia ponieważ czyni niejako z Rady Ministrów „notariusza” samorządów tworzących związek, co nie koresponduje z konstytucyjną rolą Rady Ministrów jako organu decyzyjnego - kształtującego politykę wewnętrzną państwa.

Wątpliwości budzi również sposób oszacowania wpływu, jaki na sektor finansów publicznych będą miały przewidziane w tym akcie prawnym rozwiązania. W uzasadnieniu zostało wskazane, że wyliczenia zostały sporządzone w oparciu o dane wyeksplorowane w oparciu o dochody osiągnięte przez Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię (Ocena Skutków Regulacji). Tego rodzaju szacunki należy dokonać przede wszystkim w oparciu o dane dotyczące obszaru, który zostanie objęty stosowną zmianą. W tym zakresie wnioskodawcy powinni urealnić OSR. Ponadto, z uwagi na przyjęte założenie dotyczące m.in. udziału związku metropolitalnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych warto zauważyć, że takie rozwiązanie spowoduje mniejsze wpływy do budżetu państwa z podatku PIT, dlatego też niezbędnym pozostaje uzyskanie opinii Ministra Finansów

Istotnym pozostaje, w kontekście przedłożonych zmian wskazanie, że przyjęta przez Radę Ministrów Strategia Na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju zakłada, że rozwiązania prawne dla funkcjonowania kolejnych związków metropolitalnych pojawią się po 2020 r.

Tym samym, rozwiązania dla następnych, mniejszych obszarów funkcjonalnych ukształtowanych wokół miast – uwzględniające doświadczenia z wdrażania i obowiązywania powoływanej ustawy – będą mogły pojawić się w przyszłości, po przeprowadzeniu stosownych analiz.

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia wobec przedmiotowego senackiego projektu ustawy należy wyrazić opinię negatywną.

Z Krystiną Szadler

MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI



Krzysztof Szadler
Min. Paweł Szeferhaker
Sekretarz Stanu

Do wiadomości:

Pan Łukasz Schreiber, Minister – Członek Rady Ministrów, Sekretarz do Spraw Parlamentarnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.