



PREZES
PROKURATORII GENERALNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Leszek Bosek

Warszawa, 7 marca 2018 r.

KR-51-126/18/MSE
W/ 8240 /17

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. **08.03.2018**

Data wpływu

Pan

Adam PODGÓRSKI

ZASTĘPCA SZEFA

KANCELARII SEJMU

W odpowiedzi na pismo z dnia 5 lutego 2018 r., nr GMS-WP-173-37/18, zawierające prośbę o przedstawienie opinii dotyczącej poselskiego **projektu ustawy o Wrocławskim Związku Metropolitalnym**, załączam poniżej uwagi Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej do przedłożonego projektu.

PREZES
Prokuraturii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej

Leszek Bosek

Otrzymują:

adresat – 1 egz.,
a/a – 1 egz.

KR-51-126/18/MSE

Opinia do poselskiego projektu ustawy Wrocławskim Związku Metropolitalnym (druk nr 2252)

1. Unormowania zaproponowane w projekcie ustawy o Wrocławskim Związku Metropolitalnym (druk nr 2252, dalej: projekt) należy rozpatrywać w ścisłym powiązaniu z ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730). Ważny kontekst oceny projektu stanowi również nieobowiązująca już ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. poz. 1890, ze zm.). Oba przywołane akty normatywne odnoszą się do zagadnień, które – zgodnie z zamysłem autorów projektu – mają stać się przedmiotem odrębnej ustawy. Dostrzec można przy tym, że projekt w zasadniczym wymiarze powiela rozwiązania ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Częściowo wykorzystuje również niektóre elementy ustawy o związkach metropolitalnych. Stanowi przez to specyficzną propozycję ukształtowaną z połączenia obu aktów normatywnych. Jego ocena dokonywana jest więc przede wszystkim pod kątem wewnętrznej spójności tego przedłożenia, jak również jego systemowej zbieżności z obowiązującymi rozwiązaniami normatywnymi w analizowanej sferze.

2. Ukształtowanie treści projektu na podstawie dwóch nieco odmiennych koncepcji wynikających odpowiednio z ustawy z 2015 r. oraz obowiązującej ustawy z 2017 r. może prowadzić do pewnych niekonsekwencji, które w efekcie mogą utrudniać odczytywanie i właściwe stosowanie nowej regulacji. Ta ogólniejsza uwaga odnosi się – w pierwszej kolejności – do proponowanej treści **art. 1 i 2** nowej ustawy. Skoro projekt zawiera definicję związku metropolitalnego (art. 2 projektu), a przy tym przesądza też, że chodzi konkretnie o Wrocławski Związek Metropolitalny (art. 1 ust. 1 projektu), to zbędnym jest dodatkowe określanie składu tej struktury w art. 1 ust. 3 projektu. Unormowanie, zgodnie z którym w skład związku mogą wchodzić gminy i powiaty położone w województwie dolnośląskim wynika wprost z art. 2 projektu. Znacznie bardziej czytelne byłoby zatem przeniesienie treści tego przepisu do art. 1 projektu (np. jako art. 1 ust. 2). W takim wypadku obecna treść art. 1 ust. 2 projektu mogłaby znaleźć miejsce w tym przepisie, jako ostatni jego ustęp. Takie unormowanie nawiązywałoby wyraźnie do konstrukcji art. 1 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, czyniąc rozwiązanie proponowane w projekcie bardziej czytelnym.

Po drugie, wyraźny brak konsekwencji autorów projektu dostrzec można w odniesieniu do przepisów określających **procedurę tworzenia** Wrocławskiego Związku Metropolitalnego. Z jednej strony, w art. 1 ust. 1 projektu zawarto unormowanie, zgodnie z którym związek ten *może być* utworzony. Przewidziano również, że ma to być struktura o określonej nazwie wynikającej z regulacji ustawowej. Z drugiej strony, otwierający rozdział 2 projektu art. 5 ust. 1 wskazuje, że Rada Ministrów w drodze rozporządzenia *tworzy związek metropolitalny, ustalając jednocześnie jego nazwę*. Jeżeli intencją autorów projektu jest – co wskazano w uzasadnieniu – stworzenie *możliwości utworzenia Wrocławskiego Związku Metropolitalnego*, a jednocześnie samo uchwalenie proponowanej ustawy nie ma przesądzać o powstaniu tej struktury, to odpowiadać powinno temu unormowanie trybu jej tworzenia w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które *może być* wydane. Trzeba przy tym rozstrzygnąć, czy nazwa takiego związku ma zostać ustalona w ustawie, czy też ma ją dopiero określić Rada Ministrów. W tym drugim wypadku wymagałoby to odpowiedniego preredagowania zarówno nazwy proponowanej ustawy, jak również poszczególnych jej przepisów posługujących się nazwą Wrocławski Związek Metropolitalny i zastąpienie jej np. klasyfikacją odnoszącą się do nazwy województwa.

3. Osobna uwaga dotyczy przewidzianego w projekcie trybu tworzenia związku metropolitalnego w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (**art. 5-7 projektu**). Rozwiązania proponowane przez autorów projektu powielają w zasadniczym stopniu treść art. 4-7 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Niemniej sposób, w jaki przepisy ustawowe zostały częściowo przeniesione i odwzorowane w projekcie może budzić pewne wątpliwości interpretacyjne. Chodzi tu konkretnie o sposób ujęcia kompetencji Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń dotyczących związku metropolitalnego. Zgodnie z ustawą o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Rada Ministrów może wydawać dwa rodzaje rozporządzeń. Po pierwsze, dotyczące utworzenia związku metropolitalnego, ustalenia jego nazwy, siedziby władz, obszaru i granic (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy). Po drugie, rozporządzenie zmieniające obszar i granice związku metropolitalnego (art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy). Ustawodawca określił przy tym, że rozporządzenie zmieniające może polegać jedynie na jego poszerzeniu o nowe gminy. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy, obszar związku metropolitalnego w nowych granicach ma bowiem obejmować co najmniej obszar gmin, które wchodzą w skład tego związku w jego dotychczasowych granicach. Wspomniany tutaj podział na dwa rodzaje rozporządzeń został przy tym konsekwentnie utrzymany w kolejnych przepisach ustawy, które osobno regulują warunki wydania każdego z tych aktów normatywnych (zob. art. 5 i 6 oraz m.in. art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 2 ustawy).

Autorzy projektu posłużyli się wspomnianym modelem regulowania zakresu kompetencji prawotwórczych Rady Ministrów w art. 5 projektu. Wskazali jednak, że Rada Ministrów w drodze rozporządzenia: tworzy związek metropolitalny, ustalając jego nazwę i siedzibę władz (art. 5 ust. 1 pkt 1 projektu) oraz ustala i zmienia granice związku metropolitalnego przez wskazanie gmin i powiatów wchodzących w skład tego związku (art. 5 ust. 1 pkt 2 projektu). W efekcie, aby wydać rozporządzenie tworzące związek metropolitalny i określające jego granice Rada Ministrów ma działać na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 projektu. W kolejnych przepisach – art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 i 3 projektu – zastosowano odesłanie do *rozporządzeń, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2*. Natomiast w art. 7 ust. 2 i 4 projektu przywołano jedynie art. 5 ust. 1 pkt 2 projektu zastrzegając, że dotyczy to rozporządzenia *w przypadku zmiany granic istniejącego związku metropolitalnego*.

Powiązanie – w proponowanym art. 5 ust. 1 pkt 2 projektu – dwóch różnych kwestii, to znaczy ustalania i zmiany granic związku metropolitalnego, a następnie łączne odsyłanie do tego przepisu w kolejnych unormowaniach określających procedurę wydawania stosownego rozporządzenia budzi wątpliwości interpretacyjne. Powstaje bowiem pytanie, czy w przepisach (art. 6 ust. 1 i 7 ust. 1 i 3 projektu), które odsyłają do art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 projektu chodzi wyłącznie o rozporządzenie tworzące związek metropolitalny i ustalające jego granice czy też – skoro art. 5 ust. 1 pkt 2 powołany jest tu bez dodatkowych zastrzeżeń (wzorem art. 7 ust. 2 i 4 projektu) – ma w tym wypadku chodzić także o rozporządzenie dotyczące zmiany granic takiego związku? Z tym wiąże się drugie pytanie. Mianowicie, skoro autorzy projektu wyróżniają rozporządzenie zmieniające w art. 7 ust. 2 i 4 projektu, a więc w przepisie dotyczącym opinii koniecznych do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów, to czy należy z tego wnosić, że art. 6 projektu określający tryb wydania rozporządzeń (wnioskodawcę, wymagania dotyczące wniosku) ma mieć zastosowanie zarówno do rozporządzeń tworzących związek metropolitalny i ustalających jego granice, jak i do rozporządzeń zmieniających?

Zasygnalizowane powyżej pytania wskazują, że przyjęty przez autorów projektu sposób normowania materii wynikających z art. 5-7 projektu może w praktyce przysparzać pewnych trudności. Wydaje się, że można zminimalizować ryzyko ich wystąpienia wyróżniając w projekcie – z jednej strony – rozporządzenia które tworzą związek metropolitalny, ustalają jego nazwę, siedzibę władz oraz, co warto podkreślić, ustalają granice tej jednostki (jej obszar), z drugiej natomiast rozporządzenia zmieniające dotychczasowe granice związku. To znaczy, że proponowany art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 projektu mógłby odzwierciedlać treść art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Następnie w kolejnych dwóch przepisach projektu – w art. 6 i 7 – można konsekwentnie unormować procedurę wnioskowania o wydanie przez Radę Ministrów każdego z tak wyróżnionych rozporządzeń. Przyjęcie takiego rozwiązania ma swoje

uzasadnienie biorąc pod uwagę przede wszystkim specyfikę rozporządzenia zmieniającego obszar związku metropolitalnego, definiowanego wyraźnie w projekcie (art. 5 ust. 3 projektu). Autorzy projektu mogą posłużyć się regulacją zawartą obecnie w art. 5-7 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim zachowując przy tym specyfikę tworzenia Wrocławskiego Związku Metropolitalnego (dotyczy ona np. innego niż w ustawie trybu wnioskowania o wydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów). Nawiązanie do obowiązujących unormowań pozwoliłoby jasno określić wymagania dotyczące wniosków o wydanie rozporządzeń w dwóch różnych sytuacjach – tworzenia związku metropolitalnego oraz zmiany jego granic.

4. Osobna uwaga dotyczy treści **art. 6 ust. 4 pkt 1 i 2 projektu**, czyli przepisów określających dwa pierwsze wymagania, jakie spełniać ma wniosek o wydanie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia związku metropolitalnego. Mowa jest tutaj o obowiązku dołączenia do wniosku *uzasadnienia* oraz osobno *stanowiska wnioskodawcy dotyczącego spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 5 ust. 2*. Należy zwrócić uwagę, że – po pierwsze – ogólnie określony wymóg dołączenia uzasadnienia wniosku, bez nieco bardziej szczegółowego przywołania elementów treściowych, jakie powinno ono zawierać, wydaje się być niedookreślony. Po drugie, dołączenie stanowiska o spełnieniu przesłanek wynikających z art. 5 ust. 2, sprowadza się – biorąc pod uwagę treść tego przepisu – do wykazania, że między określonymi jednostkami samorządu terytorialnego istnieją odpowiednie więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe, dostateczne powiązania funkcjonalne oraz rozwinięte formy współpracy, które uzasadniają utworzenie nowej struktury, jaką jest związek metropolitalny. Chodzi tu zatem o uzasadnienie wniosku. W tej sytuacji ujmowanie w art. 6 ust. 4 pkt 1 projektu osobnego warunku uzasadnienia wniosku wydaje się stanowić powtórzenie tego, co i tak wnioskodawca ma wykazać na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 2 projektu.

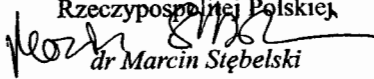
5. W **art. 8 projektu** wskazano okresy, w ramach których możliwe będzie wydanie przez Radę Ministrów rozporządzeń w sprawie związku metropolitalnego. Nawiązując w pierwszej kolejności do uwag wyrażonych w pkt 4 można dojść do wniosku, że ogólne odesłanie w art. 8 ust. 1 projektu do *rozporządzeń, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2*, ma w tym wypadku dotyczyć zarówno rozporządzenia tworzącego związek i ustalającego jego obszar, jak również określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 projektu rozporządzeń zmieniających granice tej jednostki. To tylko potwierdza, że stosowane w projekcie odesłanie – łącznie do art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 – nie zawsze ma taki sam zakres znaczeniowy.

W proponowanym brzmieniu art. 8 brakuje wyraźnego wskazania, że – oprócz rozporządzeń tworzących związek metropolitalny z dniem 1 stycznia roku następnego (art. 8 ust. 2 projektu) – także zmiana obszaru takiego związku następuje np. z dniem 1 stycznia kolejnego roku.

Oprócz tego odesłanie zawarte w art. 8 ust. 3 projektu dotyczy przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, które utraciły już moc obowiązującą. Zarówno wskazany art. 51a, jak i pozostałe przepisy rozdziału 7a tej ustawy zostały uchylone na podstawie art. 60 pkt 2 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Skoro autorzy projektu uznali za stosowne wykorzystanie treści uchylonego art. 51b ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, o czym świadczy brzmienie art. 51 projektu (na marginesie można wspomnieć o niepełnym sformułowaniu art. 51 ust. 4 projektu), to być może właśnie w tym przepisie powinno znaleźć się również dodatkowe unormowanie określające moment przyznania związkowi metropolitalnemu dochodów pochodzących z wpływów podatkowych. Można zauważyć, że taki sposób normowania wykorzystano w art. 52 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim.

6. Dwie drobniejsze uwagi dotyczą unormowań zawartych w art. 24 ust. 2 oraz art. 25 ust. 2 projektu. W pierwszym wypadku autorzy projektu przewidzieli, że w skład komisji rewizyjnej wchodzi delegaci. Uregulowanie to nie precyzuje jednak choćby minimalnej liczby członków tego organu związku metropolitalnego. Można postulować dokładniejsze określenie składu tego organu wykorzystując np. brzmienie art. 24 ust. 2 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, zgodnie z którym komisję rewizyjną tworzy co najmniej 3 delegatów.

Druga uwaga dotyczy przepisu określającego większość do podejmowania uchwał przez zgromadzenie związku metropolitalnego. Warunek wynikający z art. 25 ust. 2 pkt 2 projektu ma wyraźnie podkreślać znaczenie i pozycję delegata reprezentującego Wrocław. Niemniej sposób, w jaki przepis ten został skonstruowany budzi wątpliwości. Odnosi się bowiem do dwóch zupełnie odmiennych kryteriów. Z jednej strony do pojęcia *większości ludności*, z drugiej zaś liczby 40 % *głosów*. Nie wyjaśnia przy tym, czy ten procent należy ustalać w odniesieniu do ogólnej liczby wszystkich mieszkańców związku metropolitalnego czy może chodzić tu o procent ogólnej puli głosów przysługujących delegatom wchodzącym w skład zgromadzenia. Rozstrzygnięcie tej kwestii wymaga stosownych zmian legislacyjnych.

RADCA
Prokuratury Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej

dr Marcin Stębel