



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Wspólne posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (15.)
oraz Komisji Ustawodawczej (23.)
w dniu 13 marca 2012 r.

VIII 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 25).
2. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym (druk senacki nr 26).
3. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie statusu niektórych organów administracji rządowej (druk senacki nr 40).

(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 02)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Ustawodawczej Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę państwa, rozpoczynamy posiedzenie.

W imieniu pana senatora Sepiōła, przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, oraz własnym, jako przewodniczący Komisji Ustawodawczej, otwieram wspólne posiedzenie komisji.

Przedmiotem naszego posiedzenia są pierwsze czytania trzech projektów ustaw. Pierwszy punkt porządku obrad: 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 25.

Przedstawicielem wnioskodawców jest pan przewodniczący, senator Bohdan Paszkowski.

Bardzo proszę, Panie Senatorze. Udzielam panu głosu.

Senator Bohdan Paszkowski:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Szanowne Komisje! Szanowni Państwo!

Projekt Komisji Ustawodawczej to wyjście naprzeciw postanowieniom sygnalizacyjnym, które Trybunał Konstytucyjny wydał na kanwie rozpatrywania wniosków zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego, które były niezadowolone z tego, że zmieniane były ich granice. Trybunał Konstytucyjny podniósł kwestię... Zgodnie z przepisami wszelkie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego, gmin czy powiatów, dokonywane są przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Rozporządzenie Rady Ministrów to akt normatywny, w związku z czym gminy, których takie zmiany dotyczyły i które były z tego powodu niezadowolone, skarżyły ten akt prawny, to rozporządzenie, do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny, oceniając ten akt, stwierdzał z kolei, że ma on charakter nienormatywny, czyli nie reguluje ogólnych i abstrakcyjnych norm prawnych, ale rozstrzyga konkretne kwestie. Trybunał podniósł, że takie rozporządzenia Rady Ministrów mają charakter rozstrzygnięć administracyjnych, czyli, można powiedzieć, decyzji administracyjnych, a zatem nie podlegają zaskarżaniu do Trybunału Konstytucyjnego, w związku z czym takie postępowania umarzał.

Kierując się tym, co stwierdził Trybunał Konstytucyjny, chcemy, aby tę sprawę w ustawie o samorządzie gminnym, a w ślad za tym w ustawie o samorządzie powiatowym, doprecyzować. Ze względu na charakter tych aktów prawnych chcemy, aby Rada Ministrów podejmowała rozstrzygnięcia między innymi w zakresie ustalania i znoszenia granic gmin, bo to dotyczy szerszej tematyki... Chcemy, żeby to było rozstrzygane w drodze decyzji. Stąd w naszym projekcie proponowane zmiany, w szczególności w art. 4, a w ślad za tym w części wstępnej ustawy o samorządzie gminnym oraz o samorządzie powiatowym. Ponieważ takie akty prawne wydawane są przez naczelny organ administracji państwowej, czyli przez Radę Ministrów, chcemy wprowadzić regulację, zgodnie z którą taką decyzję można będzie zaskarżyć do sądu administracyjnego, oczywiście po wcześniejszym wyczerpaniu procedury określonej w przepisach administracyjnych, mówiącej o tym, że strona niezadowolona z rozstrzygnięcia może wystąpić do organu, aby ten ponownie rozpatrzył sprawę. Jeżeli organ utrzyma swoją decyzję, to wtedy będzie można ją zaskarżyć do sądu administracyjnego. Ponieważ zmienia się formuła, te decyzje będą publikowane nie w „Dzienniku Ustaw”, bo dzisiaj rozporządzenia są właśnie tam publikowane, ale w „Monitorze Polskim”, jeżeli oczywiście nasza propozycja zostanie uwzględniona. Oczywiście nastąpi to wówczas, kiedy rozstrzygnięcie sądowe się uprawomocni albo nie zostanie zaskarżone w odpowiednim terminie. To jest pierwsza i najistotniejsza grupa spraw regulowana w tej ustawie.

Inne kwestie regulowane w ustawie... Zmierzamy do tego, aby doprecyzować obecne przepisy. W szczególności chodzi o takie sytuacje, kiedy zmiana granic dotyczy na przykład terenu jednostki pomocniczej. W takim przypadku potrzebne są oczywiście odpowiednie uchwały rady gminy, w której ta jednostka jest położona, a do tego trzeba przeprowadzić konsultacje. My tutaj proponujemy, aby w przypadku, kiedy taka jednostka pomocnicza czy dany teren są niezamieszkałe, a zdarzają się takie sytuacje, odstąpić od wymogu konsultacji. Chodzi o to, aby nie przeprowadzać konsultacji z nieistniejącą ludnością... To jest jedna zmiana.

Kolejna zmiana precyzująca. Chodzi o sytuacje, kiedy rada gminy, która ma utracić, nazwijmy to, kawałek swojego terytorium, nie przeprowadza wymaganej procedury, czyli po prostu nie wydaje opinii, a w ślad za tym nie przeprowadza konsultacji... Ponieważ przepisy w tym przypadku nie są jednoznaczne, chcemy je doprecyzować.

W przypadku, kiedy rada nie wyda opinii, a w ślad za tym nie jest zainteresowana, żeby przeprowadzać konsultacje... Chcemy, żeby te konsultacje mimo wszystko były przeprowadzane. I taki jest nasz zamiar. W takich przypadkach mogłoby to być, że tak powiem, rozstrzygnięte zastępczo – wojewoda mógłby wówczas przeprowadzić konsultacje z zainteresowanymi mieszkańcami.

I to w zasadzie... Jeśli chodzi o zmiany w ustawie o trójstopniowym podziale terytorialnym państwa, to jest tu doprecyzowanie jednego przepisu tak, aby nie było wątpliwości, że dotyczy on procedury, nazwijmy to, wnioskowej, a nie tej, która ewentualnie by „szła” z urzędu, czyli z inicjatywy Rady Ministrów. I to są główne kwestie, jakie są w tej ustawie regulowane.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Przypominam, że ta nowelizacja była już przedmiotem szczegółowych dyskusji podczas posiedzenia Komisji Ustawodawczej. W tej chwili mamy wspólne posiedzenie dwóch komisji.

Witam serdecznie gości przybyłych na nasze wspólne posiedzenie. Czy ktoś z państwa, zaproszonych gości, chciałby zabrać głos?

Bardzo proszę o przedstawienie się.

Naczelnik Wydziału Samorządu Terytorialnego w Departamencie Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji Szymon Wróbel:

Szymon Wróbel, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

Projekt bardzo zbliżony do tego, który jest obecnie przedmiotem prac komisji, był przedmiotem analiz byłego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przy okazji prac Senatu w poprzedniej kadencji. Wówczas wyartykułowano, powiedziałbym, dwie grupy zastrzeżeń czy też uwag w odniesieniu do tego projektu.

Pierwsza grupa to uwagi natury ustrojowej. Warto zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie oceniał te rozwiązania i uznawał je za spełniające wymogi konstytucji, na co wprost wskazywał w orzeczeniach, przedstawiając oczywiście określone rekomendacje. Wątpliwości natury ustrojowej odnoszą się do zachowania zasady trójpodziału władzy i równowagi władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, co wynika z tego, że przyjęto założenie, iż kształtowanie podziału terytorialnego kraju jest elementem polityki rządu. I w takiej sytuacji należałoby sobie zadać pytanie: czy sąd powinien oceniać kwestie polityczne, a nie natury prawnej, a jeśli tak, to w jakim zakresie? Sam Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r. wydanym w pełnym składzie uznał, że nie jest powołany do oceny merytorycznej trafności i celowości przyjętych rozwiązań czy też do oceny zasadności polityki rządu w zakresie zmian w podziale terytorialnym. Wydaje się, że do takiej oceny nie jest też powołany sąd administracyjny. W związku z powyższym wydaje się, że rozstrzygnięcia

natury politycznej powinny pozostać w gestii wybieralnych władz uchwałodawczych i wykonawczych. Warto byłoby także zwrócić uwagę na dotychczasową praktykę w wydawaniu rozporządzeń Rady Ministrów kształtujących podział terytorialny państwa. Przy okazji wydawania tych rozporządzeń wielokrotnie przyjmowano zasadę, że zmiany nie są wprowadzane wbrew woli społeczności lokalnej.

Druga grupa uwag jest związana z przyjętym przez projektodawców założeniem, że decyzja dotycząca tak naprawdę spraw indywidualnych jest podejmowana przez kolegialny organ naczelny, czyli przez Radę Ministrów. Tutaj pojawiają się wątpliwości związane z odpowiednim stosowaniem kodeksu postępowania administracyjnego, który ze swej natury jest przystosowany do spraw, w których stronami są obywatele bądź na przykład osoby prawne. Powstają wątpliwości dotyczące pism procesowych w takim postępowaniu administracyjnym, wezwań czy też uznania za stronę wszystkich mieszkańców danego terytorium.

Inną sprawą są kwestie związane z wejściem w życie rozstrzygnięć w zakresie zmian w podziale terytorialnym państwa. Zgodnie z dotychczasową procedurą obowiązującą tu pewne przedziały czasowe. I tak, do 31 marca są składane wnioski w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa. Wojewodowie przekazują te wnioski do ministra właściwego do spraw administracji publicznej w ciągu trzydziestu dni, a następnie ministerstwo przedkłada rekomendacje Radzie Ministrów, która powinna je przyjąć do 31 lipca. Same zmiany w podziale terytorialnym państwa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia. Takie ramy czasowe umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego, jak również określonym służbom, na przykład geodezyjnym, kartograficznym, przygotowanie się do zmian. W sytuacji, kiedy poddamy tego typu rozstrzygnięcie kontroli semiinstancyjnej, tudzież poddamy je kontroli sądowej... To wszystko wydłuży procedury i może się okazać, że zmiany w podziale terytorialnym państwa w odniesieniu do określonego terytorium wejdą w życie na przykład po upływie dwóch lat od ich zgłoszenia, co spowoduje niepewność danej jednostki samorządu terytorialnego co do kształtu jej terytorium, czego konsekwencją może być wstrzymanie jakichkolwiek nakładów inwestycyjnych na to terytorium.

To są w zasadzie wszystkie wątpliwości. Starałem się wskazać najistotniejsze uwagi, kwestie bardziej szczegółowe pominąłem. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Najpierw zaproszeni goście...

Ale skoro nie ma zgłoszeń, otwieram dyskusję.

Pan senator, pan przewodniczący Gintowt-Dziewałtowski, zgłaszał się jako pierwszy.

Proszę bardzo.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Panie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Mam pytania do Biura Legislacyjnego, czyli do autora... Na stronie 2 uzasadnienia jest takie oto sformułowanie:

niejednokrotnie owe decyzje – chodzi o decyzje dotyczące zmian w podziale administracyjnym – były podejmowane wbrew woli gmin wyrażanej przez zainteresowane rady gmin i przez mieszkańców. Przyznam, że nie przypominam sobie takich sytuacji... Prosiłbym o wymienienie przynajmniej trzech takich decyzji. Bo jeżeli mówi się, że zdarzało się to niejednokrotnie, to domyślam się, że takich decyzji było o wiele więcej. To po pierwsze.

Po drugie, chciałbym zwrócić uwagę na to, że decyzje w sprawie zmian nie są rozstrzygnięciem w sprawach spornych pomiędzy administracją rządową a administracją samorządową. Administracja rządowa jest raczej sędzią w sprawie, albowiem wnioski o zmiany granic przedkładała grupa mieszkańców. Innych przypadków nie znam. Poza sytuacjami związanymi z reformą administracyjnego podziału kraju z roku 1998 nie znam innych przypadków.

Kolejna sprawa. Chciałbym zapytać, jak autor wyobraża sobie rozstrzygnięcie przez sąd o słuszności, gdyby to były decyzje administracyjne, tych decyzji. Powiedzmy, że do sądu dociera skarga na decyzję podjętą z upoważnienia i z inicjatywy mieszkańców. Mamy przykładowo dwie grupy mieszkańców: jedna chce się przyłączyć do innej gminy, a druga chce pozostać w gminie, w której do tej pory zamieszkiwała. W jaki sposób sąd może merytorycznie rozstrzygnąć o słuszności bądź niesłuszności podjętej decyzji? Jest to przecież decyzja wykraczająca poza... Wspominał o tym również przedstawiciel ministerstwa spraw wewnętrznych.

Kolejna rzecz. Trybunał Konstytucyjny powołany został, że tak powiem, do sądenia prawa albo do stwierdzenia, czy decyzje podejmowane z powołaniem się na jakiś przepis prawa nie były sprzeczne z przepisami konstytucyjnymi. Tymczasem po raz kolejny mamy inicjatywę legislacyjną zaproponowaną tak naprawdę przez Trybunał Konstytucyjny, któremu wydaje się, że istnieje potrzeba stworzenia skutecznych mechanizmów prawnych zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego. Ja znam stanowiska korporacji samorządowych w tym zakresie, których zresztą tutaj nie mamy... Żadna z korporacji samorządowych nie sygnalizowała takiej potrzeby. Skąd zatem Trybunał Konstytucyjny powziął wiedzę o tym, iż ktoś tego potrzebuje? Bardzo prosiłbym autora projektu o wyjaśnienie moich wątpliwości.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Czy są jeszcze jakieś pytania?

Bardzo proszę, pan senator Matusiewicz.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Dziękuję bardzo.

Panowie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Ja mam następujące uwagi. Jeżeli chodzi o nieprzeprowadzenie przez radę gminy konsultacji z mieszkańcami... Czy zasadne jest, aby włączał się w to wojewoda? Przypomnę, że wojewoda jest organem, który daną propozycję opiniuje i przedstawia Radzie Ministrów, jest zatem uczestnikiem postępowania. I on ma wyręczać stronę, czyli gminę, w interesie której jest na przykład to, żeby dany proces trwał dłużej, dlatego nie przeprowadza konsultacji...

Jeżeli takich konsultacji nie przeprowadza, to czy skutek nie powinien być taki, że postępowanie będzie umorzone? Mówię przykładowo. Może to prowadzić do sytuacji, w których gminy celowo będą... Powinien istnieć jakiś organ zastępczy, ale moje wątpliwości budzi to, czy to rzeczywiście powinien być wojewoda.

Druga sprawa dotyczy okresu, w którym... Do dnia 31 marca roku parzystego, czyli w kadencji...

(*Głos z sali:* Tam jest błąd.)

No właśnie... Czy w trakcie kadencji to będzie dwa razy? Czy nie byłoby zasadne, gdyby taki wniosek mógł być złożony tylko raz w trakcie kadencji? To zapobiegłoby radosnej twórczości niektórych organów wykonawczych. Mam na myśli kazus prezydenta Rzeszowa, który co kilka miesięcy takie wnioski składa. A złożenie kolejnego wniosku rozpoczyna kolejną procedurę, co powoduje niepewność funkcjonowania danej jednostki samorządu terytorialnego, która jest zwykle jednostką oświatową, destabilizację i na pewno mniejszą aktywność inwestycyjną. Bo oni nie wiedzą, czy będą przyłączeni, czy nie będą przyłączeni, w związku z czym... Myślę, że należałoby rozważyć wprowadzenie rozwiązania mówiącego o tym, że tylko jeden raz w czasie kadencji można taki wniosek złożyć. A jak wiadomo, kadencja trwa cztery lata.

I jeszcze uwaga legislacyjna, stylistyczna. Jest tutaj zastępujący zapis: jeżeli ponowny wniosek, merytorycznie tożsamy z poprzednim, bezskutecznym wnioskiem – tu jest przecinek – i przy niezmiennych uwarunkowaniach faktycznych i prawnych... No, ja nie znam takich artykułów, gdzie by był przecinek przed literą „i”, przed koniunkcją. Może panowie legislatorzy mi zacytują z jakiejś ustawy... Pomijam już to, co by na to powiedział profesor Miodek, czy ten przecinek przed „i” jest zgodny z zasadami pisowni w naszym języku, zwłaszcza w przypadku legislacji... Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Pan przewodniczący Sepioł.

Bardzo proszę.

Senator Janusz Sepioł:

Pierwsza kwestia. Chciałbym wyjaśnić, jak to właściwie jest z tymi datami. W decyzji Rady Ministrów jest jakaś data, jest tam napisane, że z dniem 1 stycznia taka i taka część gminy takiej i takiej staje się gminą taką i taką. Ta decyzja zostaje jednak zaskarżona i rozpoczyna się postępowanie sądowe. A czas mija. Sąd wydaje jakieś orzeczenie, ale ta data już przeszła, minęła. A zatem rzecz jest właściwie bezprzedmiotowa, bo termin minął, decyzja sama się unieważniła, w związku z czym trzeba ją podjąć ponownie. Ale wtedy znowu może mieć miejsce postępowanie sądowe w tej sprawie. No przecież to może być perpetuum mobile... Chyba że się mylę w tym rozumowaniu.

Druga kwestia. Czy rzeczywiście jest tak, że jeśli obszar jest niezamieszkały, to nie ma osób, z którymi należałoby się skonsultować? Jakież to tereny są zwykle przedmiotem takich zmian? Tereny inwestycyjne przede wszystkim. Miastu czy gminie zależy na tym, żeby pozyskać jakieś

tereny pod inwestycje. No ale te tereny mają swoich właścicieli i dla nich nie będzie obojętne, czy te inwestycje będą realizowane w ich gminie, czy na przykład w sąsiednim centralnym mieście. Wybór miejsca inwestycji powoduje, że zmieniają się wszystkie uwarunkowania. Czy można tak łatwo odpuścić sprawę konsultowania zmian? Owszem, tam nie ma mieszkańców, ale są właściciele, którzy mają swoje zamiary, poglądy i koncepcje gospodarcze. I to wszystko ulega zmianie... Czy rezygnacja z konsultacji nie jest zbyt pochopna? Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

(*Senator Stanisław Iwan: Jeszcze ja.*)

Pan senator Iwan.

Proszę bardzo.

Senator Stanisław Iwan:

To może bardziej komentarz niż pytanie. Przede wszystkim nie ma tutaj mowy – przed chwilą wymieniliśmy z koleżanką zdania na ten temat – o pochopnym podejmowaniu decyzji, bo decyzje podejmuje Rada Ministrów na wniosek ministra. To nie jest... Trudno mówić o tym, że najwyższe organy państwowe podejmują jakieś pochopne decyzje.

Poza tym rzeczywiście występuje tutaj problem koordynacji dat, o którym przewodniczący Sepioł trochę mówił. Nawet jeżeli to rozumowanie, jakie przed chwilą kolega senator przedstawił, okazałoby się nieprawidłowe, to znając nasze sądy... Abstrahując od tego, że to pewnie sąd administracyjny miałby to rozstrzygać... No ale jaka tu jest robota dla sądu administracyjnego? On się zajmuje inną materią, nie meritum. Prawda? Tak że ten rodzaj sądu nie jest właściwy. To postępowanie może trwać latami, nie mówię już o tym, że jeżeli wojewoda na przykład nie zechce przeprowadzić konsultacji, to nigdy nie dojdzie do... Prawda? A według mojego głębokiego rozeznania istnieje potrzeba w miarę klarownej i jasnej procedury, która umożliwi zmianę zasięgu terytorialnego gmin i innych jednostek w dobrze pojętym interesie społecznym. Tak że taka procedura, wprowadzenie dodatkowych instrumentów w postaci rozstrzygnięcia sądowego, zastępczych konsultacji itd., prowadzi do tego, że... Dla mnie wygląda to tak, jakby chciano w ogóle uniemożliwić przeprowadzenie tego rodzaju przedsięwzięć. A musimy pamiętać o tym, że... Generalnie rzecz biorąc, należy domniemywać, że w dużej części tych spraw, poza nielicznymi przypadkami, kiedy uda się samorządom jakoś dogadać, będzie występował jakiś konflikt interesów. Prawda? Może się okazać, że radny z danego terenu nie może być radnym na tamtym terenie itd. Znamy życie, wiemy, jakie są sytuacje w samorządach. Tak że mnie się wydaje, że to jest coś, co niepotrzebnie skomplikuje... Od razu chcę powiedzieć, że będę głosował przeciwko tej koncepcji.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Czy pytania zostały wyczerpane?

Udzielam głosu przedstawicielom Biura Legislacyjnego.

Bardzo proszę.

Ekspert do Spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Dziękuję bardzo.

Padło bardzo dużo pytań. Postaram się odpowiedzieć krótko i po kolei.

Jeśli chodzi o pierwszą uwagę, którą przedstawił pan z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji... Chodziło o to, czy tego rodzaju decyzje mogą podlegać kontroli sądu administracyjnego. Nasza konstytucja – zresztą nie tylko ta, ale także poprzednia, z 1992 r. – wprowadza wyraźny trójpodział władzy, a jednocześnie wzajemną kontrolę władzy. Obecna konstytucja nie przewiduje wyjątku, to znaczy nie przewiduje, aby jakkolwiek decyzja Rady Ministrów nie podlegała kontroli sądu. Przy czym decyzje Rady Ministrów o charakterze normatywnym, takie jak rozporządzenia i zarządzenia, zgodnie z rozdziałem o źródłach prawa i zgodnie z rozdziałem o Trybunale Konstytucyjnym, podlegają kontroli sądu konstytucyjnego, czyli Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ są to akty normatywne, czyli zawierają generalne i abstrakcyjne normy postępowania. Decyzje o charakterze indywidualnym niezależnie od tego, czy je nazwiemy decyzjami administracyjnymi, czy nie, podlegają kontroli sądu administracyjnego. To wynika z przepisu art. 184, który dotyczy kompetencji sądu administracyjnego. Ten przepis mówi, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują w zakresie określonym w ustawie kontrolę działalności administracji publicznej. A Rada Ministrów jest organem administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. A więc nie ma żadnego wyłączenia.

Problem, który zasygnalizowany został w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, polegał właśnie na tym, że dotychczasowa ustawa nadała tym decyzjom, które nie mają charakteru normatywnego, formę rozporządzenia. Kiedy gminy skarżyły to rozporządzenie do Trybunału Konstytucyjnego, to Trybunał Konstytucyjny odpowiadał: my jesteśmy od kontroli ustaw i rozporządzeń, bo to są akty normatywne, czyli takie, które zawierają generalne i abstrakcyjne normy postępowania, a wydawane co rok rozporządzenia Rady Ministrów o zmianie granic konkretnych gmin w ogóle nie zawierają treści normatywnej, bo nie ustanawiają norm, które w wielu przypadkach dałyby się stosować na przyszłość. To jest po prostu decyzja, że zmieniamy granice gmin. Rozporządzenie wywołuje skutek prawny i na tym żywot tego rozporządzenia się kończy. Gminy próbowały zaskarżać te rozporządzenia do sądów administracyjnych, na co sądy administracyjne odpowiadały: to prawda, my jesteśmy od kontroli decyzji indywidualnych, ale ta decyzja ma charakter rozporządzenia, nazywa się „rozporządzenie”, a więc my nie możemy tego dotyczyć, bo Trybunał Konstytucyjny uznałby, że wchodzimy w jego

kompetencje. Problem nie polega więc na tym, że decyzja o zmianie granic gmin jest szczególnie ważną decyzją, która należy tylko do Rady Ministrów. Podkreślam – nie ma decyzji, które nie podlegałyby kontroli sądu. Problem polega na tym, że nazwa aktu prawnego i jego treść merytoryczna, że tak powiem, rozjechały się. Można powiedzieć, że budżet państwa też jest ważną decyzją de facto Rady Ministrów, a przecież podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Tak? Rada Ministrów wydaje wiele decyzji, nie tylko Rada Ministrów, przecież ministrowie, sam premier... Zwróćmy uwagę, że premier wydaje na przykład decyzje o przyznaniu specjalnej renty. Ona jest zupełnie uznaniowa, przez co... Niejednokrotnie jest to zaskarżane do sądu administracyjnego. Przecież sąd administracyjny nie bada merytorycznej przyczyny przyznania tej indywidualnej renty, tylko sprawdza, czy forma tej decyzji jest właściwa, a procedura przestrzegana. I to samo my chcemy zrobić w tym przypadku. Przepis konstytucji, art. 16, na który zwrócił uwagę pan przewodniczący, mówi o tym, że zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniające jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa. I to jest pierwsza odpowiedź, i to jest ograniczenie merytoryczne Rady Ministrów nie może dowolnie konstruować granic, ale musi się kierować tym, co jest w przepisach.

Niedawno ustawodawca wprowadził do ustawy o samorządzie gminnym dość szczegółowo określone merytoryczne podstawy odmowy zmiany granic gmin. Nie można utworzyć gminy – nie mogą znaleźć tego przepisu, więc powiem z pamięci – jeśli ta nowo utworzona gmina byłaby mniejsza niż najmniejsza gmina już istniejąca. Nie można utworzyć gminy w przypadku, jeśli nowa gmina miałaby, jeśli dobrze pamiętam, PKB niższe niż gmina o najniższym PKB... Takie są wytyczne.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, tak. To są wytyczne, w zakresie których sąd administracyjny będzie mógł kontrolować decyzje Rady Ministrów. Trybunał poszedł nawet dalej... To nie musi być zresztą decyzją Rady Ministrów – granice gmin w wielu krajach są zmieniane przez samego ministra, w wielu innych przez odpowiednika wojewody. To nie ma większego znaczenia, tak że nie należy bać się tego, że Rada Ministrów jest tak ważnym organem, że istnieje obawa, iż sąd administracyjny mógłby to kontrolować. Tym bardziej, że już jest precedens... Powiem coś, co jednocześnie jest odpowiedzią na tę drugą wątpliwość reprezentanta ministra administracji i cyfryzacji. Chodziło o samą formę decyzji. Tak? Dlaczego to ma być decyzja i jak się ma to do przepisów o postępowaniu administracyjnym? Jest precedens, bo w lutym 2010 r. parlament uchwalił ustawę o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych. Art. 14 tej ustawy mówi tak: w przypadku wystąpienia okoliczności grożących utratą wypłacalności instytucji finansowej Rada Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, kierując się koniecznością zapewnienia stabilności krajowego systemu finansowego, może w drodze decyzji dokonać przejęcia takiej instytucji. Ust. 5 tego artykułu mówi, że do decyzji o przyjęciu instytucji finansowej przepisów art. 10, 127 i 130 ustawy z 1960 r.

– Kodeks postępowania administracyjnego nie stosuje się, co oznacza, że kodeks postępowania administracyjnego zasadniczo stosuje się także w przypadku postępowania Rady Ministrów w zakresie wydawania tej decyzji. Bo inaczej być nie może. Jeśli nawet... Przyznam rację co do tego, że sam kodeks postępowania administracyjnego precyzyjnie nie wymienia Rady Ministrów jako organu, który musiałby postępować wedle kodeksu postępowania administracyjnego, ale to nie jest żaden argument. Jeśli nie da się tego precyzyjnie wyczytać, to po prostu trzeba zmienić k.p.a. Jedna ustawa nie może być argumentem przeciwko uchwaleniu drugiej ustawy. Prawda? Kodeks postępowania administracyjnego pisano w momencie, kiedy Rada Ministrów nie wydawała tego rodzaju decyzji, więc nie było potrzeby stosowania... A teraz coraz częściej możliwość wydawania decyzji podobnych do decyzji administracyjnych przyznaje się Radzie Ministrów, samemu premierowi czy ministrom. I zawsze jest stosowany kodeks postępowania administracyjnego.

