



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: biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

PREZES ZARZĄDU

Ludwik Węgrzyn
POWIAT BOCHENSKI

WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI

Janina Kwiecień
POWIAT KARTUSKI

Ewa Masny-Askanas
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Marek Tramś
POWIAT POLKOWICKI

CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Zbigniew Deptuła
POWIAT MAKOWSKI

Edmund Kaczmarek
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Franciszek Koszowski
POWIAT ŚWIECKI

Edmund Kotecki
POWIAT BRZEZIŃSKI

Józef Kozina
POWIAT GŁUBCZYCKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Tadeusz Kwiatkowski
POWIAT DĄBROWSKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Marek Pławiak
POWIAT NOWOSĄDECKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Marek Chciałowski
POWIAT GARWOLIŃSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Janusz Guzdek
POWIAT DZIERŻONIOWSKI

Józef Jodłowski
POWIAT RZESZOWSKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Szczepan Ołdakowski
POWIAT SUWALSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/268/15

Warszawa, 22 czerwca 2015 r.

Szanowny Pan

Jacek Brzezinka

Przewodniczący Podkomisja nadzwyczajnej
do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy
o powiecie metropolitalnym

Szanowny Panie Przewodniczący,

w załączeniu przesyłam uwagi kierunkowe Związku
Powiatów Polskich do projektu ustawy o powiecie
metropolitalnym (druk sejmowy nr 2107).

Z wyrazami szacunku

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Ludwik Węgrzyn

Uwagi kierunkowe Związku Powiatów Polskich do projektu ustawy o powiecie metropolitalnym (druk sejmowy nr 2107)

Lp	Obszar tematyczny	Zarzuty wobec aktualnego projektu	Zalecane kierunki zmian
1.	Nazwa „powiat metropolitalny”.	<p>Analiza treści przedłożonego projektu sugeruje, że został on napisany przy uwzględnieniu specyfiki aglomeracji śląskiej, a następnie bezkrytycznie zaadaptowany na potrzeby całego kraju. Zawarta w uzasadnieniu teza, iż „założeniem jest zachowanie istniejącego zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. [...] Rozszerzone zostają jedynie kategorie powiatów, obok powiatu „ziemskiego” i „grodzkiego” pojawia się powiat metropolitalny o zmodyfikowanych zadaniach.” może być prawdziwa jedynie w przypadku, gdy w skład powiatu metropolitalnego weszłyby wyłącznie miasta na prawach powiatu. Wówczas faktycznie powiat metropolitalny będzie mógł się wpisać w sieć zasadniczego podziału terytorialnego państwa. W momencie, gdy projekt przewiduje, że w skład powiatu metropolitalnego mogą wchodzić gminy inne niż miasta na prawach powiatu – wbrew twierdzeniom projektodawców – następuje złamanie zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa</p>	<p>Alternatywnie:</p> <ul style="list-style-type: none"> zmienić sformułowanie „powiat metropolitalny” na „zespół metropolitalny” przy zachowaniu obecnego zakresu terytorialnego i wskazaniu, że tworzony podmiot nie jest jednostką samorządu terytorialnego <p>albo</p> <ul style="list-style-type: none"> zmienić sformułowanie na „Śląski Powiat Metropolitalny” przy ograniczeniu stosowania ustawy wyłącznie do miast na prawach powiatu aglomeracji śląskiej (ewentualnie można tu jeszcze uwzględnić Trójmiasto)
2.	Kryteria tworzenia powiatu metropolitalnego.	<p>Zgodnie z aktualnym brzmieniem projektu powiat metropolitalny – wbrew swojej nazwie – może być utworzony na dowolnym obszarze, niemającym z metropolią nic wspólnego. Warto w tym miejscu przywołać fragment opracowania „Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe” T.Markowskiego i T.Marszała (PAN KPZP): „Należy zwrócić uwagę na niebezpieczeństwo postępującej deprecjacji koncepcji metropolizacji – zaliczanie do grona metropolii zbyt słabych (z punktu widzenia rozwoju funkcjonalnego) ośrodków powoduje zamieszanie pojęciowe i praktycznie nie różnicuje większego lub średniego miasta od metropolii”.</p>	<p>Ograniczenie stosowania ustawy wyłącznie do obszarów położonych wokół faktycznej metropolii (a nie miasta o znaczeniu krajowym aspirującego – czasami tylko ambicjami władz – do miana metropolii). Zgodnie z KPZK będą to aglomeracje: warszawska, górnośląska, łódzka, krakowska, trójmiejska, wrocławska, poznańska, szczecińska i ewentualnie: bydgosko-toruńska (połączona) i lubelska.</p>

3.	Tryb tworzenia powiatu metropolitalnego.	Zgodnie z projektem wszystkie decyzje dotyczące utworzenia i kształtu powiatu metropolitalnego są pozostawione w rękach Rady Ministrów. Sytuacja taka może tworzyć pokusę arbitralnych rozstrzygnięć podyktowanych doraźnymi potrzebami politycznymi.	Uzależnienie powstania powiatu metropolitalnego co najmniej od zgody większości jednostek samorządu terytorialnego, które miałyby być objęte tym powiatem, w tym wszystkich miast na prawach powiatu.
4.	Katalog zadań powiatu metropolitalnego.	Zaproponowany w projekcie ustawy katalog zadań (art. 8) jest w części wadliwy z formalnego punktu widzenia i nieracjonalny z punktu widzenia merytorycznego. W odniesieniu do pierwszego zarzutu zwrócić należy uwagę na fakt, że następuje w nim przemieszanie zadań i sposobów ich realizacji (pkt 9, 10 i 11) – co należy uznać za rozwiązanie niedopuszczalne. W odniesieniu do drugiego zarzutu zwrócić należy w pierwszej kolejności uwagę na fakt, że projekt posługuje się instytucjami niewystępującymi w prawie polskim – bez ich wprowadzenia w odpowiednich przepisach prawa materialnego. Trudno też znaleźć jakąkolwiek myśl przewodnią, która przyświecała przy sporządzaniu katalogu zadań. W sposób naturalny powinny się tam znaleźć tylko i wyłącznie zadania mające charakter metropolitalny lub wymagające koordynacji w takiej skali. Tymczasem znalazły się tu zadania takie jak np. uchwalanie programów gospodarki wodno-ściekowej (prawo polskie nie przewiduje takiego programu, a samo zadanie jest sprawnie realizowane na poziomie gmin), uchwalanie projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (jest to ściśle powiązane z planowaniem przestrzennym, które pozostawione jest na poziomie gmin), uchwalanie programów gospodarki odpadami (zupełnie niezrozumiałe w nowym systemie gospodarki odpadami komunalnymi).	Ograniczenie katalogu zadań powiatu metropolitalnego wyłącznie do zadań mających charakter metropolitalny. Roboczo można wskazać, że z katalogu zaproponowanego w art. 8 powinny pozostać: pkt 1-4, 8, 12 i 13.
5.	Wzajemna relacja powiatów i powiatu metropolitalnego.	Lektura projektu wskazuje co do zasady, że powiat metropolitalny stanowi byt odrębny od powiatów, które ewentualnie znalazłyby się w jego granicach. Obraz ten bardzo poważnie zaburza zaproponowany art. 11 zgodnie z którym w zakresie zadań realizowanych przez powiat metropolitalny przepisy innych ustaw dotyczące powiatu stosuje się odpowiednio. Przepis ten jest tak źle redagowany, że nie ma możliwości jego	Usunąć art. 11.

		<p>prawidłowej interpretacji. Literalna wykładnia wskazywałaby bowiem, że do zadań powiatu metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy o zadaniach powiatu. Jest to jednak wykładnia bezsensowna, gdyż katalog zadań powiatu metropolitalnego nie obejmuje zadań powiatów jako takich, a tym samym nie da się do zadań powiatu metropolitalnego zastosować nawet odpowiednio przepisów dotyczących powiatów. W tej sytuacji istnieje obawa, że przywołany przepis będzie interpretowany jako przesłanka do przejmowania przez powiat metropolitalny zadań powiatów. Sytuacja taka byłaby sprzeczna tak z pozostałą częścią ustawy, sprzeczna z trójszczeblowym podziałem terytorialnym kraju, a także nieefektywna z punktu widzenia zarządzania publicznego.</p>	
6.	<p>Technika legislacyjna w rozdziałach dotyczących zasad funkcjonowania powiatu metropolitalnego.</p>	<p>Rozdziały 3-7 stanowią w dużej części przepisane przepisów ustrojowych dotyczących powiatów – czasami bez zastanowienia się nad ich adekwatnością do przypadku powiatu metropolitalnego. Taka technika legislacyjna zmniejsza czytelność projektu – który raczej powinien opierać się na wykazaniu różnic w stosunku do ogólnych przepisów ustrojowych. Jednocześnie niezrozumiałe jest odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących zarówno samorządu województwa, jak i samorządu powiatowego. Najbardziej rażącym przypadkiem jest tu wybór rady powiatu metropolitalnego na zasadach odpowiadających wyborowi sejmiku wojewódzkiego (art. 14 ust. 3), ale już odwoływanie – wg zasad obowiązujących w powiatach (art. 15).</p>	<p>Do powiatów metropolitalnych należy zastosować odpowiednio przepisy jednej z ustaw ustrojowych – albo ustawy o samorządzie powiatowym, albo ustawy o samorządzie województwa. Rozdziały 3-7 należy ograniczyć wyłącznie do przepisów regulujących odmienności powiatu metropolitalnego.</p>
7.	<p>Zakres kompetencji rady powiatu metropolitalnego.</p>	<p>Dobrym przykładem nieumiejętnego kopiowania przepisów z obecnie obowiązujących ustaw ustrojowych jest art. 16 regulujący zakres kompetencji rady powiatu metropolitalnego. We wszystkich przepisach ustrojowych katalog ten w zakresie spraw majątkowych jest ograniczony do konkretnej listy przypadków szczególnych. W projekcie autorzy postanowili przypadki (art. 16 pkt 8-11,13) te potraktować jako przypadki równoważne ogólnemu przepisowi dotyczącemu spraw majątkowych (art. 16 pkt 12). Oznacza to w praktyce powierzenie całości spraw majątkowych radzie – co wobec zakresu zadań jest całkowicie nieefektywne.</p>	<p>Uporządkować katalog wyłącznej kompetencji rady powiatu metropolitalnego.</p>
8.	<p>Wzajemna relacja organu wykonawczego</p>	<p>Projekt ustawy postuluje rozwiązanie nie znane dotychczas obowiązującym przepisom ustrojowym – przewodniczącym rady powiatu metropolitalnego</p>	<p>Zrezygnować z rozwiązania.</p>

	i stanowiącego.	ma być starosta jako przewodniczący zarządu powiatu metropolitalnego. Istotnie – w innych krajach znane są takie rozwiązania, jednakże są one elementem odmiennie ukształtowanych relacji organu wykonawczego i stanowiącego. Wprowadzanie bez żadnych dalszych zmian unii personalnej przewodniczącego organu stanowiącego i organu wykonawczego jest rozwiązaniem zaburzającym wzajemną równowagę obu organów. Dobrym przykładem może tu być proponowany art. 45 ust. 4, w którym skarbnik, który odmówił kontrasygnaty, jest obowiązany dokonać ją na pisemne polecenie starosty, przy jednoczesnym powiadomieniu o tym m.in. rady powiatu metropolitalnego, na czele której stoi starosta.	
9.	Tryb przyjmowania regulaminu organizacyjnego starostwa metropolitalnego.	Projekt ustawy zakłada, że regulamin organizacyjny starostwa metropolitalnego jest uchwalany przez radę powiatu metropolitalnego. Już w chwili składania projektu w doktrynie i praktyce wskazywano na nieracjonalność rozwiązania zastosowanego w ustawie o samorządzie powiatowym – spośród trzech ustaw ustrojowych tylko ona angażowała organ stanowiący w zatwierdzanie regulaminu organizacyjnego aparatu pomocniczego organu wykonawczego; pozostałe pozostawiały to samemu organowi wykonawczemu. Obecnie również w ustawie o samorządzie powiatowym obowiązuje ta zasada – nie ma zatem racjonalnego powodu, by w powiecie metropolitalnym przyjąć odmienną zasadę.	Przeniesienie kompetencji do przyjmowania regulaminu organizacyjnego na zarząd powiatu metropolitalnego.
10.	Tryb nabycia mienia przez powiat metropolitalny od gmin.	Zaproponowany w projekcie ustawy tryb nabywania przez powiat metropolitalny mienia od gmin – w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określi wykaz składników majątkowych i tryb ich przekazania (art. 44 ust. 2 pkt 1) jest niekonstytucyjny. Równie dyskusyjne jest odesłanie do odrębnej ustawy, która dokona przeniesienia majątkowego między gminami a powiatem metropolitalnym (art. 44 ust. 1 pkt 1). Odniesić można wrażenie, że autorzy projektu zapomnieli o fakcie, iż jednostki samorządu terytorialnego nie są częścią administracji rządowej, lecz odrębnymi osobami prawnymi; ich mienie jest ich własnością, a nie własnością Skarbu Państwa. Jakikolwiek przymusowe pozbawienie ich majątku stanowi zatem formę wywłaszczenia. Wskazane uwagi dotyczą również regulacji zawartych w art. 77 ust. 1 i 2.	Usunięcie wskazanych przepisów – powiat metropolitalny będzie mógł otrzymać od gmin (i powiatów) mienie na zasadach ogólnych, za zgodą podmiotów przekazujących majątek.
11.	Możliwość uczestniczenia	Projekt ustawy dopuszcza tworzenie i uczestniczenie przez powiat	Wskazać, że powiat metropolitalny

	<p>powiatu metropolitalnego w związkach z innymi jednostkami samorządu lokalnego.</p>	<p>metropolitalny w związkach z innymi gminami i powiatami. Wobec charakteru powiatu metropolitalnego rozwiązanie to nie zasługuje na poparcie. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę na fakt, że celem związku jest wspólne wykonywanie zadań publicznych. Co do zasady związek jest zatem tworzony przez jednostki samorządu lokalnego w zakresie zadań, które są dla nich wspólne. W przypadku powiatu metropolitalnego i gmin i powiatów wchodzących w jego skład takiej tożsamości nie ma. Z kolei brak jest argumentów funkcjonalnych przemawiających za uczestnictwem w związkach z jednostkami położonymi poza granicami powiatu metropolitalnego.</p> <p>Niezależnie od uwagi ogólnej należy dodatkowo wskazać na wadliwość przyjętej techniki legislacyjnej. Związki, w których będą uczestniczyły powiaty metropolitalne, będą szczególnym przypadkiem związków komunalnych. Nie ma zatem potrzeby kształtowania odmiennego ustroju tych związków – będzie to bowiem budziło wątpliwości, co do możliwości uczestniczenia powiatu metropolitalnego w już istniejących związkach.</p>	<p>nie może uczestniczyć w związkach z innymi jednostkami samorządu lokalnego. Konsekwencją będzie usunięcie większości przepisów rozdziału 6.</p>
12.	<p>Udziały w podatkach dochodowych jako dochód powiatu metropolitalnego.</p>	<p>Przepisy dotyczące finansowania powiatu metropolitalnego są skonstruowane tak, że nawet przy wykorzystaniu uzasadnienia nie sposób jednoznacznie ustalić jaki był cel projektodawców. Jak się wydaje zaproponowane rozwiązanie zostało opracowane w oparciu o specyfikę aglomeracji górnośląskiej – i nie dość, że bezmyślnie podniesione do rangi zasady ogólnej, to nawet w swoim pierwotnym brzmieniu wadliwie zredagowane. Jak się wydaje zamiarem projektodawców było podzielenie 10,25% udziału w PIT i 1,40% udziału w CIT przypadającym obecnie w całości miastom na prawach powiatu między te miasta i utworzony powiat metropolitalny. Na tym tle pojawiają się dwa problemy. Po pierwsze poza obszarem miast na prawach powiatu są to dodatkowe udziały znacząco zwiększające skutki finansowe dla budżetu państwa (co nie znalazło swojego odzwierciedlenia w uzasadnieniu). Po drugie – ustawa nie zawiera jakichkolwiek operacyjnych kryteriów podziału środków między powiat metropolitalny i miasta na prawach powiatu. Sformułowanie „proporcjonalnie do średnich kosztów realizacji przekazanych zadań” (art. 68 pkt 2 w zakresie dodawanego art. 5a ust. 2 zd. 2 i art. 5a ust. 3 zd. 2)</p>	<p>Zastąpić udziały w podatkach dochodowych jako źródło dochodów powiatów metropolitalnych wpłatami ze strony gmin tworzących ten powiat, zwłaszcza miast na prawach powiatu.</p>

		<p>mogłoby mieć zastosowanie jedynie w przypadku, gdyby w Polsce była przeprowadzona standaryzacja i wycena realizacji zadań publicznych. Przypomnieć należy, że żadna z tych czynności w sposób konsekwentny nie została przeprowadzona. Natomiast wiarygodność przeliczeń przeprowadzanych – zgodnie z projektem – przez poszczególne miasta będzie stała pod znakiem zapytania.</p>	
13.	<p>Mechanizm przejściowego zwiększenia dochodów powiatu metropolitalnego.</p>	<p>Całkowicie niezrozumiała jest regulacja zawarta w art. 68 pkt 2 w zakresie dodawanego art. 5a ust. 2a (na marginesie – nie jest jasne dlaczego w dodawanym w całości artykule stosowana jest numeracja odpowiadająca zmianom). Jak się wydaje celem projektodawców było umożliwienie uzyskania przez powiat metropolitalny „premi” przewidzianej w obecnie obowiązujących przepisach dla łączących się jednostek samorządu terytorialnego. Wbrew treści przepisu powiat metropolitalny nie powstaje w wyniku połączenia miast metropolitalnych (na marginesie – pojęcie jest niezdefiniowane) i to nawet w realiach aglomeracji górnośląskiej. Aby można było mówić o połączeniu powiatów musiałoby nastąpić pozbawienie poszczególnych miast praw powiatu – a to przewidziane nie jest. Powiat metropolitalny jest zatem całkowicie nowym bytem prawnym, a nie wynikiem połączenia czegokolwiek.</p>	<p>Alternatywnie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • rezygnacja z zaproponowanego rozwiązania <p>albo</p> <ul style="list-style-type: none"> • jednoznaczne wskazanie, że powiatowi metropolitalnemu przysługuje przejściowe zwiększenie udziału w PIT bez nawiązywania do istniejącego mechanizmu wsparcia dla łączących się jednostek samorządu terytorialnego
14.	<p>Zwolnienia z dokonywania wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.</p>	<p>Projekt ustawy przewiduje, że zarówno powiat metropolitalny, jak i miasta na prawach powiatu wchodzące w skład powiatu metropolitalnego miałyby być zwolnione z dokonywania wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów (art. 68 pkt 9). Nie ulega wątpliwości, że – chociażby w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego – zmiana w systemie „Janosikowego” jest potrzebna. Musi to być jednak zmiana o charakterze systemowym. Projekt tymczasem wprowadza nieuzasadnione niczym preferencje dla miast na prawach powiatu. Fakt, że stworzą one powiat metropolitalny – ułatwiający realizację dotychczasowych zadań – nie ma żadnego związku z koniecznością zwiększenia wydatków. Nie ma zatem argumentów przemawiających za całkowitym zaprzestaniem wpłat na rzecz wspierania jednostek znajdujących się w trudniejszej sytuacji. Dodać należy, że szczególnie oburzający jest fakt, iż co prawda miasta na</p>	<p>Zrezygnować z rozwiązania w całości.</p>

		<p>prawach powiatu wchodzące w skład powiatu metropolitalnego zostają zwolnione z wpłat na część równoważącą, to jednocześnie nie zostają wykluczone z grona beneficjentów tej części subwencji ogólnej. Projekt proponuje zatem mechanizm zabierania biedniejszym, po to by dać bogatym.</p>	
15.	Zakres zmian w przepisach prawa materialnego.	<p>Przyznanie określonych kompetencji powiatowi metropolitalnemu na poziomie ustawy ustrojowej wymaga dokonania odpowiednich zmian w przepisach prawa materialnego. Tytułem przykładu: art. 8 ust. 1 pkt 4 powierza powiatowi metropolitalnemu całość zadań z zakresu wykonywania publicznego transportu zbiorowego na swoim obszarze. Tymczasem w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym zadania związane z gminnymi przewozami pasażerskimi dalej pozostają przypisane do poziomu gminnego. Powiat metropolitalny ma być zarządcą dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze powiatu metropolitalnego (art. 8 ust. 1 pkt 4), ale żadne wynikające stąd zmiany w ustawie o drogach publicznych nie zostają wprowadzone. Nie jest też przesądzone, czy uprawnienie to ma obejmować również autostrady i drogi ekspresowe. Przykładów można mnożyć – szacunkowo można przyjąć, że brak jest nowelizacji około 15 ustaw.</p>	<p>Uzupełnić projekt o niezbędne zmiany w ustawach materialnego prawa administracyjnego.</p>