**UZASADNIENIE**

**USTAWY O ŁÓDZKIM ZWIĄZKU METROPOLITALNYM**

Powstanie reaktywowanego samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej doprowadziło do funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego na płaszczyźnie gminy, powiatu i województwa. Jednocześnie, niemal od początku działania tych jednostek zaobserwowano na ich obszarach procesy demograficzne, społeczne i gospodarcze, także kulturowe, które wykraczają poza granice administracyjne jednostek samorządu terytorialnego. Stąd, zaistniała potrzeba wprowadzenia rozwiązań dla obszarów o charakterze metropolitalnym. Instytucja związków międzygminnych, która funkcjonuje w polskim prawie samorządowym od lat 90. XX w., służy w założeniu wspólnemu wykonywaniu zadań publicznych przez gminy. Gminy przekazują związkowi międzygminnemu te zadania, które same posiadają, a związek nic ponad to nie ma prawa realizować. Trzeba podkreślić, że zadania gminne ze swej istoty są dostosowane do obszaru i potrzeb tych jednostek. Zgodnie z regułą pomocniczości gminy, co do zasady, nie realizują zadań, które wykraczają poza ich granice i możliwości. Tym samym związek nie ma zdolności realizować zadań, które dotyczą obszaru związku, ale wykraczają poza kompetencje gmin. Do realizowania zadań specyficznych dla metropolii nie są również uprawnione inne jednostki samorządu terytorialnego (powiat i województwo), zwane dalej również "jst". Z tych powodów ustawodawca zdecydował się wprowadzić do porządku prawnego instytucję związku metropolitalnego. Jest to zupełnie inny rodzaj zrzeszenia gmin od związków międzygminnych, związków powiatów czy związków powiatowo-gminnych. Cechą odróżniającą są kompetencje właściwe dla obszaru o metropolitalnym charakterze. W obowiązującym porządku prawnym funkcjonuje już ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730), której regulacje mogą stanowić dobry przykład wprowadzenia podobnych rozwiązań dla innych obszarów metropolitalnych.

Projekt ustawy o łódzkim związku metropolitalnym wychodzi naprzeciw licznie zgłaszanych głosów mieszkańców miast i gmin województwa łódzkiego o potrzebie utworzenia tego rodzaju instytucji. Proponowane przepisy mają umożliwić nie tylko skuteczne utworzenie związku metropolitalnego, ale również zapewnić zdolność do wykonywania istotnych z punktu widzenia obywateli zadań publicznych. Powstanie łódzkiego związku metropolitalnego przyczyni się do wzrostu potencjału ekonomicznego, gospodarczego i kulturowego regionu, który obejmuje Łódź i okoliczne gminy. Jednocześnie w pełni zostanie wykorzystany ukształtowany dotychczas obszar funkcjonalny samorządów województwa łódzkiego oraz zostaną rozszerzone formy współpracy tych samorządów (nastąpi koordynacja zadań publicznych w oparciu o związek metropolitalny). Poza tym, ze względu na konieczność zapewnienia zrównoważonego rozwoju pozostałych, mniejszych obszarów funkcjonalnych np. wokół marginalizowanych ośrodków miejskich, jest pożądanym stworzenie narzędzi uzupełniających w tym zakresie dotychczasowe rozwiązania ustawowe.

Przedłożony projekt w zasadniczej warstwie ustrojowej bazuje na obowiązujących już przepisach ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, które już uzyskały aprobatę śląskich samorządów.

**Delimitacja obszarów metropolitalnych oraz utworzenie związku metropolitalnego**

Zgodnie z proponowaną ustawą istotne znaczenie dla utworzenia związków metropolitalnych ma delimitacja obszarów metropolitalnych, czyli określenie ich granic, bowiem jedynie gminy z obszaru metropolitalnego mogą składać wnioski o utworzenie związku metropolitalnego (art. 4-6). Proponuje się zatem, aby Rada Ministrów tworzyła związek i ustalała jego granice. Proponuje się również taką definicję związku metropolitalnego, która lepiej oddaje charakter aglomeracji łódzkiej. Zgodnie z jej treścią, związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin województwa łódzkiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 1 000 000 mieszkańców. Wskazana liczba mieszkańców jest adekwatna do liczby mieszkańców woj. Łódzkiego – około 2 500 000. Rozporządzenie ustalać będzie nazwę oraz siedzibę władz związku. Do takiego związku będą mogły przystępować kolejne gminy z terenu województwa łódzkiego, jednak bez możliwości wystąpienia (vide art. 1 i art. 4 projektu).

W celu usprawnienia procesu wydawania aktów wykonawczych na podstawie ustawy proponuje się wskazanie ministra odpowiedzialnego za inicjowanie rozporządzeń Rady Ministrów. Rozporządzenie w sprawie utworzenia związku metropolitalnego i ustalenia jego granic wydawane będzie na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 5 ust. 1 projektu). Wniosek ministra sporządzany będzie na podstawie wniosku rady miasta Łodzi (art. 5 ust. 2 projektu). Propozycja ta wynika z faktu, że miasto Łódź jest jedyną gminą wymienioną wprost przez ustawę, która będzie wchodzić w skład związku metropolitalnego (art. 1 ust. 3 projektu). Ta szczególna rola Łodzi odpowiada oczekiwaniom miast zrzeszonych w Łódzkim Związku Metropolitalnym.

W projekcie zakłada się, aby to ustawa (art. 5 projektu) regulowała procedurę składania wniosku oraz wymagane dokumenty. Rada miasta Łodzi będzie składać wniosek do ministra właściwego do spraw administracji publicznej, za pośrednictwem wojewody łódzkiego. Wojewoda, nie później niż w ciągu 30 dni od dnia otrzymania wniosku, przekaże go wraz ze swoją opinią, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej.

W projekcie również szczegółowo uregulowano tryb zmiany granic związku metropolitalnego. Procedura w tym zakresie będzie zbliżona do procedury tworzenia związku i ustalania jego granic. W przypadku zmiany granic organem wnioskującym do ministra właściwego do spraw administracji publicznej będzie zgromadzenie związku metropolitalnego. Aby nastąpiła zmiana granic, konieczna będzie pozytywna opinia zgromadzenia związku metropolitalnego oraz rady gminy/gmin przystępujących do tej formy współpracy (art. 6 projektu).

Przewiduje się, że wytyczne do rozporządzeń Rady Ministrów uwzględniają fakt, aby Rada Ministrów brała ona pod uwagę istniejące formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego. W efekcie obszar związku będzie w lepszym stopniu odpowiadać potrzebom samorządów.

Projekt ustawy zawiera wymóg przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w przypadku podejmowania przez gminy uchwał opiniujących utworzenie związku metropolitalnego oraz ustalenie jego granic. Dzięki temu mieszkańcy będą mieli zagwarantowaną możliwość wypowiedzenia się przed podjęciem stosownej uchwały rady gminy.

W związku ze szczególną rolą Łodzi w procedurze tworzenia związku metropolitalnego zakłada się, że pełnomocnikiem do spraw utworzenia związku będzie prezydent tego miasta. Projekt przewiduje zakres uprawnień pełnomocnika, które są związane z przygotowaniem organizacyjnym i prawnym związku.

**Wykonywanie zadań przez związek metropolitalny**

Proponuje się przyjęcie modelu, w którym związek będzie nakierowany na realizację ustawowo przewidzianych kompetencji, w tym w zakresie transportu zbiorowego co należy uznać za okoliczność niezmiernie ważną (art. 12 projektu). W perspektywie związek będzie mógł przejmować zadania gminne, ale na zasadzie dobrowolnych porozumień. Zaletą tego modelu jest jasne nakierowanie zadań związku na rozwój społeczno-gospodarczy związku, rozwój transportu i jego koordynację oraz ograniczenie ryzyka związanego z likwidacją i przekształceniem istniejących organizatorów transportu. Proponowany model pozwala na ewolucyjne przekształcanie związku (na podstawie porozumień) w organizatora transportu lub realizatora innych zadań na całym obszarze. Lekka struktura może też zachęcić więcej samorządów do udziału w związku. Oto najistotniejsze cechy tego modelu:

\*    w obszarze publicznego transportu zbiorowego głównym ustawowym zadaniem związku będzie:

-    planowanie, koordynacja, integracja oraz rozwój publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zadania w zakresie zrównoważonej mobilności miejskiej,

-    metropolitalne przewozy pasażerskie (art. 12 ust. 1 pkt 3 i 4 projektu);

\*    związek nie pozbawi gmin zadań w zakresie transportu z mocy ustawy;

\*    związek metropolitalny będzie mógł pełnić funkcję organizatora transportu w zakresie zadań gminnych wyłącznie na podstawie porozumień z jst oraz związkami jst (por. art. 12 ust. 2 projektu);

\*    związek będzie pełnił funkcję organizatora transportu w zakresie przewozów metropolitalnych, które są nową kategorią przewozów (inną od gminnych, powiatowych, wojewódzkich). W tym zakresie będzie mógł rozwijać nowe połączenia kolejowe, drogowe o zasięgu istotnym z punktu widzenia całej metropolii;

\*    w zakresie planowania związek będzie uchwalał plan transportowy obowiązujący na obszarze związku - tj. gmin i związków międzygminnych;

\*    doprecyzowano, że zadaniem związku jest rozwój społeczny i gospodarczy obszaru związku (por. art. 12 ust. 1 pkt 2 projektu).

Rozporządzenie będzie wydawane do dnia 30 czerwca, natomiast związek metropolitalny będzie tworzony z dniem 1 lipca. Realizacja zadań publicznych i uzyskiwanie dochodów w pełnej wysokości przez związek będzie następować z dniem 1 stycznia roku następującego po utworzeniu związku (por. art. 8, art. 51 i nast. projektu).

Luźniejsza struktura związku metropolitalnego, który w drodze ewolucji na zasadzie porozumień z gminami i związkami jst może przejmować wykonywanie zadań publicznych, wymaga rozwiązań prawnych, które umożliwią z jednej strony zachowanie ciągłości w wykonywaniu zadań publicznych oraz zagwarantują sukcesję praw i obowiązków, co jest szczególnie istotne dla zachowania tzw. trwałości projektów realizowanych ze środków europejskich.

W projekcie zaproponowano rozwiązanie, które ogranicza biurokratyczne procedury związane z likwidacją jednej jednostki i tworzeniem kolejnej oraz gwarantuje następstwo prawne jednostek. Dodatkowo warto odnotować, że jakkolwiek udziały i akcje mogą być zbywane na ogólnych zasadach, niemniej jednak istnieją wątpliwości co do dopuszczalności ich nieodpłatnego zbywania przez podmioty publiczne. Dlatego w przypadku spółek prawa handlowego przewidziano możliwość nieodpłatnego zbycia udziałów lub akcji za obopólną zgodą zainteresowanych stron.

Projekt przewiduje przepisy (art. 13), które umożliwiają przejęcie na rzecz związku metropolitalnego za zgodą zainteresowanych gmin spółek prawa handlowego oraz jednostek budżetowych realizujących zadania publiczne, o ile przedmiot ich działalności jest związany z realizacją zadań związku. Podobne rozwiązanie przewidziano w odniesieniu do związków międzygminnych. Ze względu jednak na ich specyfikę organizacyjną proponuje się możliwość przeniesienia - za obopólną zgodą - na związek metropolitalny wszelkich praw i obowiązków związku międzygminnego. Zbycie akcji lub udziałów, przekształcenie jednostki budżetowej lub samorządowego zakładu budżetowego oraz przeniesienie na związek metropolitalny praw i obowiązków związku międzygminnego będzie następować ze skutkiem na dzień 1 stycznia. Dodatkowo związek metropolitalny w odniesieniu do gmin - członków związku międzygminnego, niewchodzących w skład związku metropolitalnego, będzie wykonywał zadania publiczne w okresie 3 miesięcy począwszy od daty przejęcia praw i obowiązków związku międzygminnego. Po tym okresie wykonywanie zadań na rzecz tych gmin będzie możliwe na podstawie porozumienia. Przedmiotowe rozwiązania gwarantują ciągłość wykonywania zadań publicznych na obszarze związku metropolitalnego oraz poza nim.