Jeśli chodzi o kolejne pytanie, pytanie pana senatora Gintowt-Dziewałtowskiego... Pan senator pytał, czy były jakieś sprzeciwy, skąd się wziął ten pomysł. Trybunał Konstytucyjny wydał po drodze trzy postanowienia, nie wyroki, ale postanowienia. Bywało tak, że gminy skarżyły rozporządzenia Rady Ministrów do sądu konstytucyjnego, przy czym on musiał rozłożyć ręce...

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Panie Mecenasiu, nieprawda... Ja pytałem o to, w jakich przypadkach decyzje zostały podjęte wbrew woli gmin. I prosiłem o wymienienie konkretnych gmin, których to dotyczyło. Takie słowa zawarł pan w uzasadnieniu i chciałbym poznać szczegóły. To, o czym pan mówi, to jest zupełnie coś innego.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Panie Senatorze, w naszym województwie w poprzedniej kadencji wydano dwie takie decyzje. Chodziło o zmianę granic Szczecinka i Koszalina.)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak, wbrew opinii...)

Tak, ale dwie gminy występowały o ten sam teren. Jedna chciała przejść, a druga nie chciała oddać...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak jest.)

A to jest zupełnie co innego. Ja chcę wiedzieć...

(Głos z sali: Do mikrofonu, Panie Senatorze.)

Ja chcę wiedzieć, w jakich przypadkach postąpiono wbrew woli którejkolwiek z gmin. Bo tak zostało napisane w uzasadnieniu.

Ekspert do Spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

To jest... Uznałem, że nie jest to przedmiotem tej inicjatywy i skróciłem liczbę przykładów, jakie były podane przez sam Trybunał Konstytucyjny. Jeśli jednak jest taka potrzeba, to za kilka minut albo po posiedzeniu przygotuję wyciąg z postanowień Trybunału Konstytucyjnego, który

podał przykłady takich gmin. Przepraszam, ale nie jestem w stanie tego zrobić w tej chwili. Jeśli można...

Kolejnego pytania pana posła...

(*Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski: Senatora.*)

...nie zrozumiałem. Czy mógłbym prosić o powtórzenie?

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

To w zasadzie nie było pytanie, a raczej konkluzja. Otóż stwierdziłem, że administracja rządowa nie występuje w sprawach zmiany granic jako strona. Stronami są gminy, z których jedna ubiega się o przejęcie jakiegoś terenu, a druga nie godzi się na oddanie tego terenu. W związku z tym nie ma mowy o konflikcie między administracją rządową a administracją samorządową, wprost przeciwnie – administracja rządowa występuje tu jako sędzia rozstrzygający o racjach stron.

I skoro już jestem przy głosie, to nawiązując do pańskiej wcześniejszej wypowiedzi, chciałbym zwrócić uwagę na coś jeszcze. Otóż Sejm, uchwalając ustawę o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, wprowadził pierwotny podział administracyjny na jednostki. I w tejże ustawie oraz w dokumentach pochodnych ustalono granice wszelkich gmin. Czy nie jest tak, że każde kolejne rozporządzenie zmieniające tę ustawę i rozporządzenia jej towarzyszące to tak naprawdę nowelizacje ustawy?

Ekspert do Spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Żeby nie przerywać tego toku myślenia, który przedstawił pan senator, odpowiem od razu na to pytanie. Nie jest. Nie jest tak z tego względu, że... Wprowadzając po raz pierwszy trójstopniowy podział administracyjny, Sejm siłą rzeczy musiał wskazać, które gminy i które powiaty należą do którego województwa. Tworząc jednocześnie przepisy, które przewidują, że dalszych zmian dokonuje Rada Ministrów, niejako przesądził, że... Sejm dokonał tego podziału jednorazowo, ale ewentualnych późniejszych zmian będzie dokonywała Rada Ministrów. To nie jest...

(*Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski: Ma upoważnienie ustawowe...*)

Organy administracji publicznej, wydając rozporządzenia czy decyzje, w zasadzie zawsze działają z upoważnienia ustawowego. Tutaj się zgadzam. Jeśli dobrze zrozumiałem to pytanie, to tak mogę na nie odpowiedzieć. Nie oznacza to wcale, że Rada Ministrów w ten sposób narusza wcześniej podjętą decyzję.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Zgadzamy się...

Kolejne pytanie, o to, czy sąd ma...

(*Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski: Sąd administracyjny musiałby merytorycznie ocenić tę decyzję. Jak on ma to zrobić?*)

Odpowiedź na to pytanie zawierała się poniekąd we wcześniejszej wypowiedzi. Sąd administracyjny nie będzie

dowolnie dokonywał poprawek dotyczących decyzji podjętych przez Radę Ministrów. Sąd administracyjny kontroluje jedynie zgodność decyzji Rady Ministrów z istniejącym prawem. A więc im bardziej uszczegółowimy w tej ustawie sposób dokonywania zmian granic gmin, tym bardziej Rada Ministrów... I tak będzie miała mniejsze pole manewru. W ramach ustalania granic Rada Ministrów może robić, co chce, ale jeśli postępuje zgodnie z prawem, to sąd administracyjny nie jest w stanie wzruszyć jej decyzji. A zatem jeśli Rada Ministrów trzymała się przepisów ustawy podczas określania granic, skonsultowała to wszystko z kim trzeba, trzymała się granic ilościowych, to... Sąd oczywiście może to wszystko skontrolować, jeśli gmina jest tym zainteresowana, ale prawdopodobnie potwierdzi decyzję Rady Ministrów. Tu mamy tę pewność.

Kolejne pytanie pana senatora...

(*Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski: Panie Mecenasie, jeszcze pytanie dotyczące opinii korporacji samorządowych. Opinie poszczególnych gmin są partykularnymi opiniami, dlatego chciałbym poznać opinie korporacji samorządowych na temat proponowanej legislacji.*)

Sekretariat Komisji Ustawodawczej zapytał o to korporacje, ale odpowiedziała tylko jedna – związek województw.

(*Głos z sali: Akurat ich to nie dotyczy.*)

Dotyczy...

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

Biuro Legislacyjne nie ma wpływu na to, że któraś z korporacji nie odpowiedziała. Trudno nam...

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

Należy przyjąć, że brak stanowiska...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Zwróciliśmy się z pismem, ale nie zajęły stanowiska...*)

Kolejne pytanie dotyczyło tego, czy nie jest tak, że to raczej gminy są stronami w postępowaniu, a nie administracja rządowa. Na tym polega specyfika postępowania administracyjnego. Można powiedzieć, że dopóki organy administracji czy to rządowej, czy samorządowej, działają na podstawie samego kodeksu postępowania administracyjnego, dopóty one są... A kiedy jedna ze stron, niezadowolona z decyzji organu administracji, skarży decyzję organu administracyjnego do sądu administracyjnego, to organ administracji traktowany jest tak naprawdę jako strona. To jest specyfika postępowania administracyjnego, jeśli przyjąć, że rozpoczyna się ono od wszczęcia procedury na podstawie k.p.a., a kończy się na postanowieniu choćby Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest tutaj taka dwoistość, nie widzę w tym żadnego problemu.

Kolejne pytanie dotyczyło tego, czy to wojewoda musi zastępować organ gminy, który nie chce przeprowadzić konsultacji. Nie, to nie musi być wojewoda. Jak senator sprawozdawca powiedział, zastosowaliśmy ogólną zasadę, zgodnie z którą jest tak, że jeśli z jakichś powodów organy gminy nie chcą zadziałać, zastępuje je wojewoda. Istotne jest to, że wojewoda przy okazji wydawałby opinię, a więc... Jeśli chodzi o to, czy nie wskazane by było przewidzenie innego organu, no nie ma ku temu przeszkód. Pojawia się jednak pytanie, jaki ma to być organ. Prawda? I to jest problem. Mogę zgodzić się z panem senatorem, że w związku z tym może się pojawić pewien zgrzyt...

Jeśli przyjdzie nam do głowy inne rozwiązanie, to chętnie odpowiednią poprawkę wprowadzimy.

Jeśli chodzi o terminy... Przyznam, że to jest mój błąd. Ten dwuletni termin, rok parzysty... Przypominam sobie teraz, że na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej pan senator proponował wykreślenie tego, ale komisja się nie zgodziła. Przyznaję, że to mój błąd – przygotowując ten tekst na pierwsze czytanie, zapomniałem o tym. Potraktujmy zatem tę uwagę pana senatora jako poprawkę i po prostu wykreślimy to z nowelizacji. Dobrze? Przypomnę, że pojawiały się różne głosy, niektórzy byli zwolennikami wydłużenia tego terminu tak, żeby zmiany granic nie odbywały się zbyt często. Sam Trybunał Konstytucyjny, żeby usprawiedliwić pojawienie się tego przepisu... Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że po dwudziestu latach budowy samorządności powinniśmy przystopować trochę procesy zmiany granic. Gminy, powiaty czy województwa to nie tylko pewne obszary, na których się odbywa procedura administracyjna, nie jest ważne, która gmina czy który powiat to robi. Konstytucja mówi, że gmina jest tylko konsekwencją istnienia lokalnej wspólnoty samorządowej, która potrzebuje pewnej trwałości. Ale, jak mówię, to nie jest najistotniejsze...

Kolejne pytanie dotyczyło daty wejścia w życie tych przepisów, to było pytanie pana senatora Sepioła. Rzeczywiście... Ustawa przewiduje, że decyzje Rady Ministrów, to znaczy rozporządzenia Rady Ministrów dotyczące zmiany granic jednostek zawsze wchodzi w życie z dniem 1 stycznia. Ta data jest przypadkowa, to równie dobrze mógłby być 31 grudnia, 1 lipca itd. Ona ma charakter czysto porządkowy. Ta uwaga pana senatora jest słuszna – jeśli w decyzji Rady Ministrów będzie zawarta data, powiedzmy, 1 stycznia 2013 r., ktoś tę decyzję zaskarży do sądu administracyjnego, a sąd administracyjny będzie procedował zbyt długo, to może się okazać, że postanowienie czy orzeczenie sądu administracyjnego pojawi się po upływie tej daty. Przyjęliśmy jednak, że w takich przypadkach... Oczywiście można to zmodyfikować, jeśli będą wątpliwości. Chodzi o to, że możemy stosować ten przepis odpowiednio, to znaczy... To byłby najbliższy możliwy 1 stycznia po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu administracyjnego. Jeśli byłyby jakieś wątpliwości, to można to jeszcze doprecyzować. Istotą tej decyzji nie jest to, że ona wchodzi w życie z dniem 1 stycznia tego czy następnego roku. Prawda? Często jest tak, że gminie jest to obojętne, gminie o to chodzi, żeby zmienić granice, przyłączyć, zmienić status itp. Prawda? My skupiamy się w tej chwili na granicach gmin, ale generalnie chodzi tu o wszystkie elementy wymienione w art. 4 ustawy o samorządzie gminnym czy też w ustawie o samorządzie powiatowym, który dotyczy łączenia, dzielenia, znoszenia oraz tworzenia gmin, nadawania im statusu miasta albo nadawania statusu miasta tylko jednemu sołectwu, w uproszczeniu mówiąc, w ramach gminy. Te wszystkie decyzje będą mogły być skarżone do sądu administracyjnego, choć oczywiście to właśnie decyzje dotyczące granic budzą najczęściej wątpliwości i to one były do tej pory w praktyce skarżone.

I ostatnie pytanie, to, które dotyczyło terenu niezamieszkałego i tego, czy nie posuwamy się za daleko, rezygnując z konsultacji. My nie rezygnujemy z konsultacji, to nie jest

tak, że rezygnujemy z konsultacji. Dotychczasowa ustawa mówi, że jeśli zmiana granic dotyczy w istocie tylko jednej z jednostek na terenie gminy, w uproszczeniu mówiąc, sołectwa, to konsultacje można ograniczyć tylko do tego jednego sołectwa, choć z założenia konsultacje powinny odbyć się na terenie całej gminy. O tym, czy celowe jest przeprowadzenie konsultacji na terenie całej gminy, czy jedynie na terenie sołectwa, którego granice są zmieniane, powinien zdecydować organ przeprowadzający te konsultacje. My w tych przepisach nic nie zmieniamy. Problem wyniknął z tego, że czasami zdarzało się, iż zaistniała celowość przeprowadzania konsultacji tylko na terenie jednostki gminy, sołectwa, którego granice zmieniano, ale w praktyce było ono niezamieszkane. Zresztą, tak na marginesie, jedna z takich spraw... Chodzi o gminę położoną, zdaje się, na terenie województwa małopolskiego. To był właśnie teren inwestycyjny, który przyłączano do innej gminy. On był niezamieszkały, tam nie było mieszkańców, tam jedynie stały jakieś hale produkcyjne itd. A zatem rzeczywiście takie przypadki były. Pomijam już kwestię, czy konsultacje w takim przypadku jednak nie powinny się odbywać na terenie całej gminy. Dana jednostka nie może się wypowiedzieć, bo nie ma tam mieszkańców. I to jest zarzut słuszny, ale, jak mówię...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę?

(Głos z sali: Ale nie ma sołectwa, w którym nie ma mieszkańców...)

(Senator Bohdan Paszkowski: Mogło w trakcie się wydarzyć.)

To inaczej to nazwę: jednostki pomocnicze. Chociaż sołectwo jest właśnie jednostką pomocniczą... No, siłą rzeczy będzie to sołectwo.

(Senator Janusz Sepioł: Każde sołectwo, bez względu na to, czy ten akurat kawałek jest...)

Tyle że chodzi o sołectwo bez mieszkańców, a w konsekwencji – bez sołtysa. Dziwnie to brzmi, ale są takie sołectwa. Są takie...

(Głos z sali: Sołectwa bez mieszkańców?)

Są takie.

(Senator Janusz Sepioł: Nie, niemożliwe.)

(Głos z sali: Proszę wymienić...)

Jak mówię, identyczna sprawa była przyczyną złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Na terenie...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Odpowiedziałem na pytania... Czy jeszcze...

(Senator Stanisław Iwan: Jeszcze jedna uwaga.)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę.

Senator Stanisław Iwan:

Podam hipotetyczny przykład: dwie gminy chcą się połączyć albo jedna chce wchłonąć drugą. W takiej sytuacji doprowadzenie do tego, że najbliższy 31 grudnia czy 1 stycznia następnego roku, o ile się nie mylę... Jeśli się mylę, to proszę to sprostować. Wydaje mi się, że w takim przypadku do najbliższych wyborów, czyli na przykład

przez dwa lata czy trzy lata, tą nową jednostką, tym nowym tworem, musiałby zarządzać komisarz. No bo tak...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Jeżeli dwie gminy się likwiduje i powstaje nowa jednostka, to muszą nastąpić wybory. A do tego czasu tym wszystkim musi zarządzać komisarz. I teraz pytanie: jak długo ten komisarz będzie zarządzał? Tam będzie...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Panie Senatorze, pan minister Czaplicki chciałby tę sprawę wyjaśnić.

Bardzo proszę, Panie Sędzio.

Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz Czaplicki:

Jeśli chodzi o zmiany granic gmin polegające na połączeniu dwóch gmin w jedną, to te kwestie reguluje obecnie obowiązująca ordynacja wyborcza do samorządu terytorialnego, w następnej kadencji będzie to regulował kodeks wyborczy. W takiej sytuacji rady tych dwóch gmin ulegają rozwiązaniu i przeprowadza się wybory nowej rady, której kadencja trwa do końca kadencji ogólnej wszystkich rad.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękujemy za wyjaśnienie.

I teraz przedstawiciel wnioskodawców, sprawozdawca Paszkowski.

(Senator Bohdan Paszkowski: Ja w tej chwili wypowiadam się jako senator.)

Bardzo proszę.

Senator Bohdan Paszkowski:

Proszę państwa, odnoszę wrażenie, że w zasadzie nasza dyskusja skupia się jedynie wokół tego, czy takie rozstrzygnięcia mogą być zaskarżane, czy nie mogą. Pojawiła się tutaj kwestia, czy ten problem nie jest problemem wyдуманym... Okazuje się, że nie jest, bo skargi do Trybunału Konstytucyjnego... Postępowania były umarzane. Można by powiedzieć, że sądownictwo trochę ucieka od problemu. Co jest ważne: forma czy istota aktu prawnego? Trybunał Konstytucyjny czy sąd administracyjny, biorąc pod uwagę charakter tego aktu prawnego, który jest przecież konkretnym rozstrzygnięciem, mógł równie dobrze potraktować to jako decyzje administracyjne i nad nimi procedować. W ten sposób niejako rozszerzyłyby swoją władzę. Ale na to się nie zdecydował, sygnalizując, że w prawie jest pewna luka, którą trzeba wypełnić.

Faktem jest, że trzeba się opowiedzieć. Albo chcemy, żeby te decyzje mogły być zaskarżane, co pewnie w jakimś stopniu wydłuży... Chodzi o to, żeby w obszarze naszego prawodawstwa nie było wyjątku, który... Bo tutaj mamy pewien wyjątek.

Jeśli chodzi o daty wprowadzania zmian z życie... Czy 1 stycznia to jest data przypadkowa? Ja uważam, że nie. I jeżeli byśmy przyjęli te rozwiązania, to trzeba byłoby to doprecyzować. Praktyka wskazuje, że dzień 1 stycznia to

jest czas zamykania i otwierania pewnych... Chodzi przecież o ważne sprawy majątkowe. Dwukrotnie...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Budżety...)

...przeprowadzałem takie akcje przyłączeniowe i wiem, że wiąże się to z ogromem różnych problemów praktycznych, to jest kwestia nowych podatków itd. Tak że musimy o tym pamiętać.

Odnosnie do tego, co mówił senator Sepioł, że tam są ziemie... Panie Przewodniczący, ale wtedy odstępowalibyśmy od zasady, jaka jest w tej chwili w ustawodawstwie, jeżeli chodzi o konsultacje. Ustawodawca mówi, że konsultacje przeprowadza się z mieszkańcami, a nie z właścicielami gruntów.

(Głos z sali: Mieszkańcami sołectwa.)

Tak, tak. Tak że tutaj...

(Głos z sali: Mieszkańcami gminy.)

Mieszkańcami gminy, jednostki pomocniczej... Kryterium stanowi w tym przypadku zamieszkiwanie na danym terenie. Reasumując, trzeba się zdecydować: albo będzie można te decyzje zaskarżać, albo uznamy, że jest dobrze, że w zasadzie nie ma tutaj problemu.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Pan przewodniczący Sepioł.

Proszę bardzo.

Senator Janusz Sepioł:

My patrzymy na ten problem jako władza ustawodawcza, od strony prawnej. Prawda? Ale jest też spojrzenie od strony politycznej. Chodzi o to, czy zależy nam na tym, żeby procesy zmiany granic postępowaly w miarę sprawnie, czy to raczej nie jest nasz priorytet. Prawda? Wiadomo, że tego nie da się zrobić po dobroci. I albo uruchomimy drogi prawne, co jednak spowoduje wydłużenie samego procesu, albo nie. No, muszę powiedzieć, że... Kraków radykalnie zmienił granice tylko raz – za czasów gubernatora Franka. Bo wtedy dało się to zrobić.

(Głos z sali: To była duża zmiana.)

Pytanie jest takie: czy faktycznie tak dużo jest problemów, że warto te granice zmieniać – dobrze byłoby, gdyby Rada Ministrów dysponowała silnym instrumentem prawnym w tym zakresie – czy może są to problemy drugorzędne, ale dla elegancji prawnej niech będzie tak, że gminy, które z decyzjami się nie zgadzają, będą mogły pójść do sądu? Myślę, że ocena polityczna jest chyba nieco istotniejsza niż prawna.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo.

Pani senator Rotnicka.

Senator Jadwiga Rotnicka:

Proszę państwa, ja chciałabym podejść do tego tematu pragmatycznie. Jeżeli sąd administracyjny bada jedynie tok postępowania, to, czy nie było uchybień, to jest to tylko i wyłącznie... Możemy powiedzieć, że to się raczej nie

zdarza. Sąd administracyjny nie rozpatruje kwestii, która jest najistotniejsza dla samorządów, czyli tego, z jakiego powodu chce się dokonać zmiany granic. Z reguły bywa tak, że duże miasto chce na przykład jakieś grunty zabrać, bo chce mieć teren inwestycyjny, który nie jest wykorzystywany. Są też takie przypadki... Jednostki na peryferiach dużego miasta twierdzą, że gdyby należały do sąsiedniej gminy wiejskiej, która dobrze gospodaruje, to by mieli kanalizację, to czy tamto. A w tym dużym mieście nie mają niczego. A więc podstawą chęci czy niechęci do zmiany granic nie jest badanie poprawności toku administracyjnego, tylko meritum. A zatem kto od strony merytorycznej może określić słuszność decyzji o zmianie? Po czyjej stronie ta słuszność leży?

(*Głos z sali: Rady Ministrów.*)

Rada nie jest... Nie, nie.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Najpierw jest wojewoda, który to opiniuje. A ostateczną decyzję podejmuje Rada Ministrów.*)

Czyli organ państwowy.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Organ państwowy, rządowy, można powiedzieć...*)

I pojawia się pytanie: czy chcemy ten proces wydłużać, powodować bałagan – choć może to jest złe słowo – czy chcemy po prostu raz a dobrze ten proces uregulować, zamknąć? Wydaje mi się, że nawet konsultacje tego nie załatwią. Może by trzeba te grunty sobie odsprzedawać, coś za coś. Prawda? Inne kwestie należy brać pod uwagę, nie tylko przebieg procesu administracyjnego. Chodzi o rozstrzygnięcie merytoryczne, o to, kto i co może zrobić. Ja uważam, że nie warto tego robić.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Te argumenty mają znaczenie w kontekście, powiedziałbym, przekonania skarżącego o tym, że... On ma nadzieję na zmianę, on patrzy na to z punktu widzenia merytorycznego, a nie formalnego. Ja w praktyce miałem taką sytuację. Trudno mi było panu doktorowi prawa, któremu komisja do spraw tytułów odmówiła habilitacji... On odwoływał się od tej decyzji do sądu administracyjnego. Sąd administracyjny badał tę sprawę jedynie formalnie, badał procedurę, a nie podstawę do... I ten pan nie mógł tego zrozumieć. W decyzji napisano, że on wydał cztery pozycje, a on wydał czterdzieści pozycji. I ten pan zastanawiał się, jak sąd mógł to przeoczyć. Prawda? A sąd stwierdził, że... Tu jest pewna analogia, sprawy tego typu często wiążą się, powiedziałbym, z pewnymi nadziejami. Organ sądowy rozstrzyga kwestie proceduralne, a później następuje wielkie rozczarowanie, że właściwie nie zajął się sednem sprawy. Ja mówię o odczuciu ludzi, którzy te decyzje skarżą. Często nie są to prawnicy, choć w tym przypadku był to prawnik.

Pan senator Paszkowski.

Proszę bardzo.

Senator Bohdan Paszkowski:

Jeśli chodzi o te wypowiedzi... Trzeba pamiętać o tym, że w art. 4 ust. 3 są określone przesłanki, tam jest napisane,

że „ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych”. I to nie są czcze zapisy, bo w postępowaniu administracyjnym sąd by badał, czy te okoliczności zostały wzięte pod uwagę. To nie byłoby na takiej zasadzie, że sąd zasięgałby jedynie jakichś dodatkowych opinii... Jeżeli by stwierdził, że te okoliczności nie były wzięte pod uwagę, że w dokumentacji nie ma nic na ten temat, to by uchylił takie rozporządzenie i przekazał do ponownego rozpoznania, wskazując, co trzeba zrobić. No, tak działają sądy administracyjne.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Czyli nie tylko procedura.*)

Nie tylko... Oczywiście to są bardzo ważne przesłanki, ale trzeba pamiętać o tym, że sąd będzie brał pod uwagę również to, co jest zapisane w ustawie i co stanowi kryterium dokonywania zmian. Panowie chyba potwierdzą, że przedmiotem badania byłoby to, czy w postępowaniu te okoliczności były wzięte pod uwagę, czy jest odpowiednia dokumentacja itd. Tak że na pewno... Powiem tak. Jakość postępowań będących skutkiem zaskarżenia decyzji... Te postępowania ze względu na gromadzone materiały i badane okoliczności byłyby, że tak powiem, inaczej, to znaczy lepiej prowadzone. Bo dokumentacja by musiała być pełniejsza itd.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Pan senator Gintowt-Dziewałtowski.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Tak, tylko że musimy pamiętać o tym, iż ustawodawca, ustalając kryteria, jakimi powinna kierować się Rada Ministrów, ustalił kryteria w zakresie aktu wykonawczego, wskazał delegację...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Tak, to jest delegacja do rozporządzenia de facto.

(*Głos z sali: Nie ma delegacji...*)

Tak jest w ustawie. Proszę państwa, zwróćcie uwagę na jeszcze jedno – są to kryteria de facto mało czytelne, a przynajmniej połowa z nich. Wyobraźcie sobie, że sprawa za każdym razem jest rozpatrywana przez sąd powszechny w dwóch instancjach, żeby nie było wątpliwości.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Administracyjny...*)

Tak, przez sąd administracyjny. I sąd administracyjny, żeby uzyskać odpowiedź dotyczącą stopnia realizacji tych kryteriów... Co on musi zrobić? Musi powołać dziesiątki ekspertów.

(*Głosy z sali: Nie, nie.*)

A czemu nie? Czemu nie?

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

Proszę państwa, sąd administracyjny w jakiś sposób musi ocenić, czy te kryteria, każde z nich z osobna, zostały spełnione.

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

No właśnie. O co mi chodzi? Postępowania w sprawach o zmiany granic za każdym razem są konfliktem między

dwoma jednostkami samorządowymi. I nie ważne, czy są to sołectwa – bo może również chodzić o zmianę granic sołectw – czy to są gminy, czy to są miasto i gmina. To zawsze jest konflikt między dwoma samorządami, konflikt merytoryczny, nie formalny. W prowadzonych postępowaniach, bardzo przykrych i na ogół ciągnących się latami, szuka się odpowiedzi na wszystkie pytania. W moim przekonaniu jest to jedyna instancja, która jest w stanie w miarę sprawnie, w miarę w przyzwoitym terminie, rozstrzygnąć o stanie rzeczy.

Proszę państwa, życie się toczy... Są gminy, miasta, które potrzebują nowych terenów, ale niekoniecznie pod inwestycje. Są wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne, są oczekiwania i aspiracje poszczególnych grup mieszkańców. Bo na ogół wniosek o zmianę granic wychodzi od mieszkańców, to na ogół jest ich inicjatywa. W następnej kolejności są do tego włączane organy administracji samorządowej, czy to rady, czy... Często bywa tak, że burmistrz czy wójt nie jest zdecydowanym zwolennikiem takiego pomysłu, ale rada może podjąć uchwałę obligującą go do podjęcia takich właśnie działań. Jeżeli rzeczywiście chcemy zachować stan w miarę sprawnego postępowania w tym zakresie, to uważam, że nie powinniśmy zmieniać tej regulacji. Uważam, że powinniśmy zachować rangę rozporządzenia, w którym rozstrzyga się o zmianie granic każdej jednostki samorządu terytorialnego.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Pan senator stawia wniosek o nienadawanie dalszego biegu tej inicjatywie. Czy tak?)

Tak, tym bardziej że z tego, co zrozumiałem, to również ministerstwo jest przeciwne tej inicjatywie.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

(Senator Bohdan Paszkowski: Ministerstwo jest przeciwne czy nie?)

**Naczelnik Wydziału
Samorządu Terytorialnego
w Departamencie Współpracy
z Jednostkami Samorządu Terytorialnego
w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji
Szymon Wróbel:**

Ja nie mogę się wypowiadać w imieniu całego ministerstwa. Ja wskazałem zastrzeżenia, które były formułowane w odniesieniu do projektu tożsamego, który był procedowany w poprzedniej kadencji.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Ale pytamy o zasadę, o to, czy te decyzje mają podlegać kontroli sądowej, czy też nie. Kwestia szczegółów to jest kwestia dalszej obróbki, ewentualnie naszej inicjatywy w Sejmie. Do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia zasady.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

No właśnie, czy poddawać te decyzje kontroli sądowej... O to pytamy, a nie o szczegóły.

**Naczelnik Wydziału
Samorządu Terytorialnego
w Departamencie Współpracy
z Jednostkami Samorządu Terytorialnego
w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji
Szymon Wróbel:**

W stanowisku, które przytoczyłem na wstępie, była zawarta negatywna ocena dotycząca kontroli sądowej decyzji Rady Ministrów.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę państwa, padł wniosek formalny, w związku z czym poddaję ten wniosek...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę bardzo.

**Główny Legislator
w Biurze Legislacyjnym
w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:**

Jeśli chodzi o kwestie regulaminowe... Padł wniosek formalny, który na szczęście nie został do końca formalnie nazwany. O co chodzi? Państwo senatorowie jako dwie komisje mogą podjąć dwie różne decyzje. Jeżeli Komisja Ustawodawcza jako wnioskodawca uzna, że chce wycofać projekt, wtedy tylko Komisja Ustawodawcza głosuje nad wycofaniem projektu. Jeżeli obie komisje przegłosowałyby wniosek o odrzucenie, to taki wniosek musiałby stanowić uchwałę połączonych komisji i potem zostać przegłosowany przez Senat. W związku z czym prosiłabym o rozważenie...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Rozumiem. Sprawniej byłoby, gdyby sama komisja...)

...czy nie byłoby właściwe, gdyby wnioskodawca wycofał projekt. Wtedy procedura zostanie szybciej zakończona.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Krótko mówiąc, chodzi o to, żeby głosowała jedynie Komisja Ustawodawcza.

(Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis: Tak jest.)

(Senator Bohdan Paszkowski: Chyba że, Panie Przewodniczący... Żebyśmy mieli jakieś podstawy do głosowania, to może byśmy, jeżeli można, jakąś opinię wydali. Bo na przykład nie wycofamy wniosku, a zaraz przegłosujemy...)

Nie, wycofamy...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Proszę państwa, formalnie takiego głosowania nie możemy przeprowadzić. Rozumiem, że w dyskusji były głosy, chodzi przede wszystkim o Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, które raczej nie popierały tej inicjatywy.

(Senator Janusz Sepioł: Możemy zapytać, czy ktoś z Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej jest entuzjastą tego rozwiązania. Niech się pokaże...)

No właśnie. Komisja Ustawodawcza za chwilę będzie głosować.

(Senator Janusz Sepioł: Czy w Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej są entuzjaści tego rozwiązania?)

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Do Komisji Ustawodawczej zwrócę się osobno.

(Senator Janusz Sepioł: Ja tylko pytam, czy wśród członków Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej są entuzjaści tego rozwiązania? Tak z ciekawości po prostu...)

Zgłasza się pan senator.

Jest pan entuzjastą?

Senator Andrzej Matusiewicz:

Nie jestem entuzjastą, ale uważam, że takie uregulowanie powinno być, powinna istnieć kontrola sądu administracyjnego w tym zakresie, zgodnie z sugestią Trybunału. Do tej pory obowiązuje tu rozporządzenie. Trybunał w efekcie umarzał postępowania. W uzasadnieniu Trybunał sugeruje, żeby podjęto inicjatywę ustawodawczą i ja uważam, że powinniśmy wyjść naprzeciw temu, co stwierdził Trybunał, i wprowadzić termin... Przecież termin można precyzyjnie określić, na przykład zapisać, że zmiany będą wprowadzone w życie po wyczerpaniu toku instancji w postępowaniu administracyjnym od 1 stycznia następnego roku.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Rozumiem. Pan senator jako jedyny członek Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej byłby za...

(Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski: Jeszcze ja mam...)

Chcę to poddać pod głosowanie.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Ale ja do tej poprawki mam uwagę i to zasadniczą. Proszę państwa, po dwóch latach sprawa może być zupełnie nieaktualna. Może być tak, że po dwóch latach procedowania przed sądami raptem sąd uzna rację jakiejś strony i decyzja wejdzie w życie w jakimś innym...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Panie Senatorze, pan pozwoli, że sprecyzuję w tej chwili pański wniosek w ten sposób: pan jako przedstawiciel Komisji Ustawodawczej wnosi o wycofanie... tak, o wycofanie tej inicjatywy.

(Głos z sali: Własnej inicjatywy komisji.)

Tak, własnej inicjatywy.

Poddam ten wniosek pod głosowanie. Głosuje tylko Komisja Ustawodawcza.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (3)

Kto jest przeciw? (4)

Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Wniosek został oddalony.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Tak. W tej sytuacji musimy określić stanowisko obu komisji, które będzie rekomendacją dla Senatu.

(Głos z sali: Tak.)

Kto jest...

(Senator Bohdan Paszkowski: Panie Przewodniczący, poprawki trzeba pozgłaszać. Kwestia lat parzystych... Jest niespójność w tymże projekcie, bo w powiatówce zostały lata parzyste...)

Ale na razie głosujemy nad wnioskiem dalej idącym. Później ewentualnie...

(Senator Bohdan Paszkowski: O odrzuceniu? Rozumiem.)

Nie, nie o odrzuceniu, ale o nienadawanie biegu...

(Głos z sali: O odrzuceniu projektu.)

O odrzuceniu projektu, ale przez Senat... Chodzi o rekomendację komisji na posiedzenie plenarne Senatu.

Kto jest za odrzuceniem tego projektu? (8)

Kto jest przeciwny? (6)

Kto wstrzymał się od głosu? (0)

Stwierdzam, że połączone komisje zarekomendują Senatowi odrzucenie tego projektu nowelizacji.

W tej sytuacji bezprzedmiotowe jest rozważanie poprawek.

(Głos z sali: Sprawozdawca...)

Rozumiem, że pan senator będzie...

(Senator Bohdan Paszkowski: Ja zgłaszałem się i do Sejmu, i do Senatu...)

Na razie chodzi o reprezentowanie komisji przed Senatem, bo nie wiadomo, czy będzie to przegłosowanie, Panie Senatorze.

Pan senator Paszkowski przedstawi Senatowi wolę większości połączonych komisji. Dziękuję bardzo.

Zamykam ten punkt posiedzenia.

Przechodzimy do kolejnego punktu: pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym.

Druk senacki nr 26. Przedstawicielem wnioskodawców jest pani senator Helena Hatka.

Bardzo proszę panią senator o przedstawienie projektu.

Senator Helena Hatka:

Wydaje się, że ta materia jest mniej kontrowersyjna. Mam taką nadzieję.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Może bliżej mikrofonu, bardzo prosimy.)

Państwo na pewno zapoznaliście się z uzasadnieniem wniosku o zmianę ustawy o referendum lokalnym. Zmiana, która dotyczy art. 2 ust. 1 ustawy, jest konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2003 r. Postaram się państwu skrótowo zreferować, czego dotyczy istota sprawy, bo na pewno zapoznaliście się państwo z dłuższym uzasadnieniem przygotowanym przez radców prawnych na bazie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2003 r. stwierdził, iż art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym rozumiany jako niewyłączający prawa członków wspólnoty samorządowej do wyrażania w drodze referendum stanowiska w istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospo-

darczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę, a niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych, jest zgodny z konstytucją. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że do sformułowania wniosku o zgodności tego przepisu z konstytucją doprowadziła go wykładnia systemowa, bowiem ten przepis czytany literalnie sprawia wrażenie, jakby w sposób ostateczny zamykał możliwość przeprowadzenia referendum w innych sprawach niż mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki. Zachodzi zatem konieczność nie tyle uchylecia go w tej właśnie części, która jest zgodna z konstytucją, lecz niepełna, co uzupełnienia treściami wynikającymi z konstytucji, wraz z którymi stworzy on całkowitą definicję przedmiotu referendum lokalnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyroku, że zgodnie z art. 170 konstytucji członkowie wspólnoty samorządowej mają prawo nie tylko do podejmowania decyzji w sprawach mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, lecz także do wyrażania w drodze referendum stanowiska w istotnych sprawach społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. A zatem nawet wówczas, kiedy ostateczną decyzję w pewnych sprawach podejmuje inny organ niż organ danej jednostki samorządu terytorialnego, mieszkańcy mają prawo do referendum w tej sprawie.

Trybunał podał przykłady spraw, w przypadku których decyzji nie podejmuje organ gminy, a jednak mieszkańcy mają prawo wyrażenia stanowiska. I tak, choć decyzja w sprawie granic gminy należy do Rady Ministrów, to z art. 170 konstytucji wynika niewątpliwie, iż wola mieszkańców, którzy uważają, iż wszyscy winni wypowiedzieć się w kwestii zmiany granic, podziału lub nawet likwidacji gminy, ma pierwszeństwo przed wolą rady gminy. Jeśli bowiem w sposób przewidziany prawem wyrażą oni wolę przeprowadzenia referendum, to ich żądanie przeprowadzenia referendum jest uprawnione.

Trybunał Konstytucyjny dodał, że ważny wynik takiego referendum winien również podlegać wykonaniu w ten sposób, iż powinien wiązać radę gminy w zakresie treści sporządzonej przez nią opinii. Choć rada gminy w tej sprawie nie podejmuje decyzji, to zgodnie z ustawą wyraża opinię w tej sprawie. Rada gminy, wydając opinię, powinna więc brać pod uwagę wcześniejsze stanowisko mieszkańców. Tak samo może być na przykład w przypadku przebiegu autostrady przez gminę.

Celem projektowanej ustawy jest jasne wyrażenie tego, co Trybunał wyinterpretował z art. 170 konstytucji. Należy dodać, że projekt nie zmienia wymogów formalnych wniosku o przeprowadzenie referendum. A zatem referendum jest przeprowadzone na wniosek 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu, 5% w przypadku województwa. Referendum przeprowadza się, jeżeli nie prowadzi ono do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Takie jest uzasadnienie wniosku.

Jeżeli panowie przewodniczący pozwolą, chciałabym wnieść poprawki do projektu zmiany ustawy o referendum. Macie je państwo przed sobą. Jeżeli państwo pozwolicie, przeczytam treść art. 2 ust. 1 w innym brzmieniu. I taką poprawkę zgłaszam. Chodzi o to, że tekst, który państwo

wcześniej otrzymaliście, jest niejasny. Kiedy konsultowałam projekt zmiany do ustawy z wieloma środowiskami, z samorządowcami, z autorytetami, zorientowałam się, że zmiana, którą my proponujemy, wymaga po prostu uproszczenia. Propozycja, którą teraz składam i którą przygotowaliśmy wspólnie z biurem prawnym Senatu, to jest poprawka techniczna, porządkująca treść art. 2 ust. 1 ustawy o referendum w kontekście orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Chodzi o to, aby uporządkować kwestię nowego rodzaju referendum, jakie się tu pojawia, to znaczy referendum opiniodawczego.

Przeczytam teraz państwu tę treść. „1. W referendum lokalnym, zwanym dalej «referendum», mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę”... I tutaj wprowadzamy następujące punkty: „1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, a w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta); 2) w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców gminy; 3) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki; 4) w innych istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę”. Jak państwo zauważyliście, trzy pierwsze punkty znajdowały się już w dotychczasowej ustawie o referendum. Przepis pktu 4 stanowi wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Panie Senatorze, proszę bardzo.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Panie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Trybunał rozstrzygał w sprawie, która stanowi stały konflikt pomiędzy administracją rządową tym razem i jednostkami samorządu terytorialnego. Rzecz dotyczyła jednego, tego, czy jednostki samorządu terytorialnego w drodze referendum mogą opiniować zmiany granic. Tak naprawdę dotyczyło to tylko tej jednej kwestii. Administracja rządowa konsekwentnie uznawała, że nie. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego to zmieniło i dzisiaj już wiemy, że jednostki samorządu terytorialnego mogą w drodze referendum opiniować proponowane zmiany podziału administracyjnego dotyczące tychże jednostek.

Proponowane rozwiązanie zarówno w pierwszej wersji, jak i w wersji zaproponowanej przez panią senator wnioskodawcę, w moim przekonaniu jest wadliwe z kilku powodów. Moim zdaniem, niezbędna jest jedna i bardzo króciutka zmiana, z pozostawieniem prawie całości tekstu. Proszę państwa, dzisiaj art. 2 ust. 1 mówi mniej więcej o tym, że w referendum mieszkańcy wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia spraw dotyczących wspólnoty, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego lub w sprawie odwołania burmistrza, wójta itd. Generalnie rzecz biorąc, Trybunał wnosił o rozszerzenie kompetencji, rozszerzenie stosowania tego mechanizmu demokracji bezpośredniej o wszelkie inne sprawy doty-

czące wspólnoty lokalnej. W moim przekonaniu najlepsze brzmienie tego przepisu byłoby następujące: w referendum mieszkańcy wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia spraw dotyczących wspólnoty lub w sprawie odwołania burmistrza itp. I to wszystko. Z obecnie obowiązującego przepisu wykreśliłbym jedynie sformułowanie „mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki”. To będzie proste, logiczne, zrozumiałe, bez żadnych dodatków i ubarwień, wychodzące naprzeciw zarówno oczekiwaniom jednostek samorządu terytorialnego czy wspólnot lokalnych, dokładnie rzecz biorąc, jak również postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Pan przewodniczący Sepioł.
Bardzo proszę.

Senator Janusz Sepioł:

Muszę powiedzieć, że obawiam się, a chciałbym wyzbyć się tego lęku, że jeśli referenda będą mogły dotyczyć spraw, które nie leżą w kompetencjach organów wspólnoty... Na stronie 4 uzasadnienia mamy takie oto zdanie, cytuję: „Sumując, mieszkańcy mają prawo do wyrażania swojej woli w drodze referendum we wszystkich zasadniczych dla tej wspólnoty sprawach niewyłączonych z mocy konstytucji – niezależnie, czy sprawy te są zadaniami organów lokalnych, czy też nie”. Zadaję zatem pytanie: czy można w gminie zrobić referendum w sprawie stosowania *in vitro*? Czy można w gminie zrobić referendum w sprawie włączenia Stanów Zjednoczonych w prowadzenie śledztwa smoleńskiego? Czy możemy takie referenda przeprowadzać? Obawiam się, że rozwiązanie mówiące o tym, że można przeprowadzać referenda we wszelkich sprawach dotyczących gospodarczych i kulturowych więzi łączących wspólnoty, niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji innych organów władz... Zwłaszcza że, jak pani senator zaproponowała, bez ostatniego fragmentu, czyli słów „niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji innych organów władz publicznych”, czyli bez swojego hamulca... Chodzi zatem o wszystkie sprawy, które w jakiś sposób obchodzą wspólnotę. Obawiam się, że możemy mieć takie referenda, że... W głowie nam się teraz nie mieści, o czym będziemy decydować w referendach.

(*Senator Helena Hatka: Czy mogę się odnieść...*)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Za chwilę. Jeszcze pan senator Paszkowski.
Proszę bardzo.

Senator Bohdan Paszkowski:

Ja powiem tak. Zostały tutaj podane skrajne przykłady... Cały problem polega na tym, że inny jest zapis dotyczący przeprowadzania referendów lokalnych w konstytucji i inny w ustawie. I tę kwestię podniósł Trybunał. W ustawie jest on bardziej ograniczony. Trybunał uznał, że to, co jest

w ustawie, nie wyczerpuje tego, na co pozwala konstytucja. Stąd też te zapisy... Oczywiście nie są one precyzyjne. Swoistym łącznikiem w tym przypadku jest to, że sprawa dotyczy wspólnoty lokalnej. Ja wyobrażam to sobie w ten sposób, i takie sytuacje znam z autopsji... Bo były przeprowadzane referenda na przykład w sprawie przebiegu drogi, która była inwestycją...

(*Głos z sali: ...krajową.*)

...na szczeblu krajowym, ale prowadzoną przez samorząd terytorialny. I tutaj mamy tę więź. Prawda? Można wykazać, że mieszkańcy są zainteresowani taką inwestycją. To oczywiście nie jest wiążące dla innych organów, ale stanowi element w dyskusji na temat przebiegu tej drogi itp. Dla mnie to jest dopuszczalne, takie referenda można robić. A przykłady, które pan przytoczył... Myślę, że nie będą one podnoszone w debacie samorządowej. W związku z tym...

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

...coś trzeba z tym fantem zrobić. Katalogu sytuacji, w jakich można referendum przeprowadzać, nie stworzymy, bo na końcu zawsze będzie „i w innych sprawach ważnych dla wspólnoty”. Jest to problem i warto pokusić się o próbę jego ogarnięcia, choć, jak mówiłem, nigdy nie stworzymy zamkniętego katalogu. Ja jestem za tym, chyba wszyscy jesteśmy za tym, żeby samorządy miały prawo wyrażać opinię w sprawach niebędących w ich kompetencji, ale leżących w kręgu zainteresowania mieszkańców, choć oczywiście nie dotyczący to spraw typu obyczajowego itp. Chodziłoby na przykład o inwestycje szczebla krajowego o charakterze, który może budzić, powiedzmy, emocje...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Na przykład elektrownia atomowa...*)

Chodzi o lokalizację inwestycji, a nie o rozstrzygnięcie kwestii światopoglądowych itp. W związku z tym ja generalnie jestem za tym, żebyśmy przyjęli projekt uchwały rozszerzającej, precyzującej, choć będzie to projekt, który będzie zawierał elementy abstrakcyjne. No, ale tak się tworzy prawo. Praktyka wypełni... Przyznam, że spotkałem się z sytuacjami, że były próby zakwestionowania legalności takiego referendum. Dochodziło nawet do tego – to były zagrywki czysto polityczne – że osoby, które takie referendum przeprowadzały, próbowano postawić pod pręgierzem wymiaru sprawiedliwości. Twierdzono, że one złamały ustawę samorządową na przykład, że popełniły przestępstwo. No, ale tak to jest.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Na przykład referendum w gminie Mielno dotyczące lokalizacji w Gąskach... I nikt tego nie kwestionował.

(*Głos z sali: Czego?*)

Nikt nie kwestionował zasady... Chodziło o lokalizację elektrowni atomowej.

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

Pan przewodniczący Sepioł.

Senator Janusz Sepioł:

Ad vocem odpowiem panu senatorowi. To jest oczywiście, że wspólnota mieszkańców, samorząd, może wyrażać swoje poglądy w dowolnych kwestiach. To temu służą in-

tencjonalne uchwały rad, popierające lub... Pytanie jest takie: czy formuła referendum jest do tego właściwa? Gmina może potępiać reżim Łukaszenki, ale czy w tej sprawie ma przeprowadzić referendum? I to jest...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Jeszcze pan senator Piechota.

Senator Leszek Piechota:

Ad vocem wypowiedzi pana przewodniczącego. Myślę, że istnieje tu pewne ograniczenie, musimy odwołać się do racjonalności i rozsądku lokalnej społeczności. Warunkiem koniecznym do przeprowadzenia referendum, jeśli to nie zostanie dzisiaj zmienione, jest zebranie podpisów 10% mieszkańców. Myślę, że to kryterium jest wystarczające i że możemy założyć, iż temat lub zakres tego referendum będzie w miarę spójny i odpowiadający oczekiwaniom lokalnej społeczności. Jeżeli nawet by się okazało, że jest zainteresowanie tematami ogólnokrajowymi... To przecież nie przeszkadza. Jeżeli wola mieszkańców jest taka, żeby w danej kwestii się wypowiedzieć i tym samym dać sygnał władzom wojewódzkim czy jeszcze wyższym, co na ten temat myślą... To nie jest przekroczenie praw i obowiązków, jakie posiada społeczność lokalna. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Pan senator przywołał problem, który pojawił się w dyskusji na sali, słyszałem pewne wnioski... Zwrócę się do Biura Legislacyjnego, ale za chwilę. Myślę, że moje wątpliwości zostaną wyjaśnione... Chodzi o próg wymaganej liczby podpisów umożliwiający zorganizowanie referendum. Wiemy, że często dochodzi do sytuacji – chodzi w szczególności o odwołania wójtów gmin – kiedy okazuje się, że osób uczestniczących w referendum jest mniej niż zebranych podpisów, mniej niż 10%. To bardzo częsty przypadek świadczący o pewnych manipulacjach podczas zbierania podpisów. Tak niski próg powoduje... Gdyby ten próg był większy – kiedyś wynosił 30%, 20% – sytuacja na pewno byłaby inna. Organizacja referendum wiąże się, można powiedzieć, z ograniczeniem działalności wójta, który niejako wstrzymuje swoje decyzje, jest w pewnym zawieszaniu. Nie mówiąc już o kosztach... Zawsze są malkontenci, którzy przegrali wybory i którzy... Oni mają także swoich popleczników, tak że kwestia... Pytanie moje jest takie: czy w ramach tej, że tak powiem, inicjatywy wyrokowej możemy odnieść się również do wysokości progu...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Wiem, że możemy, ale pytam, czy w tym trybie... Czy możemy podwyższyć ten próg?

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Ja bym proponował 20%.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Pan sędzia chciał się wypowiedzieć, pan sędzia Czaplicki.

Proszę bardzo.

Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz Czaplicki:

Jeśli będziemy rozszerzać projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym o zmiany inne niż wynikające z wyroku Trybunału, to uzasadnienie będzie musiało być inaczej sformułowane.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dobrze. Teraz Biuro Legislacyjne, bo jest to kwestia istotna...

Proszę bardzo.

Ekspert do Spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Odpowiadam na to pytanie: jest to możliwe, ale w ograniczonym zakresie. Niech państwo zwrócą uwagę, że do już istniejących przedmiotów referendalnych dodajemy dodatkowy. Tak? W zakresie istniejących już przedmiotów referendalnych, to znaczy samoopodatkowania się mieszkańców czy odwołania wójta, raczej nie możemy nic zmieniać, bo Trybunał nic tutaj nie kwestionował. Trybunał nakazał nam dodać nowy przedmiot referendalny – inne ważne sprawy dotyczące gminy, choć nieleżące w kompetencji organów tej gminy. I w tym zakresie dopuszczalne jest wprowadzenie nowego kryterium liczbowego, czy to liczby zebranych podpisów, czy...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Rozumiem, że w przypadku odwołania wójta będzie obowiązywało inne kryterium niż w przypadku...)

Tak, jeśli komisja się na to zdecyduje. Dodam tylko, że obecnie także jest ono różne, bo jeśli chodzi o referendum w sprawie odwołania wójta... Tę wiedzę ma pan minister.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: To jest 10%...)

Jeśli dobrze pamiętam, to jest frekwencja na poziomie 3/5...

(Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz Czaplicki: Ale państwo mówicie o dwóch różnych rzeczach...)

O skuteczności...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Mówimy nie o skuteczności, ale o liczbie podpisów, o wszczynaniu...)

(Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz Czaplicki: Ale czym innym jest podjęcie inicjatywy i liczba podpisów wymaganych, a czym innym jest frekwencja rzutuująca na rozstrzygnięcie.)

Zgadza się. Ja tylko...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Oczywiście, to są dwie różne kwestie.)

Ja tylko zwracam uwagę na to, że obecna ustawa dopuszcza różne progi liczbowe, czy chodzi o skuteczność, czy o wszczęcie referendum, czy o zbieranie podpisów, których w przypadku gmin i powiatów ma być 10%, a w przypadku województwa – 5%. Jak mówię, wprowadzenie kolejnego zróżnicowania nie zakłóci systemu ustawy, bo ustawa zakłada, że to są inne referenda i progi mogą być różne, czy chodzi o rozstrzygalność referendum, czy o jego

ważność. Nie ma przeszkód, żeby... Ja nie mówię, że to jest celowe, ale byłoby to dopuszczalne, gdybyśmy w przypadku referendum dotyczących innych ważnych spraw gminy niebędących w kompetencji tych organów przewidzieli, że frekwencja musi być inna niż dotychczasowa.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Ale mówimy w tej chwili o liczbie podpisów, o progu...

(Ekspert do Spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: 10% do tej pory...)
20%...

(Głos z sali: Przy którym...)

Mówimy w tej chwili o tej nowej inicjatywie, a nie o odwołaniu wójta...

(Ekspert do Spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Powtarzam, jeśli chodzi o wymaganą liczbę podpisów, to w gminie i w powiecie jest to 10%, w województwie – 5%.)

No tak, ale to dotyczy również i odwołania wójta...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

No tak. Oczywiście, że dotyczy...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Żebyśmy rozumieli, o co nam chodzi... Panie Doktorze, proszę o koncentrację. Pytanie moje brzmiało tak: czy przy okazji tej nowelizacji istnieje możliwość podniesienia tego progu w przypadku innych spraw? Rozumiem, że w przypadku odwołania wójta trzeba byłoby przeprowadzić niezależną nowelizację, to znaczy nie w trybieowyrokowym, nie w ramach naszego regulaminu...

Proszę bardzo. Pan senator już się wypowiadał, ale...

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Panie Przewodniczący, przestrzegalbym przed jakąkolwiek próbą manipulowania progami referendalnymi czy też wyborczymi. One są efektem bardzo delikatnego konsensusu politycznego wypracowanego przez lata, są utrwalone przez obyczaj...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ale wcześniej było 30%...)

Nikomu nie przychodzi do głowy, żeby uznawać za nieważne wybory uzupełniające, w których udział wzięło 3% uprawnionych do głosowania.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ale nie o to chodzi.)

Ja wiem, że nie o to chodzi. Proszę państwa, mówimy o...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: O zbieraniu podpisów...)

...uznanym progu wymaganej liczby podpisów umożliwiającym przeprowadzenie referendum. Ale to jest inna rzecz. Proszę państwa, było tu pytanie dotyczące tego, czy konstytucja rzeczywiście dopuszcza referendum... Ja przeczytam treść art. 170 konstytucji. „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa”. Proszę państwa,

Trybunał wyraźnie wskazał, że w jego przekonaniu wszystkie sprawy dotyczące wspólnoty mogą być... Wola mieszkańców w stosunku do tych spraw może być przez nich wyrażana. Ich stanowisko nie musi być wiążące, ale oni mają prawo wypowiedzieć się w danej sprawie w drodze referendum. To było kwestionowane i stąd takie a nie inne orzeczenie Trybunału. Dlatego też, w moim przekonaniu, powinniśmy przyjąć przepis niemal identyczny jak przepis konstytucyjny. Nie mamy innego pola manewru, nie mamy. Jeszcze raz powracam do swojej propozycji, żeby przepis art. 2 ust. 1 brzmiał następująco. Nie pamiętam, jaki był początek... Mieszkańcy w drodze referendum wyrażają swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia spraw dotyczących tej wspólnoty lub w sprawie odwołania burmistrza. I to wszystko, nic więcej nie dodawać, nie kuglować, bo nie ma takiej potrzeby.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Powtarzamy normę konstytucyjną.)

(Głos z sali: Nie można...)

Jak to? Proszę państwa, a co my robimy w nowelizacji, którą sami proponujemy? To samo, tyle że w sposób naruszający przepisy konstytucyjne. No proszę państwa... Pozostawiamy treść, która jest sprzeczna ze zdaniem ostatnim w tym samym artykule. Chcemy pozostawić treść następującą: w drodze referendum mieszkańcy wyrażają swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia spraw dotyczących wspólnoty, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji... Tu jest zamknięty katalog, chodzi tylko o to, co jest w ich kompetencjach. Ale w następnym zadaniu piszemy, że w referendum mieszkańcy zajmują także stanowisko w innych sprawach. No, to się wyklucza... To wprowadzi jeszcze większy mętlik w głowach tych, którzy to przeczytają.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Pani senator Helena Hatka.

Proszę bardzo.

Senator Helena Hatka:

Szanowny Panie Senatorze, chciałabym zwrócić uwagę na jedną kwestię. W ustawie o referendum mamy określone referenda, które mają charakter rozstrzygający, czyli jeżeli mieszkańcy wypowiedzą się...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę pozwolić, ja dopowiem... Jeżeli w referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, mieszkańcy podejmą decyzję, że chcą odwołania, to ich decyzja będzie rozstrzygająca. I w projekcie, który ja państwu proponuję, taki punkt jest. Jeżeli będzie przeprowadzone referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców – to jest drugi rodzaj referendum, który jest w ustawie o referendach – to decyzja mieszkańców będzie rozstrzygająca.

Czym się różni referendum, o którym wspomina Trybunał Konstytucyjny? Jest to referendum opiniotwórcze, jest to referendum o charakterze konsultacyjnym. Mieszkańcy w drodze tego referendum mają prawo do wyrażenia swojego stanowiska, swojej opinii w sprawach istotnych dla społeczności lokalnej. Konstytucja mówi

o sprawach „dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę”. Te nieostre sformułowania nie są zdaniem, które my sformułowaliśmy – to są zdania wyjęte z konstytucji. I gdybyśmy zastosowali koncepcję pana senatora, czyli wyłączyli z przepisu art. 2 ust. 1 to zawężenie, wyrazy „mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki”, to nie będzie rozróżnienia pomiędzy referendum wiążącym i referendum konsultacyjnym, co spowoduje chaos, jeżeli chodzi o praktyczne stosowanie ustawy o referendum.

Po to wprowadziliśmy zmiany upraszczające treść art. 2 ust. 1 – nie pojawiły się w tym przepisie żadne nowe informacje, są tu jedynie te, które zawarte są w dotychczasowym brzmieniu ustawy plus zacytowane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, co chciałabym podkreślić – żeby nie było już żadnych wątpliwości podczas praktycznego stosowania tego prawa przez sądy. Oczywiście w praktyce sądy będą rozstrzygały, jeżeli chodzi o ustalenie ważności referendum, co to są więzi gospodarcze, społeczne.

Chciałabym zwrócić uwagę na inny aspekt, w tym zakresie toczyła się dzisiaj dyskusja. Chodzi o to, kiedy mogą się odbyć referenda opiniotwórcze, chodzi o te progi. Zwróćcie państwo uwagę, że my nie proponujemy specjalnego trybu w zakresie referendum opiniotwórczego, chociaż taką pokusę miałam, powiem szczerze, żeby tę procedurę uprościć. Wyobraźmy sobie taką sytuację: mieszkańcy wyrażają wolę przeprowadzenia referendum opiniotwórczego w sprawie na przykład zmiany granic. W świetle propozycji, którą państwu złożyłam, cała procedura, która zawarta jest w ustawie o referendum, będzie miała zastosowanie. A zatem trzeba będzie zebrać odpowiednią liczbę podpisów, potem obowiązywać będzie tryb zatwierdzania, kontroli ważności głosowania itd. Wszystkie te uwarunkowania w przypadku takiego referendum będą zastosowane. I to jest odpowiedź dla pana senatora, który się obawia, że ludzie będą chcieli zabierać stanowisko w drodze referendum w sprawach drobnych. Przestrzegalabym państwa przed zastrzeżeniem procedury dotyczącej referendum o charakterze konsultacyjnym czy opiniotwórczym, bo wbrew pozorom taka zmiana ustawy o referendum spowoduje pewne szersze zmiany. Nasz kraj potrzebuje troszkę więcej demokracji. W pewnych środowiskach zdarza się, że mieszkańcy mają ograniczone prawo do wyrażenia swojej opinii w sprawach dla nich ważnych. Myślę, że ta drobna zmiana w ustawie o referendum im to umożliwi. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Pani Senator, mnie absolutnie przekonują te argumenty, w pełni zgadzam się z tą argumentacją, ale uważam, że skoro regulujemy tę materię na nowo, to mamy prawo zdecydować również i o wysokości progu wymaganej liczby podpisów. To są tak ważne sprawy, dotyczą wszystkich mieszkańców, że wydaje się, iż ten próg powinien być wyższy. Dzisiaj nie dyskutujemy o procedurze odwołania wójta, ale... W moim przekonaniu próg powinien być wyższy. Próg 20% – taka byłaby moja propozycja, jeśli chodzi o próg umożliwiający zorganizowanie tego referendum.

Pan senator Obremski.

Bardzo proszę.

Senator Jarosław Obremski:

Chciałbym się odnieść, bo mam pewne wątpliwości, do pytania, które zadał pan senator Sepioł. Rozumiem, że jeśli chodzi o referenda konsultacyjne, to mamy dylemat, na ile istotną dla nas rzeczą jest budowanie więzi, tożsamości lokalnej – mam na myśli sformułowanie „więcej demokracji”, jak to pani określiła – a na ile... Chodzi o niebezpieczeństwo dodatkowej polaryzacji życia politycznego w Polsce. W Polsce mamy podział poglądów, także geograficzny, i gdybyśmy nakładali różne kalki na kwestie obyczajowe, to moglibyśmy na tej podstawie wykreślać zmieniające się podziały w Polsce. Obawiam się trochę, że może to doprowadzić do... Z jednej strony sformułowanie „więcej demokracji” dobrze brzmi, ale w efekcie jest pewnym zaprzeczeniem demokracji. Prawda? Bo może dojść do tego, że Sejm i Senat swoje, a gminy swoje. Troszeczkę wchodzimy w ustrój I Rzeczypospolitej w niektórych elementach. Z drugiej strony oczywistą rzeczą jest, że budowanie tożsamości lokalnej... Tam jest zapis o kulturowej więzi. Wyobrażam sobie to tak. Na Dolnym Śląsku mamy gminy, w których jest znacząca mniejszość ukraińska. I oni podejmują uchwałę wzywającą do większego zaangażowania na rzecz budowania demokracji na Ukrainie. To znaczy, że być może... To absolutnie byłoby przekroczenie kompetencji gminnych, dziwne, że taka sprawa miałaby być rozstrzygana w referendum i wydaje mi się to mało prawdopodobne, ale wzmacnia to więź, która tam istnieje. Łatwiej mi jest wyobrazić sobie referenda wykluczające, typu „nie chcemy obcokrajowców w swojej gminie”, co z kolei może być lekko niekonstytucyjne. A więc gdzieś...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, tak. Tu akurat... No dobrze.

Pamiętam, że w kraju, powiedziałbym, o dłuższej tradycji demokratycznej ten efekt polaryzacji był wykorzystywany w politycznym konflikcie. Tak było w latach osiemdziesiątych za czasów Margaret Thatcher, kiedy w Anglii wszystkie rady miejskie, które czuły, że mają większość – chodzi tu o Labour Party – przeprowadzały referenda, głosowania przeciwko instalacji pershingów. Oczywiście pershingi i tak zostały zainstalowane, ale to był taki klasyczny przykład przekraczania kompetencji gminy. Wydaje mi się jednak, że jeżeli nie stworzymy pewnej furtki, to będą obowiązywać kryteria uliczne, to znaczy... Ja mimo wszystko poszedłbym, że tak powiem, na ryzyko i... To, co pani nazwała sformułowaniem „więcej demokracji”, ze wszystkimi zastrzeżeniami i przy szacunku do konstytucji, tak jak ja rozumiem ten zapis, jest ważniejsze niż negatywne elementy, które mogą mieć miejsce w związku z instrumentalizacją referendum do dalszej polaryzacji sceny politycznej. Obstawiałbym zatem za wnioskiem pana senatora.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Piechota.

Proszę państwa, przypominam, że jesteśmy w punkcie drugim, a mamy do rozpatrzenia jeszcze jeden punkt,

trzeci. Musimy skończyć posiedzenie za jedenaście minut. W związku z tym musimy już głosować...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Bo o godzinie 17.00 mamy wspólne posiedzenie z Komisją Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Bardzo proszę, Panie Senatorze.

Senator Leszek Piechota:

Ja króciutko, jak karabin maszynowy, ad vocem wypowiedzi pana przewodniczącego. Nie byłbym za zaostrzeniem kryterium dotyczącego inicjatywy referendalnej. Moim zdaniem te 10% potrzebne do odwołania organów gminy jest najwyższym procentem, jaki powinien tu być i w wielu przypadkach naprawdę jest trudny osiągnięcia.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ale nie o tym dzisiaj mówimy.)

Tak, ale mówimy o podwyższeniu do 20% w przypadku referendum dotyczących spraw innych niż... Praktyka w miastach jest taka, że... Jest nawet takie zalecenie różnych instytucji demokratyczno-obywatelskich, żeby nawet w ramach statutów miast dawać lokalnym społecznościom możliwość podejmowania inicjatyw uchwałodawczych. I to może dotyczyć dwóch tysięcy czy a nawet pięciuset mieszkańców. Jest to zatem zwrócenie się... Sprawa danej dzielnicy czy miasta wcale nie musi być przedmiotem zainteresowania całego obszaru. Prawda? I jeżeli potrzebne byłoby referendum dotyczące 1/3 obszaru miasta, to bardzo ciężko byłoby zebrać podpisy, aby takie referendum dla lokalnej społeczności... Jeżeli miałyby to dotyczyć całego miasta, to należałoby zebrać podpisy 10% mieszkańców, ale mieszkańców całego tego obszaru. Tak że mój głos jest odwrotny do głosu pana przewodniczącego... Prosiłbym, żeby w przypadku innego typu referendum, innego niż skutkujące odwołaniem wójta czy w sprawie podatków, pozostawić kryterium dziesięcioprocentowe. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Rozumiem. Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, musimy w tym momencie podjąć decyzję.

Bardzo proszę Biuro Legislacyjne, żeby uporządkowało, zaproponowało, że tak powiem, porządek w głosowaniu...

Bardzo proszę, Panie Doktorze.

Ekspert do Spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Krótko odpowiem krótko na pytania.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak.)

Padło tutaj pytanie, czy w referendum można rozstrzygać kwestie in vitro. Otóż konstytucja przewiduje, że jednostki samorządu terytorialnego mogą wypowiadać się czy to wiążąco, czy niewiążąco na dwa sposoby: albo poprzez swoje organy, albo samodzielnie. Ustawa wyraźnie nie wyłącza, pan senator Sepioł podał przykład, nie zakazuje wypowiedziania się na ten temat przez radę gminy. Oczywiście

ona nie jest do tego powołana, ale jeśli się wypowie, to trudno, nikt nie jest w stanie tego zastopować. W przypadku referendum mamy tę pewność i bezpieczeństwo, że zanim odbędzie się referendum, to procedurę wszczęcia referendum na pewnym etapie może zakwestionować wojewoda, jeśli uzna, że jednak nie jest to sprawa wspólnoty, albo sąd administracyjny. A po drodze może to zrobić sama rada gminy, jeśli uzna, że sprawa nie mieści w kompetencjach tej gminy. Mamy zatem pewność, że w sprawach, które w oczywisty sposób nie mieszczą się...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Może nie tyle w kompetencjach, ile w tych innych, które stanowią...)

Nie dotyczy tej wspólnoty, tak. Moim zdaniem kwestia in vitro nie mieści się... nie dotyczy wspólnoty. To dotyczy całego narodu, a tu chodzi o sprawy, które dotyczą konkretnych wspólnot. To jest pierwsza wątpliwość.

Druga kwestia, czysto statystyczna. Statystyki pokazują, że coraz rzadziej odbywają się referenda, bo mieszkańcy, po pierwsze, nie są w stanie zebrać 10% podpisów, po drugie, nie ma trzydziestoprocentowej frekwencji, po trzecie, nie można osiągnąć tych 3/5 czy 2/3 ważnych głosów w zależności od tego, czy chodzi o podatki, czy o odwołanie. W każdym razie referenda coraz rzadziej się odbywają. Statystyki, ale dotyczące tylko odwołań wójtów, posiada pewnie Państwowa Komisja Wyborcza, bo akurat tylko tymi referendumi się zajmuje.

I jeszcze jedna kwestia, bardziej socjologiczna, więc może nie powinienem się na ten temat wypowiadać... Czy referenda polaryzują... To jest pewne niebezpieczeństwo, ale... Sprawy, w przypadku których mieszkańcy wnoszą o referendum, i tak już polaryzują daną jednostkę. Podejrzewam, że to nie jest tak, że to zarządzenie referendum powoduje polaryzację. Jest odwrotnie – już istnieje duże napięcie w jednostce, dlatego jedna grupa czuje się poszkodowana i za wszelką cenę próbuje osiągnąć coś poprzez referendum. Do tej pory zresztą często nieskutecznie, w sprawach czysto opiniodawczych.

