



Warszawa, dnia 14 marca 2017 r.

Opinia do ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim

(druk nr 440)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa określa tryb utworzenia oraz zasady działania związku metropolitalnego w województwie śląskim.

Związek zostanie utworzony przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Procedurę utworzenia zainicjuje wniosek rady miasta Katowice, która przygotowuje dane niezbędne do wydania rozporządzenia.

Związek metropolitalny uzyska osobowość prawną. Jego organami będą zarząd i zgromadzenie złożone z przedstawicieli gmin wchodzących w skład związku. Kompetencje organów odpowiadają modelowi charakterystycznemu dla jednostek samorządu terytorialnego.

Nadzór nad działalnością związku metropolitalnego będą sprawować Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda śląski, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa.

Zadania związku metropolitalnego będą dotyczyły w pierwszym rzędzie kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju społecznego i gospodarczego, transportu oraz promocji. Ponadto związek będzie mógł przejmować zadania należące do samorządu lub administracji rządowej na zasadzie porozumień.

Ustawa uchyla ustawę z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, będącą podstawą do utworzenia związków metropolitalnych na innych obszarach kraju.

Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona przez Sejm na 37. posiedzeniu w dniu 9 marca 2017 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 1211). Projekt był przedmiotem prac sejmowych Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, które wprowadziły poprawkę zmieniającą termin wydania rozporządzenia z dnia 31 marca na dzień 30 czerwca, wydłużyły termin na zwołanie pierwszego posiedzenia zgromadzenia z 30 dni na 2 miesiące od dnia utworzenia związku metropolitalnego, oraz wprowadziły szereg poprawek techniczno-legislacyjnych.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono poprawki, z których aprobatę Sejmu zyskało skrócenie *vacatio legis* do jednego dnia.

III. Uwagi szczegółowe

1. Na podstawie art. 8 ust. 1 rozporządzenie o utworzeniu związku metropolitalnego jest wydawane do dnia 30 czerwca. Następnie związek metropolitalny jest tworzony z dniem 1 lipca, z tym że realizację zadań związek metropolitalny rozpoczyna z dniem 1 stycznia roku następnego (art. 8 ust. 2).

Ustawodawca określając termin wydania rozporządzenia nie wskazał roku, należy więc rozumieć że może to być dowolny rok.

Na wstępie należy zauważyć, że art. 8 ust. 1 powinien odnosić się do dnia wejścia w życie rozporządzenia, a nie jego wydania, gdyż gdyby rozporządzenie weszło w życie po dniu 1 lipca, to jego przepisy musiałyby działać z mocą wsteczną, co w zasadzie jest niedopuszczalne.

W dalszej kolejności należy stwierdzić, że przepis jest pozbawiony treści, ponieważ nie jest określony rok, w którym należy wydać rozporządzenie. Wobec tego jeżeli rozporządzenie zostanie wydane po dniu 30 czerwca danego roku, to organ zmieści się w terminie 30 czerwca roku kolejnego (np. rozporządzenie zostanie wydane dnia 15 lipca 2018 r. to zostanie zachowany termin do dnia 30 czerwca 2019 r.).

Wadliwa redakcja przepisu oraz jego bezprzedmiotowość przemawiają za skreśleniem art. 8 ust. 1. Treść art. 8 ust. 2 wystarcza do zachowania zaplanowanych przez ustawodawcę terminów utworzenia i rozpoczęcia działalności przez związek metropolitalny.

Propozycja poprawki:

w art. 8 skreśla się ust. 1;

2. Zgodnie z art. 24 ust. 2 zd. 2 członkostwa w komisji rewizyjnej (której zadaniem jest m.in. kontrolowanie działalności zarządu związku metropolitalnego) nie można łączyć z funkcją przewodniczącego i wiceprzewodniczącego zgromadzenia. Przepis dopuszcza łączenie członkostwa w komisji rewizyjnej i w zarządzie. Jest to sytuacja niepożądana i ustawodawca powinien się wystrzegać umożliwiania łączenia członkostwa w organie kontrolującym i kontrolowanym.¹

Wydaje się, że ustawodawca dopuścił możliwość łączenia tych funkcji w sposób niezamierzony. Przepis art. 24 ust. 2 zd. 2 jest powtórzeniem art. 23 ust. 2 zd. 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych. Należy jednak zauważyć, że w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych niemożliwe było łączenie funkcji członka zarządu i delegata, dlatego przepis pomijał kwestię łączalności członkostwa w zarządzie i w organie zgromadzenia. Natomiast porównanie art. 28 ust. 2 oraz art. 21 ust. 2 omawianej ustawy wskazuje na możliwość łączenia tych funkcji.

Wobec powyższego należy uzupełnić katalog niepołączalnych funkcji w art. 24 ust. 2.