Związek będzie potrzebował niezbędne środki na siedzibę, jej wyposażenie, zatrudnienie pracowników oraz rozpoczęcie prac przygotowujących m.in. plan transportowy czy studium metropolitalne. Dlatego proponuje się, aby wojewoda będzie mógł udzielić dotacji celowej na działania związane z jego utworzeniem (por. art. 11 projektu).

**Funkcjonowanie organów związku metropolitalnego**

Kluczowym dla skutecznej realizacji zadań przez każdy podmiot publiczny są sprawnie działające organy. Organami związku metropolitalnego będą zgromadzenie oraz zarząd. Zgromadzenie jest organem stanowiącym i kontrolnym związku metropolitalnego, a zarząd – organem wykonawczym. Zgromadzenie składa się z delegatów gmin wchodzących w skład związku, po jednym z każdej gminy; delegatami są wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), albo osoby przez nich upoważnione. W skład zarządu wchodzi 5 członków, w tym przewodniczący zarządu; zarząd jest wybierany przez zgromadzenie w głosowaniu tajnym.

**Pozostałe zmiany**

Projekt ustawy zawiera istotne przepisy odnoszące się do władz związku metropolitalnego (rozdział 4), mienia związku metropolitalnego (rozdział 5), jego finansów (rozdział 6) oraz dochodów związku metropolitalnego (rozdział 7). Wśród tych regulacji można zwrócić uwagę na następujące rozwiązania.

W konsekwencji wprowadzania możliwości zawierania porozumień między związkami metropolitalnymi a związkami jednostek samorządu terytorialnego zaproponowano możliwość udzielania pomocy dla związków jst. Dodatkowo wprowadzono możliwość udzielania pomocy związkowi metropolitalnemu przez jednostki samorządu terytorialnego i ich związki (art. 16 projektu).

Proponuje się określenie liczebności członków komisji rewizyjnej poprzez wskazanie, że w jej skład wchodzi co najmniej 3 delegatów (art. 24 ust. 2 projektu).

W projekcie zawarto przepis, który wprost nakazuje członkom zarządu związku, skarbnikowi związku oraz sekretarzowi członków zarządu związku złożenie oświadczenia majątkowego oraz upoważniono Prezesa Rady Ministrów do określenia jego wzoru w drodze rozporządzenia (art. 38 projektu).

Projekt reguluje zasady dotyczące nabywania mienia przez związek metropolitalny (art. 41 projektu). Wprowadza się możliwość nabycia przez związek metropolitalny mienia ruchomego i nieruchomego w drodze zawierania porozumień z gminami zrzeszonymi w związku, ale również z niebędącymi członkiem związku jednostkami samorządu terytorialnego i ich związkami lub organami reprezentującymi Skarb Państwa. W związku z obowiązującymi w aktualnym stanie prawnym przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, regulującymi zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, w art. 41 ust. 2 zaproponowano odesłanie do tych regulacji w przypadku, gdy porozumienia zawierane między związkiem metropolitalnym a samorządami lub Skarbem Państwa miałyby dotyczyć nabycia lub udostępniania nieruchomości na rzecz związku metropolitalnego.

Termin wejścia w życie projektowanej ustawy proponuje się ustalić na 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega obowiązkowi notyfikacji, zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania konsultacji lub uzgodnienia.

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |