



Warszawa, dnia ..... 07 KWI. 2010

RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTER  
SPRAW WEWNĘTRZNYCH  
I ADMINISTRACJI

DP-I-0232-402/10/ES

47m. E.04.

**Pan**  
**Piotr Zientarski**  
**Przewodniczący**  
**Komisji Ustawodawczej**  
**Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

*namowu Panie Przewodniczący*

W związku z pismem nr BPS/KU-034/814/2/10 z dnia 16 marca 2010 r., w którym zwrócono się o sporządzenie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w *senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (druk nr 814)*, a będących w zakresie właściwości resortu spraw wewnętrznych i administracji oraz o ocenę skutków finansowych wejścia w życie zakładanej zmiany, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Przed wszystkim, należy podkreślić, że niezależnie od postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2009 r. obecne rozwiązania przewidziane w ustawach o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym były wielokrotnie przedmiotem oceny przez Trybunał Konstytucyjny i nie zostały uznane za sprzeczne z Konstytucją. W samym postanowieniu z 12 maja 2009 r. wskazano, że „rozwiązania obecnie obowiązujące spełniają (...) wymagania Konstytucji”. Trybunał zauważył ponadto, że „nie znaczy to, że nie jest możliwe i uprawnione poszukiwanie takiego modelu, który będzie lepiej służył wartościom konstytucyjnym”. W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji projekt ustawy zawarty w druku nr 814 nie spełnia tego warunku.

Zmiany w podziale terytorialnym dokonywane są obecnie w formie rozporządzeń Rady Ministrów. Rozwiązanie to nie zostało zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny – w wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r. TK w pełnym składzie orzekł, że opierają się one na Konstytucji i ustawach w sposób, który nie pozwala uznać, że są pozbawione właściwości aktu normatywnego. Z tego między innymi względu, nie jest rzeczą właściwą i celową zastosowanie tu (jak w przedłożonym projekcie) decyzji, będącej przecież aktem wydawanym w sprawach indywidualnych.

Przesłany projekt budzi ponadto poważne wątpliwości natury ustrojowej. Zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Poddanie decyzji Rady Ministrów, dotyczących podziału terytorialnego państwa kontroli sądu administracyjnego prowadzi do postawienia następującego pytania: czy – i w jakim zakresie – podział terytorialny państwa, będący dotychczas przedmiotem polityki państwa – winien zostać poddany kontroli sądu administracyjnego. W opinii Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawiony w druku nr 814 projekt ustawy nie przesądza kwestii zakresu kontroli sądowej rozstrzygnięć dokonywanych przez Radę Ministrów, należy zatem domniemywać, że przedmiotem kontroli sądowej mogłoby być również dobrze merytoryczne rozstrzygnięcie danej kwestii, które wydaje się jednak być natury politycznej, nie prawnej i jako takie pozostawać powinno w gestii wybieralnej władzy ustawodawczej i wykonawczej. Ustrój terytorialny państwa winien pozostać w zakresie polityki państwa, bowiem jeśli nie ma być on hamulcem dla rozwoju społeczno-gospodarczego, nie może być konstrukcją niezmienną. Należy w tym miejscu podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny, w wydanym w pełnym składzie wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r., uznał że nie jest powołany „do oceny merytorycznej trafności i celowości przyjętych rozwiązań, czy też do oceny zasadności polityki rządu w dziedzinie zmian w podziale terytorialnym”. Zdaniem tut. Departamentu do takiej oceny nie jest też powołany sąd administracyjny.

Jest rzeczą naturalną, że zmiany w podziale terytorialnym, jako naruszające wiele poziomych interesów prowadzone są w warunkach sporu. Jak jednak wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu w sprawie o sygn. U1/01 ustawodawca, mając właśnie na uwadze ów spór słusznie zdecydował o nieprzekazaniu prawa do ostatecznego ustalania granic organom samorządu terytorialnego. Niezależnie jednak od tego należy zauważyć, że Rada Ministrów podejmując decyzję o przeprowadzeniu (lub nie) zmian granic jednostek samorządu terytorialnego bierze pod uwagę zarówno stanowiska wyrażone w uchwałach konkretnych organów stanowiących danych jednostek, jak i wyniki konsultacji społecznych. Co do zasady, Rada Ministrów dokonuje zmian w podziale terytorialnym wtedy, gdy zmiany są popierane przez lokalne społeczności.

Przedstawiony projekt budzi także wątpliwości, co do skutków konkretnych rozwiązań. I tak np.:

Projekt prowadzi do sytuacji, w której decyzja organu kolegiального (Rady Ministrów) nie jest merytorycznie przygotowywana przez urząd powołany do obsługi tego organu, a przez urząd obsługujący jednego z członków tego organu, tj. ministra właściwego ds. administracji publicznej. Rodzi to wiele pytań dotyczących procedury odwoławczej i konsekwencji. Np. w przypadku zasądzenia przez sąd administracyjny kosztów sądowych – czyj budżet miałby być tymi kosztami obciążony?

Projektowany zapis art. 4 ust. 1b ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1b ustawy o samorządzie powiatowym prowadzi do sytuacji, w której prawo do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a dalej skargi do sądu administracyjnego będzie miała każda jednostka samorządu terytorialnego, która poczuje się „niezadowolona” z tej decyzji, niezależnie od tego czy decyzja ta będzie jej dotyczyć. Wątpliwość ta dotyczy szczególnie projektowanego zapisu art. 3 ust. 1b ustawy o samorządzie powiatowym, które daje to prawo „niezadowolonym”: gminie, powiatowi i województwu. Należy przy tym także podkreślić, że pojęcie „niezadowolenie gminy” jest pojęciem nieostrym i niespotykanym

w dotychczasowym prawodawstwie. Nie wiadomo, czy to niezadowolenie powinno być wyrażane poprzez referendum lokalne, uchwałę rady gminy czy też pisemne stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta).

Kolejna wątpliwość dotyczy terminów, w jakich decyzje Rady Ministrów miałyby wchodzić w życie. W obecnych uwarunkowaniach prawnych wnioski składane są, za pośrednictwem wojewody, do dnia 31 marca, wojewoda ma 30 dni na jego przekazanie wraz ze swoją opinią ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, ten przedkłada rekomendacje Radzie Ministrów, które rozpatruje je w terminie do 31 lipca, a same zmiany wchodzi w życie 1 stycznia roku następnego. Pięciomiesięczny okres od daty rozstrzygnięcia do daty wejścia w życie umożliwia samym jednostkom samorządu terytorialnego, a także innym służbom (statystycznym, geodezyjnym, kartograficznym etc.) przygotowanie się do zmian. Projekt ustawy zawarty w druku 814 daje jednostkom samorządu terytorialnego dwa miesiące na złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do tychże dwóch miesięcy należy doliczyć, niesprecyzowany w projekcie, czas ponownego rozpatrzenia sprawy, czas na wniesienie skargi do sądu administracyjnego (także niesprecyzowany), czas na wyznaczenie rozprawy, wydanie wyroku i jego uprawomocnienie. Prowadzi to do wniosku, że procedury tej nie da się wykonać w ciągu jednego roku budżetowego, co z kolei musi prowadzić do postawienia pytania dotyczącego celu nowelizacji i jej rzeczywistego efektu. Od wszczęcia procedury do jej zakończenia minąć mogą dwa (lub więcej) lata budżetowe, w ciągu których jednostka samorządu terytorialnego, do której należy będący przedmiotem wniosku teren, pozbawiona będzie pewności o jego dalszą przynależność terytorialną. Budzi to zasadnicze wątpliwości co do skutków społecznych tego typu rozwiązania – czy gmina nie będąc pewna losów przedmiotowego terenu będzie skłonna inwestować, np. w infrastrukturę na tym terenie? Na konieczność zapobiegania niekorzystnym następstwom długotrwałego prowadzenia sporów o kształt podziału terytorialnego zwracał uwagę TK w wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r. (sygn. akt K37/6).

W proponowanym zapisie art. 3 ust. 1b ustawy o samorządzie powiatowym jest odesłanie do art. 4 b ustawy – tymczasem artykuł o takim oznaczeniu nie istnieje ani w obecnym brzmieniu ustawy, ani też jego wprowadzenie nie jest przewidziane przez przedmiotowy projekt.

Wątpliwości budzi również projektowany zapis art. 3c ustawy o samorządzie powiatowym – co do formy rozstrzygnięcia, ewentualnej możliwości i zasad jego zaskarżenia oraz trybu ewentualnej kontroli sądowej.

Zasadnicze wątpliwości budzi art. 3 projektu, zmieniający brzmienie obecnego art. 5a ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Wydaje się, szczególnie biorąc pod uwagę uzasadnienie dla proponowanej zmiany, że zapis art. 3 wynika z niezrozumienia obecnego mechanizmu zmian w podziale terytorialnym państwa. Nie jest tak, jak to wskazuje się w uzasadnieniu do projektu, że art. 5a „sugeruje samodzielną, osobną podstawę do zmian granic województw związanych z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub znoszeniem powiatów”, ale w istocie rzeczy jest jedynym przepisem prawa umożliwiającym Radzie Ministrów dokonanie zmiany granic województwa wynikającej ze zmiany granic powiatów. Ustawa o samorządzie powiatowym takiej kompetencji Radzie Ministrów nie przyznaje. Nie można również zgodzić się z zawartym w uzasadnieniu do projektu stwierdzeniem, że „art. 5a jest dość ubogi, jeśli

chodzi o wymaganie, jakie są niezbędne do dokonania zmiany granic województw” i że „łatwiej zmienić granicę województwa, niż granicę powiatu”. Art. 5a umożliwia zmianę granic województw, ale tylko taką, która wynika ze zmiany granic powiatów. Oznacza to, że procedura przewidziana dla zmiany granic powiatów, wynikająca z ustawy o samorządzie powiatowym musi zostać tu przeprowadzona (łącznie z przywołanymi w uzasadnieniu konsultacjami społecznymi). Zmiana brzmienia art. 5a ustawy zgodnie z art. 3 projektu uczyni tymczasem zmianę granic województw, wynikającą ze zmiany granic powiatów niemożliwą (usuwając podstawę prawną do dokonania takiej zmiany).

Reasumując pragnę zauważyć, iż nie negując potrzeby przeanalizowania i być może zmiany obecnych uregulowań dotyczących zmian w podziale terytorialnym kraju, stoję na stanowisku, że rozwiązania zawarte w przedmiotowym projekcie nie zostały chyba poddane wystarczająco rzetelnej analizie, co do ich rzeczywistych skutków. Dlatego też projekt nie może uzyskać poparcia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Z poważaniem

MINISTER  
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI  
*WLS*  
z up. Tomasz SIEMONIAK  
Sekretarz Stanu