Propozycja poprawki.

w art. 24 w ust. w w zd. 2 po wyrazie „funkcją” dodaje się wyrazy „członka zarządu,”;

3. Przepisy art. 25 ust. 1 oraz art. 34 kończą się wyrażeniem „chyba że ustawa stanowi inaczej”. Jedną z podstawowych reguł wykładni prawa jest zasada, że przepis szczególny ma pierwszeństwo przed przepisem ogólnym, dlatego przytoczone wyrażenie jest zbędne. Uwagę należy odpowiednio odnieść do art. 36 ust. 1 i art 43 ust. 1.

Propozycja poprawek:

1) *w art. 25 w ust. 1 oraz w art. 34 skreśla się wyrazy „, chyba że ustawa stanowi*

¹ Por. art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

inaczej”;

2) *w art. 36 w ust. 1 skreśla się wyrazy „, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej”;*

3) *w art. 43 w ust. 1 skreśla się wyrazy „, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”;*

4. Na podstawie art. 31 ust. 2 po zapoznaniu się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 24 ust. 3, zgromadzenie może odwołać zarząd. Określony w art. 24 ust. 3 wniosek jest składany przez komisję rewizyjną i dotyczy udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi. Niejasne jest natomiast, której opinii dotyczy odesłanie zawarte w art. 31 ust. 2, ponieważ w art. 24 wymienia się dwie opinie. Pierwsza jest opinią komisji rewizyjnej na temat wykonania budżetu, a druga jest opinią regionalnej izby obrachunkowej na temat wniosku o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium zarządowi.

Wydaje się, że celem przepisu było zapoznanie się z opinią regionalnej izby obrachunkowej, i w oparciu o takie założenie sformułowano propozycję poprawki. Gdyby inny był cel ustawodawcy poprawkę należy zmodyfikować.

Propozycja poprawki:

w art. 31 w ust. 2 po wyrazie „opinią” dodaje się wyrazy „regionalnej izby obrachunkowej”;

5. W art. 41 w ust. 2 wskazano podstawy nabycia mienia przez związek metropolitalny. Wydaje się, że w zamyśle twórców przepisów katalog źródeł nabycia mienia miał mieć charakter otwarty. Wskazuje na to ostatni punkt wyliczenia w następującym brzmieniu „przez inne czynności prawne, w tym w drodze darowizn, spadków i zapisów”.

Pojęcie czynności prawnej łączy się w prawie cywilnym z realizacją trzech warunków: z dokonaniem oświadczenia woli w celu wywołania zgodnych z tym oświadczeniem skutków prawnych, ze związaniem powstania skutków prawnych z zamiarem ich wywołania oraz

z powstaniem skutków prawnych zgodnych ze skutkami wyrażonymi w oświadczeniu woli, chyba że z mocy prawa następuje ich modyfikacja.²

Poza czynnościami prawnymi istnieją inne zdarzenia prawne, które mogą powodować nabycie mienia. Jako typowy przykład należy wskazać decyzje administracyjne oraz orzeczenia sądowe. Trudno zakładać, że ustawodawca chciał uniemożliwić nabycie mienia związkowi metropolitalnemu na podstawie innych niż czynności zdarzeń prawnych.

Propozycja poprawki:

w art. 41 w ust. 1 w pkt 3 wyrazy „przez inne czynności prawne” zastępuje się wyrazami „na innej podstawie”;

6. Na podstawie art. 46 ust. 2 pkt 1 i 2 zarządowi związku metropolitalnego przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez zgromadzenie oraz emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez zgromadzenie.

Obydwa uprawnienia dotyczą sfery cywilnoprawnej, co nakazuje oceniać omawiany przepis w odniesieniu do reguł prawa cywilnego. Związek metropolitalny jako osoba prawna (art. 2 ust. 2) działa poprzez swoje organy. Oznacza to, że oświadczenie woli składa i dokonuje czynności prawnej nie organ osoby prawnej, lecz sama osoba prawna. Oświadczenie woli złożone przez organ jest uważane za oświadczenie woli tej osoby prawnej, a działanie piastuna organu osoby prawnej uważane jest za działanie samej osoby prawnej.³

Ta relacja między organem a osobą prawną musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w redakcji przepisu. To nie zarząd zaciąga zobowiązania i emituje papiery wartościowe, a czyni to związek metropolitalny, w którego imieniu działa zarząd.

Wobec powyższego należy wprowadzić następującą poprawkę:

² K. Piasecki: Komentarz do art.56 Kodeksu cywilnego. LEX.

³ K. Piasecki: Komentarz do art.38 Kodeksu cywilnego. LEX.

w art. 46 w ust. 2:

- a) w pkt 1 po wyrazie „zaciągania” dodaje się wyrazy „w imieniu związku metropolitalnego”,
- b) w pkt 2 po wyrazie „emitowania” dodaje się wyrazy „w imieniu związku metropolitalnego”;

Michał Gil

Główny legislator