Kolejna kwestia, propozycja pana senatora Gintowt-Dziwałtowskiego, czyli połączenie punktu trzeciego i czwartego, które przeczytała pani senator. Tu akurat jest pewna wątpliwość, może nawet nie wątpliwość, ale... To wynika z praktyki orzeczniczej, bo doktryna... I Trybunał Konstytucyjny, i sądy administracyjne, choć one w mniejszym stopniu... Przyjęło się, że jeżeli nawet dopuścimy referendum opiniodawcze, to znaczy dotyczące spraw, w których decyzji nie podejmuje rada gminy, ale Rada Ministrów, na przykład w przypadku zmiany granic gminy, albo generalna dyrekcja, w przypadku przebiegu autostrady przez gminę, to... Trybunał stwierdza, że mieszkańcy mogą się wypowiadać, ale nawet jeśli ich przyjdzie 100% i wszyscy będą za jakimś stanowiskiem, to ono absolutnie nie jest wiążące dla generalnej dyrekcji czy rady gminy. I to wynika z doktryny, z tego, co stwierdza Trybunał. A jeśli decyzja ostatecznie należy do rady gminy, do organów gminy, a mieszkańcy wypowiedzą się za jakąś opcją, to rada gminy – to nie wynika z ustawy, o tym mówi Trybunał – powinna czuć się tym związana. Ponieważ do tej pory nie zdarzały się, to znaczy ja nie znam takiej praktyki... Czy gdyby tak się zdarzyło, to czy możliwe byłoby w ogóle zaskarżenie danej uchwały rady gminy? Mówię o tym,

co o takich przypadkach mówi doktryna i jaka jest opinia Trybunału Konstytucyjnego. Jeśli dana kwestia leży w kompetencjach organów gminy, ale mieszkańcy zechcieli się na ten temat wypowiedzieć, to dla samej rady gminy ich opinia jest wiążąca. Jeśli jednak rada gminy chce zająć inne stanowisko niż większość mieszkańców, to powinna przedstawić istotny argument, który spowoduje, że stanowisko mieszkańców nie będzie dla niej wiążące. Z orzecznictwa wynika również, że mieszkańcy nie mogą się wypowiadać w sprawach decyzji indywidualnych, to znaczy jeśli wójt wydaje decyzje indywidualne, to referenda nie są tu możliwe. Jeśli wójt chce powołać swojego zastępcę, to jest decyzja raczej indywidualna i mieszkańcy nie mogą się w tej sprawie wypowiadać. Jeśli mieszkańcy byłiby za odwołaniem dyrektora szkoły, to referendum raczej nie powinno się odbyć. Ja mówię o tym, jak do tej pory wyglądała praktyka w tym zakresie.

I teraz, gdybyśmy połączyli te zapisy, to nie byłoby w ustawie wyraźnego rozróżnienia na referenda, które odbywają się w ramach kompetencji gminy, i na te, które dotyczą spraw nienależących do kompetencji organów gminy. Takie jest ryzyko. Ewentualną tego konsekwencją byłoby w przyszłości zróżnicowanie tych progów... Powiedzmy, że w przypadku referendum utrzymujemy próg wynoszący 30%. Tak? Powiedzmy, że mamy referendum opiniodawcze – mieszkańcy wypowiadają się, czy przez ich gminę powinna przebiegać autostrada. Powiedzmy, że do referendum idzie 70% mieszkańców i 100% z nich jest przeciwko. Spełnione są zatem oba progi. I teraz pytanie: czy dla generalnej dysekcji jest to wiążące?

(Głos z sali: Chyba nie jest.)

I to jest odpowiedź na to pytanie. A skoro nie jest wiążące, to może rozróżnijmy...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie, bo propozycja pana senatora spowoduje, że będzie to w zasadzie to samo referendum – czy dotyczące spraw leżących w kompetencjach gminy, czy też nie.

(Głos z sali: Ustawa wskazuje, w jakich sprawach możemy...)

Ale żeby ustawa...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Propozycja pani senator sprowadza się do tego, że mogą się odbywać referenda dotyczące rozstrzygnięcia spraw dotyczących danej wspólnoty, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki. Na podstawie doktryny i opinii Trybunału przypuszczamy, że opinia mieszkańców powinna być wiążąca dla rady gminy. Osobnym zagadnieniem są te „inne istotne sprawy dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę”, w przypadku których organ centralny, być może wojewoda, raczej – nie tyle raczej, co na pewno – nie jest związany wynikiem referendum, nawet jeśli kryteria progowolizacyjne są spełnione. Nam chodzi o to, żeby w tym przepisie to wyrazić, nie zmieniając zapisów, które mówią o progach. Taka jest odpowiedź.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, przystępujemy do głosowania.

Żeby sprawa była jasna – ja nie składam wniosku formalnego o zmianę wysokości tego progu.

Najdalej idący jest wniosek pana senatora Gintowt-Dziewałtowskiego. W związku z tym najpierw poddaję pod głosowanie ten wniosek, a później propozycję pani senator.

Kto jest za przyjęciem wniosku pana senatora Gintowt-Dziewałtowskiego? (3)

Kto jest przeciwny? (6)

Kto wstrzymał się od głosu? (5)

Wniosek nie uzyskał większości, nie został przyjęty.

Teraz propozycja przedstawiona przez panią senator Helenę Hatkę.

Kto jest za przyjęciem tego projektu? (10)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (5)

Propozycja została przyjęta.

Proponuję, żeby pani senator była sprawozdawcą połączonych komisji, żeby reprezentowała komisje, a później Senat, w dalszych pracach nad projektem ustawy.

Dziękuję.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Proszę?

(Głos z sali: Jeszcze jedno głosowanie...)

Nie, to było głosowanie całościowe, głosowanie nad całym projektem w brzmieniu przedstawionym przez panią senator.

(Głos z sali: Trzecia ustawa...)

No tak, już przechodzę...

(Głos z sali: To przechodźmy...)

(Wesołość na sali)

Udzielam głosu panu legislatorowi, żeby w krótkich żołnierskich słowach przedstawił sentencję orzeczenia Trybunału, istotę nowelizacji.

Bardzo proszę.

Ekspert do Spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Dziękuję bardzo.

W największym skrócie... Przy okazji wyroku dotyczącego ABW i AW Trybunał doszedł do wniosku, że funkcja sekretarza stanu nie powinna być pełniona jednocześnie z funkcją w centralnych organach administracji rządowej, a także z funkcją w innym organie o statusie podobnym do centralnego organu administracji rządowej. Z czego to wynika? Konstytucja mówi, że mandatu posła nie można łączyć z... Wyjątkiem jest minister i sekretarz stanu, nikt więcej. Ustawy dopuszczają czasem, że sekretarz stanu jest jednocześnie, tak jak było kiedyś, centralnym organem administracji rządowej albo też generalnym konserwatorem zabytków, albo głównym konserwatorem przyrody, albo głównym geologiem kraju, co w praktyce oznacza, że w tym zakresie te osoby mogą jednocześnie być posłami i senatorami, a konstytucja wyraźnie to wyklucza. Jest to zatem obejście zapisu konstytucji. Nam chodzi o niewielką zmianę, o to tylko, żeby te osoby nadał mogły być wice-ministrami, ale w randze podsekretarza stanu, bo podsekretarze stanu, jak to z konstytucji wynika, nie mogą być

posłami. A więc można łączyć funkcję podsekretarza stanu z funkcją generalnego konserwatora zabytków.

Idea jest taka, żeby ustawa weszła w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia. Pojawiła się wątpliwość, dlaczego nie ma przepisu przejściowego. To jest zamierzone – chodziło o to, żeby w czasie od dnia ogłoszenia ustawy do dnia jej wejścia w życie premier zdecydował o rozłączeniu tych stanowisk. Prawdopodobnie powoła te osoby na funkcje podsekretarza stanu, choć nie byłoby nieporozumienia, gdyby... To jest kwestia, powiedzmy, towarzysko-personalna. Jeśli uznamy, że z powodu tej ustawy te trzy osoby będą poszkodowane, to nie ma przeszkód, żeby ta ustawa weszła w życie wraz z zakończeniem kadencji tych osób. Przypominam, że sekretarz stanu, tak samo jak podsekretarz stanu, podaje się do dymisji wraz z odejściem rządu. Można zatem opóźnić wejście tej ustawy w życie po to, żeby te trzy osoby nie były poszkodowane. No, ale to już jest kwestia techniczna, kwestia przepisu przejściowego – on może być i taki, i taki. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.
Pan przewodniczący Sepioł.
Bardzo proszę.

Senator Janusz Sepioł:

Pamiętajmy o tym, że takie rozwiązanie w sposób trwały ograniczy rangę generalnego konserwatora zabytków i generalnego konserwatora przyrody – oni już nigdy nie będą mogli być sekretarzami stanu. Obecnie generalnym konserwatorem zabytków jest sekretarz stanu. Prawda? A więc nie tylko mamy tu konflikt ze stanem aktualnym... To jest stworzenie swoistego szklanego sufitu dla generalnego konserwatora zabytków i generalnego konserwatora przyrody. Nie widzę powodu, żeby coś takiego robić.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Pan senator Gintowt-Dziewałtowski.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Oczywiście, że stosowane rozwiązanie jest obejściem zapisów konstytucji, nic odkrywczego pan mecenas tutaj nie powiedział. To wykombinowali inni dużo wcześniej przed nami. Chciałbym jednak zwrócić uwagę, że w ten sposób, nie ma co ukrywać, zmieniamy skład koalicji rządzącej na sali sejmowej. I bardzo jestem ciekaw zdania rządu na ten temat.

(*Głos z sali:* Wypowiedział się Zdrojewski...)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Wypowiedział się, tak. Pismo jest w załączeniu.
(*Senator Janusz Sepioł:* O przepis przejściowy wnosi...)
(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

Czy ktoś chciałby...

(*Dyrektor Departamentu Legislacyjnego w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego Dorota Żebrowska:* Jeżeli pan senator pozwoli... Ja reprezentuję ministra Zdrojewskiego.)

A to bardzo proszę, oczywiście.

Dyrektor Departamentu Legislacyjnego w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego Dorota Żebrowska:

Dorota Żebrowska, dyrektor Departamentu Legislacyjnego w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Ja odniosę się do pana słów, bo zastosował pan znaczne uproszczenie. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do bardzo konkretnej sprawy – do ustawy o ABW i AW – i nie może być automatycznie przenoszony na absolutnie żadną inną ustawę, która dotyczy usytuowania i statusu organów administracji centralnych. Dlaczego? Dlatego że regulacje w owych ustawach są inne. Absolutnie odrębną regulacją jest ta, która jest zawarta w ustawie o ochronie zabytków. Status szefa ABW... Orzeczenie Trybunału było znacznie szersze, nie dotyczyło tylko funkcji, ale pomijam już ten fakt. Status szefa ABW i AW jest statusem organu centralnej administracji wyposażonego we własne zadania wynikające z ustawy i we własny aparat obsługujący owe zadania.

Zupełnie inna sytuacja ma miejsce w przypadku ustawy o ochronie zabytków, na podstawie której zadania są nałożone na ministra, a nie na generalnego konserwatora, a owe zadania wykonuje minister przy pomocy głównego konserwatora. Co to oznacza? To oznacza, że w ustroju administracji publicznej nastąpiło pełne zespolenie na poziomie administracji centralnej, co notabene nie ma miejsca w każdym przypadku, jeśli chodzi o organy administracji naczelnej i centralnej. Tak? Nie w każdym przypadku. A tu nastąpiło i to nie tylko pod względem kompetencji... Jak mówię, zadania są zadaniami ministra, a nie generalnego konserwatora. To po pierwsze. Po drugie, aparat, który obsługuje te zadania, jest tym samym aparatem, który obsługuje inne zadania ministra działowego. Jest to ministerstwo, tam nie ma odrębnego aparatu urzędniczego, więc nie ma hierarchicznego podporządkowania, o którym między innymi jest mowa w owym wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przedstawionym przez pana w tak bardzo uproszczony sposób.

Ja nie mogę przedstawić stanowiska rządu. Reprezentując ministra kultury i dziedzictwa narodowego absolutnie nie jestem uprawniona do prezentowania stanowiska rządu, bo takie musiałoby oczywiście zostać przyjęte przez Radę Ministrów.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski:* Nie, chodzi o ministra.)

Pragnę jednak zauważyć, że takie stanowisko co do samych kwestii ustrojowych i systemowych zajął również minister administracji. Zajął je także, ale to już na nasze

potrzeby wewnętrzne, Rządowe Centrum Legislacji. Przy tego typu inicjatywie z pewnością nie jest uprawnione powoływanie się na wyrok Trybunału, który dotyczył zupełnie innego stanu prawnego, organów o innym statusie prawnym. On dotyczył tej jednej ustawy.

Dodatkowo pragnę zauważyć, że ta sprawa nie jest aż tak bardzo jasna, skoro do wyroku Trybunału Konstytucyjnego zostało złożone zdanie odrębne, między innymi również w sprawie łączenia funkcji centralnego organu z funkcją sekretarza stanu. U nas... Żeby nie było wątpliwości – w ministerstwie kultury nie ma sytuacji, w której sekretarz stanu jest posłem i zarazem generalnym konserwatorem. Nie w tym rzecz.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Rzecz w tym, jaka jest polityka ministra co do ustalania w ministerstwie priorytetów i jakie zadania powierza on sekretarzowi stanu.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękujemy bardzo.

Proszę państwa, przez pana senatora Gintowt-Dziewałtowskiego został złożony wniosek formalny o cofnięcie przez Komisję Ustawodawczą tej propozycji.

W związku z tym zwracam się do członków Komisji Ustawodawczej...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Panie Senatorze, proszę sprecyzować, żeby nie było wątpliwości.

Bardzo proszę.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Panowie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Komentując niejako wypowiedź pana mecenasa, zasugerowałem wycofanie projektu, zaniechanie dalszych prac legislacyjnych.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Czy taki wniosek formalny pan składa?

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski

Tak. Oczywiście, że tak.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Tak to odebrałem, tak zrozumiałem pana intencję.

W związku z tym poddaję wniosek pod głosowanie. Głosuje tylko Komisja Ustawodawcza.

Kto jest za przyjęciem wniosku pana senatora Gintowt-Dziewałtowskiego? (5)

Kto jest przeciwny? (2)

Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Stwierdzam, że wniosek przeszedł. W związku z tym inicjatywa została przez Komisję Ustawodawczą wycofana.

Wyczerpaliśmy porządek wspólnego posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Ustawodawczej.

Zamykam wspólne posiedzenie komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 17 minut 09)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii