



ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,
fax. (18) 477 86 11, e-mail: zpp@zpp.pl, biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

PREZES ZARZĄDU

Marek Trams
POWIAT POLKOWICKI

WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI
Marzena Kempieńska
POWIAT ŚWIECKI

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Cezary Gabryjczyk
POWIAT ŁASKI

Edmund Kaczmarek
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Józef Kozina
POWIAT GŁUBCZYCKI

Piotr Lech
POWIAT MILICKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Ewa Masny
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Mirosław Pampuch
POWIAT OLSZTYŃSKI

Józef Reszke
POWIAT WEJHEROWSKI

Elżbieta Smolińska
POWIAT PRUSZKOWSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Wacław Strażewicz
POWIAT GIŻYCKI

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Zenon Szczepankowski
POWIAT PRZASNYSKI

Józef Tomal
POWIAT MYŚLENICKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Michał Karalus
POWIAT PLESZEWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

CZŁONKOWIE

Włodzimierz Brodiuk
POWIAT OSTRÓDZKI

Józef Jodłowski
POWIAT RZESZOWSKI

Zdzisław Kałamaga
POWIAT OSTROWIECKI

Ryszard Kurp
POWIAT WOLSZTYŃSKI

Szczepan Ołdakowski
POWIAT SUWAŃSKI

Zygmunt Worsa
POWIAT ŚWIDNICKI

Robert Zakrzewski
POWIAT RADOMSZCZAŃSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or. A.0531/165/13

Warszawa, 28 października 2013 roku

Szanowny Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na Państwa pismo z dnia 19 września 2013 r. (doręczono w dniu 24 września 2013 r.) znak EK-020-766/13 w sprawie wydania opinii o projekcie ustawy o powiatach metropolitalnych, uprzejmie informuję, że Związek Powiatów Polskich negatywnie opiniuje przedłożony projekt ustawy.

Uzasadnienie

Związek Powiatów Polskich dostrzega potrzebę prawnego unormowania zasad funkcjonowania obszarów metropolitalnych, rozumianych jak narzędzie do podwyższenia jakości i dostępności usług publicznych dla obywateli. W naszej ocenie jednak projekt nie spełni tych oczekiwań. Na wstępie zauważamy, że przyjęte założenie stworzenia jednolitego modelu obszaru metropolitalnego, niezależnie od lokalnych uwarunkowań i potrzeb, w naszej ocenie jest błędne, w szczególności jeżeli model ten jest oparty o doświadczenia dosyć specyficznego obszaru jakim jest aglomeracja górnośląska, co zresztą zauważają również sami projektodawcy. W pozostałych częściach kraju mamy raczej do czynienia z modelem silnego miasta na prawach powiatu, będącego jednocześnie siedzibą samorządu województwa i skupionych wokół niego mniejszych jednostek samorządu terytorialnego.

Szczegółowe uwagi do projektu przedstawiamy zgodnie z systematyką ustawy.

Art. 1. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że założeniem autorów projektu jest zachowanie istniejącego zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Powiat metropolitalny ma być ulokowany na drugim szczeblu podziału terytorialnego. Tymczasem projektowany art.1 (proste przeniesienie definicji powiatu metropolitalnego z obowiązujących ustaw samorządowych), w połączeniu z art. 4 ust. 4 przeczy temu uzasadnieniu. Można odnieść wrażenie, że powiat metropolitalny, będzie stanowił jednostkę na poziomie 2,5 obecnie istniejącego systemu. Wejście w życie ustawy spowodowałoby powstanie 4-szczeblowej struktury samorządu na wybranych obszarach kraju. Zwracamy również uwagę na nieprawidłowe sformułowanie ust. 1. Użyto bowiem sformułowania cyt. „mieszkańcy powiatu metropolitalnego, zwanego dalej powiatem...” po czym w dalszej części ustawy nadaj używa się sformułowania powiat metropolitalny lub samorząd metropolitalny (np. w art. 3 ust. 2).

Art. 3. W ust. 1 wskazano, że zakres działania powiatu metropolitalnego nie narusza samodzielności powiatu i gminy, chyba, że przepisy ustaw szczególnych stanowią inaczej. Jednocześnie w art. 8 wskazano m.in., że do zadań powiatu metropolitalnego, należy m.in. koordynowanie działań dla przedsięwzięć o znaczeniu ponadgminnym wynikających ze strategii rozwoju powiatu. Powyższe może oznaczać, że również strategia rozwoju powiatu, będąca aktem o charakterze lokalnym, będzie miała wpływ na prawa gmin i powiatów do samodzielnej realizacji swoich zadań. Ponadto należy zaznaczyć, w kontekście brzmienia całego art. 8 projektu ustawy, że zasadą będzie jednak naruszenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego położonych na obszarze organu metropolitalnego.

Art. 4. Wątpliwości budzi tworzenie powiatów metropolitalnych na poziomie rozporządzenia Rady Ministrów. Taki zapis oznacza, że w praktyce to przepisy rangi wykonawczej będą ograniczały kompetencje gmin i powiatów, które zostaną włączone do powiatu metropolitalnego. Przy czym należy zaznaczyć, że projektodawcy nie wskazali żadnych kryteriów jakie będą musiały być spełnione by utworzyć powiat metropolitalny. Z pewnością za takie kryterium nie można uznać lakonicznego brzmienia ust. 3 powołanego artykułu. Jest to szczególnie istotne w kontekście art. 5 i 6 projektu, który przewiduje co prawda tryb konsultacji, ale Rada Ministrów nie jest związana ich wynikiem.

Art. 8. Katalog zadań powiatu metropolitalnego jest sporządzony bez zachowania spójności z przepisami odrębnymi. Przykładowo powiat metropolitalny ma w szczególności przyjąć i realizować wspólną strategię rozwoju. Użyto sformułowania „wspólną” mimo, iż ustawa nie przewidziała mechanizmów koordynacji i nadzoru nad strategiami gminnymi. Dalej wskazano, że powiat powinien organizować i wykonywać publiczny transport zbiorowy na obszarze powiatu metropolitalnego, tymczasem zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym za wykonywanie transportu w przewozach użyteczności publicznej odpowiada operator, a nie organizator. W projekcie nie przewidziano zmian w ustawach szczególnych korespondujących z zadaniami powiatu metropolitalnego – uchwalania i realizacji programów ochrony środowiska, gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami oraz przyjmowania programów bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego. Analogiczna uwaga dotyczy art. 10 i określonych tam zadań związanych z usuwaniem zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego. W tym miejscu zwracamy również uwagę, na brak możliwości tworzenia „sektorowych obszarów metropolitalnych”, który mógłby realizować jedynie wybrany zakres zadań (np. wyłączenie w obszarze komunikacji).

Art. 14. Wątpliwości budzi wybór radnych w wyborach bezpośrednich. Projektodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy wskazali, że rozwiązanie ma przeciwdziałać partykularyzmowi lokalnych radnych. Jeżeli uwzględnimy zakres zadań jakie ma realizować powiat metropolitalny, w szczególności w zakresie zagospodarowania przestrzennego, oraz przewidziany w projekcie ustawy sposób tworzenia powiatów metropolitalnych, powołane rozwiązanie może spowodować realizację przez powiat metropolitalny zadań w sposób oczywiście sprzeczny z interesem gmin tworzących obszar i to niekoniernie z powodów merytorycznych (przykładem może być przyjęcie studium zagospodarowania przestrzennego z wyłączeniem możliwości lokalizacji na obszarze jednej z gmin tworzących powiat metropolitalny dużych inwestycji). Ponadto, uwzględniając obowiązującą normę przedstawicielstwa (art. 261 Kodeksu wyborczego), zdecydowaną przewagę w radzie powiatu metropolitalnego będą mieli radni wybierani w okręgach wyborczych w granicach miasta na prawach powiatu, w przypadku powiatów metropolitalnych z jednym dużym ośrodkiem miejskim.

Art. 28 i 29 zawierają zbędne powtórzenie w zakresie liczby członków zarządu powiatu metropolitalnego.

Art. 44. Wątpliwości mogą budzić zasady nabycia mienia przez powiat metropolitalny. W ust. 1 jest mowa o przekazaniu mienia przez gminy, co sugeruje zawarcie porozumienia w sprawie przekazania mienia. W ust. 2 natomiast wskazano, że wykaz składników majątkowych będzie określała Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Wątpliwości te potęguje dodatkowo brzmienie art. 77 projektu (w rozdziale przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe), który przewiduje tryb przekazywania aktywów nowo utworzonemu powiatowi metropolitalnemu.

Art. 55. W kontekście art. 8 projektu ustawy zapis art. 55 budzi wątpliwości i jest daleko nieprecyzyjny. Ponieważ powiat metropolitalny z chwilą jego utworzenia przejmie niektóre zadania gmin i powiatów, można postawić pytanie jakie inne zadania będzie mógł wykonywać związek, w skład którego wejdzie powiat metropolitalny oraz inna jednostka samorządu terytorialnego. Przepisy w tym zakresie powinny zostać uzupełnione.

Art. 68. Powołany przepis przewiduje zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego poprzez dodanie art. 5a. Jednym ze źródeł dochodów mają być wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu metropolitalnego na podstawie odrębnych przepisów. Jednocześnie nowelizacja nie wprowadza zmian w żadnych przepisach, które takie opłaty by przewidywały. Nieprecyzyjny jest również mechanizm dotyczący udziału powiatu metropolitalnego w podatku dochodowym. W uzasadnieniu nie wyliczono również, skutków wejścia w życie ustawy.

Należy zauważyć również, że w projektowanym art. 5a ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego projektodawcy posługują się pojęciem miasta metropolitalnego, chociaż takie pojęcie nie zostało zdefiniowane w ustawie. Art. 5a zawiera ponadto oznaczenie ust. 2a pomimo, iż jest to nowo dodawany ustęp i powinien zostać oznaczony jako ust 3.

Art. 81. Powołany przepis jest sformułowany daleko nieprecyzyjnie. Ust. 1 wskazuje na przejęcie z mocy prawa praw i obowiązków wynikających z członkostwa powiatu metropolitalnego w związkach, i stowarzyszeniach dotyczących zadań określonych w ustawie o powiecie metropolitalnym. Oznacza to, że powiat metropolitalny z mocy prawa stanie się członkiem związków i stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, często obok gmin lub powiatów, na obszarze których powiat metropolitalny będzie funkcjonował. Powołany przepis nie rozstrzyga o ewentualnej utracie członkostwa dotychczasowych członków związków lub stowarzyszenia, zwłaszcza w sytuacji gdy działalność związku lub stowarzyszenia będzie dotyczyła również innych zadań niż, te leżące w kompetencji powiatu metropolitalnego. Problemu tego nie rozwiązuje oczywiście proponowany ust. 2. zawarcie porozumienia będzie wymagało woli współpracy wszystkich zainteresowanych stron, ponadto ust. 2 pozostaje w sprzeczności z ust. 1, z którego wynika, wystąpienie określonych skutków z mocy prawa, z chwilą powstania powiatu metropolitalnego.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Marek Tramś

