



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

# **Zapis stenograficzny** **(1566)**

Wspólne posiedzenie  
Komisji Ustawodawczej (301.)  
oraz Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej (169.)  
w dniu 11 maja 2010 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (druk senacki nr 814).

*(Początek posiedzenia o godzinie 16 minut 23)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Ustawodawczej Piotr Zientarski)*

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Witam w imieniu przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, którego reprezentuje pan senator Stanisław Jurcewicz, oraz w imieniu Komisji Ustawodawczej, której mam zaszczyt przewodniczyć.

Otwieramy wspólne posiedzenie obu komisji.

Przedmiotem posiedzenia jest pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (druk senacki nr 814).

Serdecznie witam członków obu komisji, zaproszonych gości, a w sposób szczególny przedstawiciela wnioskodawców – pana senatora Kieresa, któremu udzielam głosu.

Bardzo proszę, Panie Senatorze.

**Senator Leon Kieres:**

Jestem w trochę trudnej sytuacji, bo na posiedzeniu komisji zostałem poproszony o reprezentowanie wnioskodawców, chociaż nie opowiadam się za tym projektem.

Projekt ma na celu pogodzenie dwóch racji. Z jednej strony jest on reakcją zwłaszcza na ostatnie problemy, jakie się ujawniły przy okazji projektowanych zmian granic gmin w Polsce. Pamiętają państwo sytuację w Ełku, gdzie nawet strajkował głodowo wójt gminy wiejskiej Ełk, czy w Koszalinie – tam akurat szczęśliwie doszło do zakończenia postępowania – w sprawie zmiany granic Koszalina i gminy Będzino, chodziło tam bowiem o przyłączenie części tej gminy wiejskiej do obszaru Koszalina. Jak wiem – przed posiedzeniem komisji rozmawiałem o tym z panem senatorem Zientarskim – taka sama sytuacja miała miejsce w Szczecinku, gdy idzie o zmianę granic tej gminy miejskiej.

Generalnie rzecz biorąc, jak państwo dobrze wiedzą, problematyka zmiany granic gmin w Polsce wywołuje, zwłaszcza w społeczności zainteresowanych gmin, różnego rodzaju problemy. Zmiany te, polegające niekiedy nawet na przenoszeniu całych sołectw, są zwykle przedmiotem różnego rodzaju kontestacji, protestów, sporów, przy czym stronami szczególnie zaangażowanymi w te spory są oczywiście te gminy, które, mówiąc kolokwialnie, tracą część swojego terytorium zwykle na rzecz gmin miejskich.

---

Główny obszar konfliktu to gmina miejska, która powiększa swój obszar, i otaczające ją gminy wiejskie, które go tracą.

Ten projekt, jak się zorientowałem, ma na celu wzmocnienie pozycji Rady Ministrów – mówię o intencjach, znam opinię Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, o czym zaraz też wspomnę – i usprawnienie procedury. Żeby nie było wątpliwości, uważam, iż w polskim systemie samorządu terytorialnego, kiedy ustawodawca nie zaakceptował pomysłu na jego organizację w oparciu o kategorie jednostek autonomicznych, samorząd terytorialny jest częścią ustroju naszego państwa, którego samodzielność jest chroniona konstytucyjnie. Mówi o tym zresztą także Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, czyli Konwencja Rady Europy z 1985 r., którą Polska ratyfikowała w 1993 r. i która jest aktem o randze ustawy, a nawet zajmuje miejsce przed ustawami – zgodnie z konstytucyjną hierarchią źródeł prawa. Samodzielność ta jest więc, jak powiedziałem, chroniona konstytucyjnie, gwarantowana ustawami, zwłaszcza przez ustawy ustrojowe – jest ustawa o samorządzie gminnym z 1990 r. w wypadku gmin i dwie ustawy z 1998 r. o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa – ale nie oznacza ona autonomii wobec prawa. Konsekwencją tego jest między innymi – i ustawodawca to dopuszcza – możliwość zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego.

Dzisiaj ta zmiana odbywa się na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów – zgodnie z określoną procedurą i po konsultacjach, których najpełniejszą formą jest oczywiście referendum – które to rozporządzenie kończy postępowanie w danej sprawie jako akt normatywny. Oczywiście może być ono przedmiotem protestu, w pewnym zakresie nawet przed Trybunałem Konstytucyjnym, jeśli rozporządzenie naruszało przepisy ustawy, ale takich wypadków, zdaje się, do tej pory nie było. Jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza te, które czują się pokrzywdzone zmianami granic, wskazują na to, że... Jak pamiętam, profesor Michał Kulesza – który może nie jest fundamentalnym przeciwnikiem, ale na pewno nie jest zwolennikiem tej bezrefleksyjnej zmiany – nie jest zwolennikiem modyfikacji granic terytorialnych jednostek samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego i niektórzy przedstawiciele doktryny prawa samorządu terytorialnego stoją jednak na stanowisku, że ta zmiana granic jest może nie tyle święta, ile powinna względnie trwale stabilizować ten element ustroju polskiego samorządu terytorialnego, jakim jest terytorium. Przypominam państwu, że samorząd terytorialny to terytorium i mieszkańcy – dwa jego podstawowe elementy konstrukcyjne.

Mój pogląd w tej sprawie jest inny. Uważam, że mieszkańcy mają prawo do swojego terytorium, mają prawo do ochrony swoich granic, ale to nie jest obrona niepodległości. Są interesy wyższej kategorii, którym, niestety, mieszkańcy również muszą się podporządkowywać. Są sytuacje – może występują one rzadko – które nie wiążą się ze szkodą dla mieszkańców, zwłaszcza jeśli chodzi o gminę, która traci część swojego terytorium, bywa też, że trzeba przyjąć ochronę większych wartości nad wartościami, w obronie których stają mieszkańcy tracący część swojego terytorium, i modyfikować granicę gminy.

Tu nie chodzi tylko o rzeczy oczywiste, wynikające z przyczyn obiektywnych, naturalnych, kiedy na przykład źródło zaopatrzenia w wodę leży na terytorium gminy innej niż ta, która korzysta z tego źródła. Są powody różnego rodzaju. Notabene na tym tle i w innych wypadkach wręcz rozdierające są spory, kupczenie, frymarczenie interesami partykularnymi. Otóż w tym wypadku, mimo że uchodzę za osobę, która w la-

tach 1989 i 1990 w dużym stopniu przyczyniła się do obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych – byłem wtedy ekspertem senackiej komisji samorządu terytorialnego, a później wprowadzałem samorząd terytorialny w moim województwie – to nie jestem nawiedzonym samorządowcem i uważam, iż w pewnych sytuacjach władza publiczna, w tym wypadku rząd, powinna mieć prawo zgodnie z określoną procedurą – przy poszanowaniu interesów społeczności lokalnych, które to poszanowanie oznacza zwłaszcza udział tych społeczności w procedurze konsultacyjnej – podejmowania rozstrzygnięć w tych sprawach zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi.

Nie ma wątpliwości, iż regulacje prawne obowiązujące dzisiaj – choć nie mówię, że są złe – wymagają pewnego przeglądu i nowego spojrzenia na treści w nich zawarte. Ten projekt rozwiązań prawnych, być może niedoskonały, jest właśnie reakcją na te problemy, które się nasilają albo które tkwią w podglebiu polskiej samorządności. Możliwe, że nie są one ujawniane na zewnątrz, by nie doprowadzić do sytuacji konfliktowych. Ci, którzy chcieliby rewizji granic, nie występują z takimi propozycjami, chociaż wiedzą, że zmiana granic byłaby korzystna z punktu widzenia ogólnych interesów mieszkańców nawet dwóch, trzech zainteresowanych gmin.

Tutaj nie będzie dobrego rozwiązania. Czy to będzie petryfikacja, a więc utrzymanie obecnych rozwiązań prawnych, czy nowelizacja, każde z tych rozwiązań nie będzie powszechnie akceptowane. O tym, że mamy prawo mieć taki pogląd, dowodzi chociażby lista opinii – którą otrzymaliśmy od różnego rodzaju organizacji generalnie popierających projekt, mimo zgłaszanych zastrzeżeń, zwłaszcza natury legislacyjnej, nie gdy idzie o filozofię dotyczącą rozpatrzenia całego problemu – przedstawionych przez Krajową Izbę Radców Prawnych, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej czy X Kongres Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej. Co ciekawe, w wypadku rewizji granic zwykle tracą na swoim terytorium gminy wiejskie, a tu gminy wiejskie popierają go, proponując jednak jego rewizję, zmianę rozwiązań prawnych. Istotne jest, że również Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej popiera tę nowelizację.

Powinienem wreszcie przejść do stanowiska ministra spraw wewnętrznych i administracji z 7 kwietnia tego roku, a więc sprzed miesiąca, które z kolei jest wysoce krytyczne wobec tego projektu, wręcz dewastujące go, z konkluzją, że nie może on uzyskać poparcia ministra.

Rozumiem, że to przedstawiciel ministra powinien przedstawić ten projekt. Ja nie będę zastępował pana ministra, chcę tylko powiedzieć, że są tutaj uwagi, z którymi mogę się nie zgodzić, ale niewątpliwie są też uwagi, które przynajmniej wymagają naszej wnikliwej refleksji, Panie Przewodniczący, Wysokie Komisje, zwłaszcza że – powiedzmy to sobie wprost, mając na względzie powodzenie całej tej inicjatywy – bez wsparcia rządu nasza inicjatywa nie ma szans na akceptację ze strony obydwu izb polskiego parlamentu.

Żeby nie było wątpliwości, ja się nie uchylam od promowania tej inicjatywy także w przyszłości, nawet jeśli będzie ona pozostawiona w kształcie, który był przedmiotem przedłożenia grupy senatorów, pod którym to pismem czy inicjatywą też się podpisałem, zgłaszając, jak państwo pamiętają, uwagi do tego projektu już na pierwszym posiedzeniu. Stąd też, Panie Przewodniczący, proponuję, żebyśmy przede wszystkim uważnie się pochylili nad uwagami ministerstwa. Dobrze by było, żeby także ktoś w imieniu Związku Gmin Wiejskich RP...

Pewnie dzisiaj nikogo nie ma?

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Jest?

...Wspomniał tutaj o siedmiu uwagach w tym wartościowym merytorycznie piśmie. Związek województw, też to popierając, zgłosił dwie uwagi. Głównym problemem jest forma aktu prawnego, którego przedmiotem jest zmiana granic. Dzisiaj, jak powiedziałem, jest to rozporządzenie, w projekcie jest mowa o decyzji administracyjnej. W świetle konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa to, czy zmianę granic można zaliczyć do przedmiotu regulacji w formie decyzji administracyjnej, może budzić pewne wątpliwości. To po pierwsze.

Po wtóre, problemem jest dwuinstancyjność postępowania, bo jeśli ma być decyzja, to zgodnie z konstytucyjnymi zasadami załatwiania spraw indywidualnych muszą być dwie instancje, a jeżeli jest jedna instancja, to może być wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, tak jak w tym wypadku, i wreszcie kontrola sądowa. Ministerstwo zgłasza zwłaszcza obawy, że sądowa kontrola sądu administracyjnego nad tym postępowaniem zamiast skrócić to postępowanie wydłuży je, bo mamy wojewódzki sąd administracyjny, skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego i później szereg innych problemów z jeszcze innymi postępowaniami. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy też przecież wymaga jej załatwienia bez zbędnej zwłoki, ale wiemy, co się dzieje przy natłoku spraw, trzeba by więc określić terminy ustawowo. Mamy takie ustawy, na przykład przy zamówieniach publicznych, które obligują sądy rozstrzygające spory na tle różnego rodzaju aktów czy czynności do rozpatrzenia spraw w ciągu dwóch tygodni czy miesiąca. Jeśli sądy administracyjne załatwiają skargi na działania nadzorcze wojewodów, taki termin można określić, z tym można by było sobie poradzic, ale najważniejszy jest moim zdaniem problem obrony wartości konstytucyjnej tego projektu, by nie zarzucono mu, że jest niezgodny z konstytucją ze względu na formę aktu prawnego, którego przedmiotem jest zmiana granic.

Przypominam państwu, że gminy w Polsce tworzy się w formie rozporządzenia Rady Ministrów. Tworzy się je, znosi, dzieli, określając jednocześnie granice. Należałoby więc oczekiwać, że jeżeli, tworząc gminę, określamy jej granice przy pomocy rozporządzenia, to i zmiana jej granic powinna wymagać tej samej formy aktu prawnego. I tu jest moim zdaniem problem.

To tyle. Dziękuję.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, Panie Senatorze, że przedstawił pan ten projekt, a w dyskusji przedstawi pan swoje niezależne stanowisko, rekomendując niekontynuowanie pracy nad projektem, odrzucenie go.

(*Senator Leon Kieres: Nie, kontynuowanie, dokładne procedowanie nad nim z pewną refleksją.*)

Rozumiem.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Czyli pozostawiamy go do dalszego opracowywania? Taka jest konkluzja?

### **Senator Leon Kieres:**

Tak jest. Projekt nie jest obarczony tak istotnymi wadami, iżby należało zakończyć postępowanie, ale szereg rozwiązań powinno być poddanych uważnej refleksji.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Może ustalimy taką kolejność, że najpierw się wypowie przedstawiciel ministerstwa, później zaproszeni goście, w tym przedstawiciel gmin wiejskich, a później zabiorą głos w dyskusji senatorowie.

Proszę bardzo, przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

**Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Adam Misiuwianiec:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Szanowne Panie, Szanowni Panowie Senatorowie, przypadł mi dzisiaj w udziale zaszczyt reprezentowania ministra spraw wewnętrznych i administracji, który przedstawił swoje stanowisko. Nie jest to stanowisko rządu, bo zgodnie z procedurą obowiązującą w parlamencie stanowisko rządu jest przyjmowane po pierwszym czytaniu w Sejmie. Jak wiem, stanowisko ministra zostało przekazane do Senatu w formie pisemnej, może więc w tej chwili nie będę się odnosił do niego w szczegółach, nie mniej jednak wszystko, co jest tam napisane, sprowadza się summa summarum do...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Czy ktoś chciałby się zapoznać z tym stanowiskiem? Proszę bardzo, jest ono tutaj.)*

...wątpliwości natury ustrojowej. Jednoznacznego podkreślenia wymaga fakt, że z całą pewnością rząd, podobnie jak minister spraw wewnętrznych i administracji wchodzący w skład tego rządu, nie jest zainteresowany tym, żeby brać udział w corocznych sporach wynikających z tego, że gminy bądź przedstawiciele powiatów wkraczają na swoim szczeblu na drogę sporu związanego ze swoim terytorium. Tego typu zachowania są obserwowane co roku i dlatego rząd – pragnę podkreślić to z całą mocą – podobnie jak minister spraw wewnętrznych i administracji byłby zainteresowany, żeby tego typu sytuacji unikać.

Tak naprawdę nie chcę być wplątywany w nieswoje spory, motywowane różnymi czynnikami, o których pan senator Kieres tu wspomniał, ale nie tylko tymi. Bardzo często posługujemy się w tych dyskusjach pewnymi uproszczeniami. Mówimy mianowicie, że najczęstszym rodzajem zmian granic jest zmiana pomiędzy gminą wiejską i miejską, a to nieprawda – mówię to jako praktyk, który przez kilka ostatnich lat się tym zajmował, choć teraz już się nie zajmuję problematyką zmian granic pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego – bo takich wniosków i takich zmian jest mniej więcej połowa.

Prawie tyle samo wniosków dotyczy zmian granic pomiędzy gminą wiejską i gminą wiejską. Na płaszczyźnie medialnej bardzo łatwo jest to ubrać i przedstawić jako spór między miastem i wsią, jako pewien spór światopoglądowy, i łatwo go wtedy medialnie sprzedać. Skoro jednak pan senator Kieres przywoływał przykład Ełku, warto pamiętać, że w ostatnim roku spośród czterech protestujących jednostek samorządu terytorialnego trzy dotyczyły sytuacji, kiedy miasta chciały przejąć otaczające je tereny gmin wiejskich, ale czwartym, ostro krytykującym te propozycje, był przedstawiciel gminy Rutka-Tartak, jeśli pamiętam, i to było...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Nie, nie, to jest gmina wiejska Rutka-Tartak, która chciała...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak, tak, zmiana między gminą wiejską Wizajny a gminą wiejską Rutka-Tartak.

Należy unikać takich uproszczeń, bo w którymś momencie mogą nas one sprowadzić na manowce. Warto też pamiętać, że znaczącym uproszczeniem jest to, o czym pan senator już wspomniał pod koniec swojego wystąpienia: że my mówimy nie tylko o zmianach granic. Art. 4 ustawy o samorządzie gminnym i odpowiednio art. 3 ustawy o samorządzie powiatowym mówią między innymi o zmianie granic. Jest tam mowa przede wszystkim o tworzeniu, znoszeniu, a także zmianach granic. I tu powstaje zasadnicze pytanie: czy obecny model ustrojowy z dwa tysiące czterystu siedemdziesięcioma ośmioma gminami jest modelem obowiązującym po wsze czasy i niepodlegającym żadnym modyfikacjom? Jeżeli nie, a chcemy wprowadzić sądową kontrolę tego procesu, to powstaje pytanie, kto w tym państwie będzie władny, żeby tę kwestię rozstrzygać. Czy sąd? I to jest pytanie, nad którym trzeba się zastanowić. Moim zdaniem opinia ministra spraw wewnętrznych i administracji w tym przedmiocie do tego zmierza.

Warto się też pochylić nad postanowieniem sygnalizacyjnym Trybunału Konstytucyjnego i wyrokiem, na podstawie którego to postanowienie było wydane, w sprawie wniosku miasta Rzeszów o zmianę granic wobec sąsiednich gmin. Ich nazw już dokładnie nie pamiętam, ale była między innymi gmina Boguchwała i jeszcze dwie inne gminy. Trybunał Konstytucyjny zauważył – zarówno w wyroku dotyczącym bezpośrednio wniosku miasta Rzeszowa, jak i w postanowieniu sygnalizacyjnym – że rozstrzygnięcie w tym przedmiocie nie ma wyłącznie charakteru decyzji administracyjnej, ale że z całą pewnością nosi także znamiona aktu normatywnego. I od tego Trybunał Konstytucyjny zarówno w wyroku, jak i w postanowieniu sygnalizacyjnym nie ucieka.

Żeby nie przeciągać, pragnę tu zacytować fragment wyroku dotyczący wniosku miasta Rzeszowa, iż zarazem rozporządzenia te, czyli rozporządzenia Rady Ministrów dokonujące zmian w podziale terytorialnym kraju, opierają się na konstytucji i ustawach w sposób, który nie pozwala uznać, że są pozbawione właściwości aktu normatywnego, a przeciwnie – pierwiastki normatywne tych rozporządzeń wynikają z normatywności ustaw, które służą konkretyzacji. Mają więc owe rozporządzenia hybrydowy charakter, co nie pozostaje bez konsekwencji dla orzekania ich zgodności z aktami wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa.

Mniej więcej tej samej treści zapis znajduje się w postanowieniu sygnalizacyjnym, którego już nie będę cytował.

To jest jakby jeden ustrojowy, bardzo istotny aspekt tej sprawy, drugi podniosłem już wcześniej, a dotyczył on tego, kto będzie jednak odpowiedzialny za prowadzenie polityki. Skoro uznajemy, że to, w jakim układzie terytorialnym państwo funkcjonuje, jest kwestią polityki, a nie oceny sądowej, to jednak rozstrzygnięcie, że ta decyzja Rady Ministrów zapada w formie takiego, a nie innego aktu prawnego, budzi poważne wątpliwości i z tego punktu widzenia minister spraw wewnętrznych i administracji opiniuje ten projekt negatywnie. Nie uchyla się w żaden sposób, jak mówiłem na wstępie, od tego, żeby pracować nad rozwiązaniami, które umożliwią rządowi niewykląkanie się w spory, które są wzniecane z różnych, czasami bardzo niecnych pobudek.

Tu można sobie przytaczać różne możliwości rozwiązań, chociażby takie, że bardzo często są to działania podejmowane przez gospodarzy jednostek samorządu terytorialnego na bieżące potrzeby, związane choćby z kampaniami wyborczymi. Trzeba mieć jakiś



sukces, a ponieważ innych nie ma, bardzo często składa się wniosek o zmianę granicy, żeby coś uzyskać i tym się wykazać przed wyborcami. Mówię to dlatego, że parę lat zajmowałem się tymi wnioskami i w latach wyborczych było widać znaczący wzrost ich liczby, można było z całą pewnością zaobserwować ten związek, a poddając szczegółowej analizie wnioski spływające do ministra spraw wewnętrznych i administracji, który je wstępnie opiniuje i przedkłada Radzie Ministrów, nie można tam dostrzec żadnych innych merytorycznych przesłanek uzasadniających występowanie z takim wnioskiem.

Żeby uniknąć tego typu sytuacji, można na przykład wprowadzić taki mechanizm, że zmiany w podziale terytorialnym kraju są wprowadzane cyklicznie, na przykład raz na pięć albo dziesięć lat. Dziesięć lat to może zbyt długi okres, ale z całą pewnością okres pięcioletni zwolniłby tego typu zmiany od obciążeń związanych z bieżącym życiem politycznym w gminie. Byłby to okres dłuższy niż cykl życia tych organów, co powodowałoby oderwanie tego typu spraw od bieżącej polityki prowadzonej w jednostce samorządu terytorialnego.

Oczywiście można tu ferować różne pomysły. Rozwiązanie zawarte w druku senackim nie jest według nas najlepsze i dlatego opinia ta jest taka, jaka jest.

Warto zauważyć jeszcze jedno: że Trybunał w swoim postanowieniu sygnalizacyjnym wyraźnie wskazuje, iż widzi potrzebę, żeby możliwość odwoływania się przez zainteresowane podmioty od rozstrzygnięć w tym procesie następowała na każdym etapie tego procesu, a tutaj tak naprawdę wprowadzamy taką możliwość tylko na ostatnim etapie. W procesie tym można zauważyć trzy takie miejsca, kiedy ktoś, kto jest niezadowolony – czy to będzie mieszkaniec, grupa mieszkańców czy władze jakiejś jednostki samorządu terytorialnego – będzie podejmował działania.

Istotne jest też to, o czym nie wspomnieliśmy, że od 1990 r. nie było żadnej zmiany w podziale terytorialnym państwa zainicjowanej przez rząd, skrótowo rzecz ujmując. A ponieważ prawo zakłada dwutorowość postępowania, czyli z jednej strony zmiany w podziale terytorialnym kraju następują niejako z urzędu w wyniku działania samego rządu i na wniosek zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego, nie było żadnej zmiany na wniosek czy z urzędu niejako zainicjowanej przez rząd, nie było żadnego takiego wniosku.

Warto tu jednak wspomnieć o jednym wyjątku. Senator Kieres wspomniał, że Trybunał Konstytucyjny żadnej sprawy, która była do niego wniesiona, nie zakwestionował. Jednak taka sprawa była, a dotyczyła ona przeniesienia gminy Fajslawice w województwie lubelskim, leżącej między powiatem świdnickim i powiatem – już w tej chwili nie pamiętam – chyba chełmskim. I tam w wyniku naruszenia procedury Trybunał Konstytucyjny uznał, że zostały naruszone konstytucyjne prawa gminy Fajslawice, albo któregoś z powiatów – szczegółów w tej chwili nie pamiętam...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Czy Krasnostawu. Tak, to powiat krasnostawski.

...Do wyrażenia opinii w tym przedmiocie i rząd musiał ponownie uruchomić tę procedurę, w tym wypadku z urzędu, żeby zamknąć tę sprawę.

Cała procedura związana ze zmianami w podziale terytorialnym kraju prowadzi się więc jakby do trzech etapów.

Najpierw jest etap, kiedy jednostka samorządu terytorialnego przygotowuje niezbędne dokumenty do wystąpienia z wnioskiem. Na tym etapie można się dopatrywać wprowadzenia pewnych gwarancji dla drugiej strony, żeby dochodziła ona swoich praw.

Drugi etap to złożenie tego wniosku na ręce wojewody, bo jest obowiązek przesłania wniosku za pośrednictwem wojewody, który dołącza do tego wniosku swoją opinię. Jest to z kolei ten drugi moment, w którym można próbować znaleźć jakiś bezpiecznik dla tych, którzy są niezadowoleni z ewentualnego rozstrzygnięcia, żeby się doszukiwali swoich praw.

Trzecim etapem, jakby kończącym sprawę, jest samo rozstrzygnięcie Rady Ministrów.

Ponieważ tutaj sprawy ustrojowe nakładają się na zapewnienie niezadowolonym jednostkom samorządu terytorialnego, mieszkańcom czy grupom mieszkańców, czy wszystkim, którzy mogą być z tego niezadowoleni, możliwości dochodzenia swoich praw, należałoby może poszukiwać tego na wcześniejszych etapach. Ja nie wiem – bo to do tej pory nie było to przez nas zbadane – dlaczego zarówno gminy, jak i niezadowoleni mieszkańcy, bądź grupy mieszkańców, partie polityczne czy stronnictwa nie dochodzą tego w tych jednostkach samorządu terytorialnego, które są niezadowolone z proponowanych zmian, bo, że tak powiem, tracą jakieś terytorium, nie korzystają na przykład z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi o tym, że każdy, czyj interes został naruszony, może dochodzić swoich praw w sądzie.

Nie wiem, dlaczego na przykład gmina, która by miała oddawać swoje terytorium, nie skarży uchwał. Ja rozumiem, że artykuł ten odnosi się do sytuacji, w której zapadają uchwały w danej jednostce samorządu terytorialnego, i uchwały te mogą być przedmiotem skargi, ale przecież w tej procedurze jednostka, która przygotowuje wniosek do Rady Ministrów, musi podjąć co najmniej trzy uchwały: pierwszą uchwałę dotyczącą wystąpienia do Rady Ministrów z wnioskiem w danej sprawie, co najmniej drugą uchwałę albo co najmniej upoważnienie w tej samej uchwale wójta, burmistrza, prezydenta miasta jako kogoś, kto jednoosobowo wykonuje pewne zadania, do tego, żeby w imieniu tejże rady gminy wystąpił do jednostki, która jest objęta ich wnioskiem, o to, żeby zajęła stanowisko poprzedzone konsultacjami. Nie ma takiej możliwości, żeby jednostka samorządu terytorialnego, której dana zmiana dotyczy, a która byłaby pokrzywdzona, niejako mogła się zasłaniać tym, że nie wiedziała na przykład, iż taki wniosek jest przygotowywany. Z zapisów ustawowych wynika, że musi ona być poinformowana, jest to istotą dotychczasowych zapisów. Skoro wiedzą, to dlaczego nie korzystają z narzędzia, jakie daje im art. 101, żeby kontestować wniosek rady gminy sąsiedniej, która chce przejąć jakieś terytorium. Nie wiem, dlaczego do tej pory się nie spotkałem z taką sytuacją, ale ja takie narzędzie widzę. To tyle.

Rozumiem, że zarówno moje wystąpienie, jak i wprowadzenie senatora Kieresa do tej sprawy nie kończy naszej dyskusji. Rozumiem, że w sprawach szczegółowych będziemy dalej dyskutowali i próbowali znaleźć jakieś rozwiązania, ale taka jest idea przedstawienia stanowiska negatywnego przez ministra spraw wewnętrznych i administracji.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Przedstawiciel gmin wiejskich, bardzo proszę.

*(Głos z sali: Związek powiatów.)*

Związek powiatów, tak? Nie chce pan zabierać głosu? Zrozumiałem, że przedstawiciel związku...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Nie, oczywiście, nie ma...

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos ponad to, co powiedział pan senator Kieres?

Proszę bardzo.

**Senator Bohdan Paszkowski:**

Może to jeszcze nie głos w dyskusji, ale chciałbym zapoznać się z opinią naszego Biura Legislacyjnego – które przecież trochę pilotowało ten projekt – jak się ono odnosi do argumentów przytoczonych tu zwłaszcza przez przedstawiciela MSWiA. Ja oczywiście nie wywołuję pana legislatora do głosu, ale dobrze by było, byśmy przed podjęciem dyskusji zapoznali się z jego stanowiskiem.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

To na końcu, po wypowiedziach senatorów w dyskusji.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos? Nie widzę chętnych...

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

A, przepraszam bardzo.

Proszę bardzo, Panie Senatorze. Pan senator Ortyl, bardzo proszę.

**Senator Władysław Ortyl:**

Dziękuję bardzo.

Myślę, Szanowni Państwo, że nowelizacja tych zapisów jest potrzebna, aczkolwiek ten kluczowy problem, który się już pojawiał w wypowiedziach przedmówców, dotyczący konstytucyjności tych zapisów, jest dla mnie istotny z punktu widzenia pracy, którą możemy w tej chwili włożyć w tę regulację, a w pewnym momencie może się okazać, że możliwość wydawania decyzji przez Radę Ministrów zostanie zakwestionowana i będzie to po prostu błędem. Chciałbym, żeby nasza słuszna praca nad korektą tej regulacji od tego się zaczęła. Jest to dla mnie rzecz kluczowa i bałbym się wyrażać tu dalsze opinie, bo po prostu mogłyby one sięgać za daleko.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Jeszcze pan przewodniczący Paszkowski, proszę bardzo.

**Senator Bohdan Paszkowski:**

Odnosząc się do wystąpienia przedstawiciela MSWiA, chciałbym powiedzieć, że ewentualna możliwość kontroli sądowej całej tej procedury przez sądownictwo administracyjne, a w zasadzie w naszym projekcie rozstrzygnięcie, które by podejmowała w tym zakresie Rada Ministrów, ma się ograniczać raczej do strony formalnej, a nie dotyczyć tego, czy dany podział jest zasadny, czy niezasadny. Zresztą nawet obecne uregulowania prawne określają bardziej procedurę i konieczność spełnienia pewnych

formalnych kwestii, a mniej się ograniczają do strony merytorycznej, która de facto jest w tej chwili pozostawiona do oceny Rady Ministrów i tutaj te kryteria są w zasadzie niedookreślone. Jeśli dobrze pamiętam, przy zmianach tych trzeba wykazywać konieczność zapewnienia ciągłości wykonywania zadań publicznych oraz uzasadnić pewną więź między społecznością przyłączaną a przyłączającą. To jedna kwestia.

Trzeba też pamiętać, że ten wyrok Trybunału Konstytucyjnego tworzy w tej chwili pewną nową jakość i warto się nad tym zastanowić. Wprawdzie to było wystąpienie sygnalizacyjne, jeśli dobrze pamiętam...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak, sygnalizacyjne.

...Ale będzie ono pewnie już w tej chwili uwzględniane w orzecznictwie sądowym, jeżeli takie sprawy będą się ewentualnie pojawiać z różnych, że tak powiem, przesłanek, chociażby z tego tytułu, który już tutaj podnosił pan przedstawiciel ministerstwa administracji. Jeśli chodzi o kwestię różnych formuł, to można skorzystać z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym lub szukać...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak. Tylko tutaj trzeba uzasadnić interes prawny, a nie faktyczny lub też szukać innych jeszcze formuł ewentualnego zaskarżenia w wypadku takiego rozstrzygnięcia. Istota wystąpienia Trybunału Konstytucyjnego polega tu, według mnie, na tym, abyśmy ograniczyli tak zwaną uznaniowość administracyjną w wypadku całej tej procedury kończącej się rozstrzygnięciem Rady Ministrów.

Wiem to z własnej praktyki, bo w czasie pełnienia funkcji samorządowych w zasadzie trzykrotnie przechodziłem proces przyłączania terytorium, nazwijmy to, ościennych gmin do swego rodzinnego miasta. Dwukrotnie to się udało, raz się nie udało, ale wynikało to po prostu z tego, że w sąsiedniej gminie nie było bardzo aktywnej grupy mieszkańców, która by to przeprowadziła na terenie gminy. I tutaj trzeba podkreślić, że w tej chwili procesy te sprowadzają się w zasadzie do tego, że jeżeli jest co najmniej milcząca zgoda gminy, czy, szerzej mówiąc, jednostki samorządu terytorialnego, której sprawa dotyczy, której część terytorium jest odłączana, to z reguły Rada Ministrów, jeżeli jest sprzeciw z tamtej strony, może to przyjąć i taka procedura kończy się fiaskiem. Jak zauważyłem, praktyka jest mniej więcej taka, ale oczywiście są wyjątki od tej zasady.

Powodzeniem kończą się natomiast te sytuacje, kiedy jest zainteresowana grupa mieszkańców będąca w stanie spowodować co najmniej milcząca zgodę w tej jednostce samorządu, której sprawa dotyczy w sensie negatywnym, czyli która jest odłączana. Tak to wygląda.

Reasumując, uważam, że projekt ten wymaga jednak dalszego procedowania. Trzeba tutaj pamiętać, iż Komisja Ustawodawcza podejmowała to rozstrzygnięcie jeszcze przed zasięgnięciem opinii różnych podmiotów – czy to samorządowych, czy rządowych. W tej chwili dopiero się zajmujemy tymi opiniami. To w kwestii wyjaśnienia, żeby ktoś nie odniósł wrażenia, iż nie uwzględniamy opinii podmiotów, które wyraziły je dopiero teraz. Dziękuję.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Pan senator Janusz Sepioł i pan senator Marek Konopka – w tej kolejności.

**Senator Janusz Sepiol:**

Chciałbym się zadeklarować jako przeciwnik tego rozwiązania, w każdym razie poddam je krytycznej ocenie. Pomijam tu trochę śmieszne zapisy, że na terenach niezamieszkałych nie przeprowadza się referendum... (*Wesołość na sali*) Jestem krytyczny, przede wszystkim dlatego, że decyzja o granicach gminy jest decyzją polityczną i nie ma powodu, żeby sąd nad tym debatował. Ta procedura komplikuje całą historię i powoduje, że przez bardzo długi czas nie będzie pewności co do rozstrzygnięcia, a to oznacza, że przynajmniej dwa lata na spornym obszarze nie będą prowadzone żadne inwestycje, bo nikt nie będzie wiedział, czyje to jest. Działamy więc tutaj na szkodę wszystkich i dlatego trzeba to bardzo gruntownie przemyśleć, dzisiaj nie podejmować decyzji, odesłać do dalszej pracy w komisji.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Pan senator Marek Konopka, proszę bardzo.

**Senator Marek Konopka:**

Dziękuję bardzo.

Ja uważam, że powinniśmy debatować nad tymi projektami zmian i stworzyć takie mechanizmy, żeby rzeczywiście Rada Ministrów mogła podjąć decyzje o zmianie granic. Nie może być tak, żeby wójt tuż przed wyborami – jak to się stało w Ełku, była to sprawa polityczna – zmobilizował kilku wójtów innych gmin, swoich pracowników, mieszkańców, zamknął się w pomieszczeniu i sprowadził media ogólnopolskie. Uważam, że tak po prostu nie może być, to nie jest wina samorządów, że akurat zdecydowano się na taki model, że podzielono to na miasto i gminę, ponieważ to było wiele lat wcześniej.

Szczęśliwe są gminy miejsko-gminne, które nie mają tego problemu, ale tam decyzja zapadła dużo wcześniej. Nie możemy też powiedzieć – tak jak tu powiedział pan z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – że jak ustaliliśmy granice gmin, to już nie możemy z nich skorzystać. Ja wiem po sytuacji w Ełku, że zmiana granic nie była niezbędna dla tej gminy, ale działania czysto polityczne spowodowały, że zablokowano zmianę granic, natomiast małe miasto Ełk, dynamicznie się rozwijające, zostało pozbawione możliwości dalszego rozwoju.

Weryfikacja granic gmin co pięć lat może być, żeby nie było decyzji typowo administracyjnej ze strony ministerstwa. Powinniśmy stworzyć taki mechanizm prawny, żeby jednak była taka możliwość. Jeżeli weźmiemy pod uwagę propozycję Związku Gmin Wiejskich RP lub porozumienia rad gmin, to nigdy tak nie będzie, bo gmina, która będzie traciła terytorium, na pewno nie podejmie uchwały w sprawie jego oddania. Musimy coś z tym fantem zrobić. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Pan senator Leon Kieres.

**Senator Leon Kieres:**

Proszę państwa, ja proponuję, żebyśmy pracowali nad tym projektem mimo wad i słabości, którymi niewątpliwie jest on obarczony. Notabene, zwracając się do senatora Sepioła, chciałbym powiedzieć, że to nie jest tak – jeszcze raz podkreślam, iż nie pisałem tego projektu – że nie przeprowadza się konsultacji w wypadku niezamieszkałej jednostki pomocniczej. To byłoby rzeczywiście warte ironicznego skwitowania. Jest inaczej. W ogóle nie przeprowadza się konsultacji w wypadku niezamieszkałej jednostki pomocniczej inkorporowanej, a przypominam państwu, że konsultacje się przeprowadza zarówno z mieszkańcami gminy, która traci daną część, jak i z mieszkańcami gminy, która ją zyskuje. Inicjatorzy tego projektu proponują, żeby, jeśli gmina zyskuje terytorium niezamieszkałe, w ogóle nie przeprowadzać konsultacji. Oczywiście jest, że tam, gdzie nie ma mieszkańców, nie ma konsultacji, ale nie przeprowadza się także konsultacji z mieszkańcami, którzy przejmą inkorporowane terytorium. Ma to uzasadnienie z punktu widzenia pewnej logiki tego projektu, ale oczywiście można się zastanawiać, czy to jest dobre z punktu widzenia filozofii samorządu terytorialnego. Pozbawiamy mieszkańców prawa konsultacji, ale na pewno nie jest to przedmiot, na temat którego można ironizować.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Proszę państwa, jeszcze dwie osoby zgłosiły się do dyskusji. Ja oczywiście udzielię głosu, ale chciałbym poddać pod rozwagę propozycję pana senatora Kieresa o przerwaniu posiedzenia i dalsze procedowanie nad projektem. Myślmy o konsultacji, o zasięgnięciu opinii specjalistycznych, konstytucyjnych, być może będzie taka potrzeba, bo problem konstytucyjny tu występuje.

Czy państwo senatorowie, którzy się zgłaszali, chcą zabrać głos?

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

Pani senator, ale w dwóch zdaniach, proszę bardzo.

**Senator Jadwiga Rotnicka:**

Może w trzech, ale będzie krótko.

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo, przysłuchuję się tej dyskusji, ale nie jestem prawnikiem i te rozróżnienia są dla mnie trochę trudne do pojęcia. Sądzę, że są inne drogi rozwiązywania konfliktu niż uchwalanie ustawy na ten temat. Widzę tu podstawową rzecz: gdyby istniała ustawa metropolitalna, wiele z tych konfliktów by załatwiła. Niestety, my podchodzimy do tego opornie i szukamy metod wyważenia drzwi, które moglibyśmy sobie sami otworzyć, gdyby była ustawa metropolitalna. Dziękuję bardzo.

**Senator Leon Kieres:**

Chciałbym zareagować ad vocem, bo swego czasu...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Później będzie to w historii pracy naszych komisji, będę mówił krótko.

...Zostałem poproszony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji o zabranie głosu na temat promocji przygotowanego w ministerstwie projektu

ustawy metropolitalnej. Niestety, rząd się wycofał z tego projektu między innymi w wyniku nacisków naszych przyjaciół z samorządu terytorialnego, którzy nie mogą się pogodzić z przewidywanymi tam rozwiązaniami. Ja zdecydowanie jestem za tym, żeby ustawę metropolitalną przywołać tutaj, przeprowadzić, tylko wygląda na to, że na razie wielkiej szansy nie ma.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Pan senator Sadowski jeszcze się zgłaszał, proszę bardzo.

**Senator Sławomir Sadowski:**

Ja króciutko.

Jestem oczywiście za wnioskiem pana senatora Kieresa, ale chciałbym zwrócić uwagę na jeden bardzo istotny fakt, a mianowicie na konsultacje społeczne. Otóż nie zawsze są one wiążące. Ja podam przykład z Elbląga, gdzie 98,5% społeczeństwa wypowiedziało się przeciwko włączeniu Elbląga na szczeblu wojewódzkim do województwa warmińsko-mazurskiego. Oczywiście tendencje te zostały odwrócone później w wyniku scalenia itd., ale czy nie warto byłoby tutaj – oczywiście uwzględniając w tej ustawie nadrzędny interes państwa, bo są takie sytuacje, o których również wspominał pan senator Kieres – zaproponować czegoś takiego jak referendum, które oczywiście spełnia o wiele większą rolę niż konsultacje. To jest oczywiście do rozważenia. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Problem konsultacji cały czas się przewija w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego i w moim odczuciu to jest właściwie chyba główny instrument czy problem, który spowodował tego rodzaju rozstrzygnięcie.

Jeszcze pan doktor Jarentowski z Biura Legislacyjnego, ale krótko, bo nie głosujemy, nie kończymy posiedzenia, tylko je przerywamy. Taki jest, przynajmniej w tej chwili, wniosek.

Proszę bardzo.

**Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym  
w Kancelarii Senatu  
Marek Jarentowski:**

Dziękuję bardzo.

Jeśli można, odniosę się do najważniejszych przedstawionych tutaj uwag, a przede wszystkim do uwag Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Chodzi mi o argument, że konstytucja nie przewiduje, by Rada Ministrów wydawała decyzje. To argument całkowicie chybiony z tego względu, że jak się domyślam, ministerstwo powołuje się na rozdział III konstytucji, który mówi o źródłach prawa, my natomiast zwracamy tu uwagę, że decyzja Rady Ministrów nie jest powszechnie obowiązującym aktem prawnym w rozumieniu rozdziału III konstytucji i nie musi, nie powin-

na, nie może nosić nazwy rozporządzenia, dlatego że zgodnie z rozdziałem III konstytucji powszechnie obowiązującymi źródłami prawa są konstytucja, ustawy, rozporządzenia, umowy międzynarodowe. Gdyby przyjąć ten argument, to trzeba by powiedzieć, że również minister nie może wydawać decyzji, tym bardziej że rozdział III konstytucji mówi, iż minister może wydawać tylko rozporządzenia, a w zakresie aktów prawa wewnętrznego – zarządzenia. W wypadku Rady Ministrów mamy do czynienia z rozporządzeniami i z uchwałami. To jest pierwsza odpowiedź.

Sprawa druga. Senator Kieres podnosił argument, iż postępowanie administracyjne musi być co najmniej dwuinstancyjne. Zwrócę więc uwagę na art. 78 konstytucji, który mówi, że każde postępowanie administracyjne i sądowe musi być w zasadzie dwuinstancyjne, ale tylko w art. 176 konstytucja mamy zapis, że postępowanie sądowe zawsze musi być dwuinstancyjne, i to bez wyjątków, co sugeruje, że postępowanie administracyjne nie zawsze musi być dwuinstancyjne. Zwróćmy uwagę, iż taka jest praktyka, że kiedy decyzje wydaje organ najwyższego szczebla, minister, to nie mamy tam postępowania... Tutaj też stosujemy tę metodę.

Jeśli zaś chodzi o sugestie ministra spraw wewnętrznych, by ewentualnie korzystać z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, to trzeba jednak powiedzieć, że art. 101 w ust. 2a mówi, że „skargę na uchwałę lub zarządzenie, o których mowa w ust. 1, można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy”, co sugeruje, że tę skargę może wnosić osoba albo grupa osób, ale nie jedna gmina na drugą gminę. Nie można by go więc zastosować, tym bardziej że trudno przewidzieć taką dziwną sytuację, iż gmina sama wnosi skargę na swoją uchwałę, kiedy by się na nią zgadzała.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Doktorze, przepraszam.

Proszę państwa, jest wniosek pana senatora, żebyśmy kontynuowali pracę na etapie pierwszego czytania jeszcze w komisjach, w związku z czym za chwilę poddam ten wniosek pod głosowanie. Chciałbym powiedzieć, że trzeba będzie dopracować tutaj pewne rozstrzygnięcia, a także zasięgnąć opinii konstytucjonalisty. Zrobimy to, a następnie zwołamy posiedzenie.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Myślę, że w terminie trzech tygodni, rozsądnym, bez zbędnej zwłoki.

Kto jest za propozycją pana senatora, żeby przerwać posiedzenie komisji? (15)

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

Tak, ale w celu kontynuowania prac nad projektem.

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Wniosek pana senatora przeszedł jednomyślnie. Dziękuję.

Zamykam posiedzenie komisji.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 17 minut 15)*





Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 6 egz.

ISSN 1643-2851