



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

X kadencja

Zapis stenograficzny

z posiedzenia
Komisji Ustawodawczej (56.)

17 czerwca 2020 r.

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2020 r. (sygn. akt S 1/19) dotyczące ustawy o samorządzie gminnym.

(Początek posiedzenia o godzinie 9 minut 04)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący
Krzysztof Kwiatkowski)

PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Szanowni Państwo, otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Przypominam, że dzisiaj mamy podjąć ewentualne decyzje dotyczące inicjatywy ustawodawczej w związku z realizacją 2 wyroków Trybunału Konstytucyjnego, wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2020 r. dotyczącego ustawy o samorządzie gminnym i wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2019 r. w kontekście prawa łowieckiego.

Czy do tak zaproponowanego porządku posiedzenia ktoś z pań i panów senatorów zgłasza jakieś uwagi? Nie widzę zgłoszeń.

W takim razie rozpoczynamy procedowanie.

Oddam głos przedstawicielowi Biura Legislacyjnego celem przedstawienia pierwszego z tych wyroków. Rzecz dotyczy ustawy o samorządzie gminnym i określania granic JST.

Bardzo proszę.

GŁÓWNY EKSPERT
W BIURZE LEGISLACYJNYM
W KANCELARII SENATU
MAREK JARENTOWSKI

Dziękuję bardzo.

W przywołanym przez pana przewodniczącego postanowieniu Trybunał postanowił przedstawić uwagi o stwierdzonym uchybieniu

prawa polegającym na tym, że w art. 4 ustawy o samorządzie gminnym, przewidując formę rozporządzenia Rady Ministrów jako sposobu tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic, uniemożliwia dokonanie jakiegokolwiek kontroli takich czynności.

Mianowicie przepis art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że Rada Ministrów w drodze rozporządzenia tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice. Po drugie, nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice; po trzecie, ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz.

Postanowienie Trybunału zostało wydane w związku z umorzeniem postępowania w sprawie U 1/19. Rada jednej z gmin domagała się w niej stwierdzenia niezgodności z konstytucją rozporządzenia zmieniającego granice tej gminy. Trybunał, umarzając postępowanie w sprawie U 1/19, stwierdził, że w odniesieniu do rozporządzeń Rady Ministrów dotyczących tworzenia, znoszenia, zmiany granic gmin ocena konstytucyjności łączy się w większym stopniu z oceną faktów aniżeli z oceną obowiązujących norm. Owe rozporządzenia stanowiące przedmiot orzekania różnią się od rozporządzeń klasycznych tym, że sensem ich wydania nie jest ustanowienie norm generalnych i abstrakcyjnych, nie mają więc one charakteru prawotwórczego, nie kreują norm prawnych i nie są podstawą ich obowiązywania, a przez ich wydanie dokonuje się czynności konwencjonalnej. Trybunał nie jest powołany do oceny merytorycznej trafności i celowości przyjętych rozwiązań czy też do oceny zasadności polityki rządu w dziedzinie zmian w podziale terytorialnym, ani też do rozstrzygania konkretnych sporów

dotyczących celowości zmian. Czym innym jest kontrola celowości zamierzenia, a czym innym kontrola jego zgodności z konstytucją. Mamy tu do czynienia z zarzutami wymagającymi nowej oceny faktów, nie zaś odnoszącymi się do sfery normatywnej. Trybunał nie jest powołany do oceny sposobu rządzenia.

Mimo że z formalnego punktu widzenia akt, jakim jest rozporządzenie, jest wymieniony w art. 87 ust. 1 konstytucji w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, okoliczność ta nie zwalnia Trybunału z oceny, czy w treści takiego aktu występują normy o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym. Jednocześnie w omawianym postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunał potwierdził wątpliwości wyrażone już we wcześniejszych, podobnych postanowieniach, również będących przedmiotem informacji Biura Legislacyjnego, co do uregulowanego w ustawie o samorządzie gminnym mechanizmu łączenia, dzielenia, znoszenia gmin i ustalania ich granic. Brak możliwości poddania jakiegokolwiek kontroli rozporządzeń Rady Ministrów wydawanych na podstawie art. 4 ustawy o samorządzie gminnym należy ocenić jako naruszający uprawnienie gmin i tworzących je wspólnot mieszkańców. Świadczy to o systemowym uchybieniu w prawie, które wymaga rozważenia interwencji prawodawczej na poziomie ustawowym. Wskazany problem zauważają też inne organy władzy publicznej, np. rzecznik praw obywatelskich.

Wątpliwości budzi forma łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin za pomocą aktu, jakim jest rozporządzenie Rady Ministrów. Z mocy konstytucji akt o nazwie „rozporządzenie” należy bowiem do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, o czym stanowią art. 87 i 92 konstytucji. Tymczasem sporne rozporządzenia wydawane na podstawie art. 4 ustawy o samorządzie gminnym zawierają postanowienia mające charakter indywidualny i konkretny, wymieniają nazwę gminy, zmieniają jej granice lub dokonują podobnych jednorazowych czynności. Tak więc postanowienia te materialnie zbliżają się swym charakterem prawnym do typowych decyzji administracyjnych.

Jednocześnie ustawowy wymóg nadania aktem w sprawie łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin formy rozporządzenia powoduje, że ze względu na tę formę nie są one poddawane kontroli legalności sądów

administracyjnych, ponieważ sądy administracyjne orzekają tylko o zgodności decyzji administracyjnych z prawem, a nie rozporządzeń. Dodatkowo pewne szczegóły dotyczące trybu tworzenia i znoszenia gmin uregulowane są co prawda w rozporządzeniu Rady Ministrów, ale z kolei nie można tych rozporządzeń jednostkowych poddać kontroli, ponieważ są rozporządzeniami, a nie bada się zgodności rozporządzeń z rozporządzeniami.

Wskazane okoliczności powodują, że rozporządzenia Rady Ministrów wydawane na podstawie art. 4 ustawy, dotyczące tworzenia, łączenia i ustalania granic gmin, są wyjęte spod kontroli zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i sądów administracyjnych.

Usunięcie wyżej wskazanych wadliwości wymaga podjęcia stosownych działań prawodawczych i systemowego uregulowania mechanizmu łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, tak by czynności Rady Ministrów dotyczące tych materii były poddane kontroli legalności, zwłaszcza co do ich legalności.

W grudniu 2011 r. stosowny projekt ustawy przedstawiła Komisja Ustawodawcza Senatu, jednak Senat na późniejszym etapie odrzucił tę ustawę. W 2013 r. z kolei do Sejmu wpłynął przedstawiony przez prezydenta projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, w którym zmieniano przepisy regulujące tryb tworzenia, łączenia i znoszenia gmin i powiatów. Nowelizacja przewidywała, że minister właściwy do spraw administracji publicznej zajmuje – tak to się w ustawie nazywało – ostateczne stanowisko w sprawie zmiany granic gmin lub powiatów. Stanowisko ministra miało formę postanowienia. Postanowienie to mogło być zaskarżone przez zainteresowaną jednostkę do sądu administracyjnego i dopiero po zakończeniu postępowania przed sądem Rada Ministrów wydawała w świetle tego prezydenckiego projektu stosowne rozporządzenie. W trakcie prac sejmowych usunięto z projektu przepisy pozwalające na kontrolę legalności zmian granic jednostek samorządu, ostatecznie zresztą nie uchwalono całej tej ustawy.

Wykonanie orzeczenia jest konieczne. Byłoby wskazane, aby możliwości kontroli legalności poddane były wszystkie 3 rodzaje decyzji, tzn. zarówno te dotyczące tworzenia, łączenia i zmiany granic gmin, te dotyczące nadawania

gminie lub miejscowości statusu miasta, jak i te dotyczące nadawania nazwy czy też ustalania siedziby. Należałoby odstąpić od nadawania powyższym decyzjom formy czy nazwy rozporządzenia, ponieważ nazwa ta powinna być stosowana wyłącznie w odniesieniu do aktów będących źródłem prawa. Otwarta pozostaje kwestia, czy decyzje te ma podejmować Rada Ministrów, jak dotychczas, czy premier, czy może inny organ. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Jest możliwość zadawania pytań.

My przed chwilą rozmawialiśmy z panem legislatorem i ażeby utrzymać obecną formułę, że jest to kompetencja rządu, choć wydaje się, że organem właściwym jest prezes Rady Ministrów, a jednocześnie zrealizować wyrok Trybunału Konstytucyjnego, myśleliśmy o formule decyzji, o czym mówił już pan mecenas, decyzji, która jest zaskarżalna do sądu administracyjnego. Ale oczywiście dzisiaj jeszcze nie musimy wchodzić na poziom takich szczegółów, będzie na to czas na kolejnym etapie prac legislacyjnych.

Czy ktoś z pań i panów senatorów ma jakieś pytania do pana mecenasa?

Bardzo proszę, Panie Senatorze.

**SENATOR
JERZY CZERWIŃSKI**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Ja mam 2 pytania. Pierwsze. My mówimy tutaj o zmianach, tzn. mamy pewien stan, nazwałbym to, pierwotny i mówimy o zmianach. A jak jest ze stanem pierwotnym? Pytam, bo dobrze by było, żeby akt, który dotyczy zmian, miał taki sam status, w taki sam sposób był kontrolowany, jak akt pierwotny, czyli pierwotne ustalenie granic gmin. Oczywiście według mnie. Ja nie mówię o nazwach, umówmy się, na razie mówię o granicach, bo to chyba budzi największe kontrowersje. Jak było to ustalane pierwotnie? Jak był ustalany podział administracyjny, podział na gminy? Jakim aktem? I czy ten akt był zaskarżalny?

I druga kwestia. Co tak naprawdę zawarł w orzeczeniu, bo ja rozumiem, że to miało formę orzeczenia, Trybunał Konstytucyjny? Czy tam

jest luka prawna? Czy to były jakieś sugestie... Czy w tym orzeczeniu jest w ogóle jakaś teza? Czy też te konstatacje, które przytoczył pan legislator, znalazły się w jakimś uzasadnieniu w innej sprawie? Chciałbym, żeby precyzyjnie określone było to, czego od nas może nie tyle żąda, ale czego od nas oczekuje Trybunał Konstytucyjny.

I trzecie pytanie, taka już niejako wrzutka. Czy ktoś inny zajmuje się tymi kwestiami? Pytam, bo, jak rozumiem, to się ciągnie już dłuższy czas. Dlaczego nie zostało to jeszcze rozwiązane? Dlaczego inne organy się tym nie zajęły?

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

W jakiej formie było wydane orzeczenie TK, czy to było postanowienie, czy nie, to już pan mecenas będzie wiedział. Drugie pytanie: jak pierwotnie zatwierdzane były granice poszczególnych gmin? Ciekawe, muszę powiedzieć, sam się zamyśliłem. I czy wiemy, czy ktoś inny podjął inicjatywę legislacyjną? Wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest świeży, bo to jest wyrok z czerwca. Problem jest stary. Pan senator pewno zna go lepiej niż większość senatorów na tej sali, chociażby w związku ze sprawą granic miasta Opola, o ile dobrze pamiętam.

Panie Mecenasie...

(*Senator Marek Komorowski*: Jeśli można, jedno pytanie.)

Bardzo proszę.

**SENATOR
MAREK KOMOROWSKI**

Bardzo przepraszam, ale mam jedno pytanie, zresztą senator Czerwiński ubiegł też trochę moje pytanie. Kwestia jest tego rodzaju, moje pytanie zmierza do tego, czy my tą ewentualną zmianą nie otworzymy puszek Pandory i nie dojdziemy do wniosku czy ktoś nie dojdzie do wniosku, że wszystkie gminy utworzone pierwotnie stracą status czy ich granice stracą status prawny. Pytam, bo gdy dojdziemy do wniosku, że – tak jak pan legislator tutaj mówił – to utworzenie itd. musi być zaskarżalne, a my mamy od 1990...

(*Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski*: Zmiana musi być zaskarżalna.)

Tak, zmiana. Według mnie normalny proces legislacyjny czy decyzyjny powinien być taki, że zmiana następuje w takim samym trybie,

w jakim tworzenie. Jeżeli dzisiaj zmiana następuje w takim samym trybie, w jakim tworzone są gminy, to uważam, że wszystko jest w porządku. Takie jest moje zdanie. No, z czegoś to musi wynikać. Jeśli jednak tworzenie gmin było w innym trybie, a zmiany wprowadzane są w innym, to wtedy faktycznie możemy nad tym dyskutować.

PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Proszę, Panie Mecenasiu.

GŁÓWNY EKSPERT
W BIURZE LEGISLACYJNYM
W KANCELARII SENATU
MAREK JARENTOWSKI

Dziękuję bardzo.

Może odpowiem nie po kolei, zacznę od takich spraw najjaśniejszych, od formy orzeczenia. Trybunał wydaje postanowienia sygnalizacyjne wtedy, kiedy z powodów formalnych nie mógł orzec niekonstytucyjności jakiegoś przepisu albo kiedy nikt nie zaskarżył jakiegoś przepisu, a przy okazji rozpatrywania jakiejś sprawy, umarżając ją, stwierdza, że problem konstytucyjny leży gdzieś indziej. Trybunał, tak jak inne sądy, nie może orzekać poza zakresem zaskarżenia. Tu mamy do czynienia z takim przypadkiem, że Trybunał Konstytucyjny widzi problem braku zaskarżalności decyzji, de facto decyzji administracyjnej, a zgodnie z konstytucją decyzję administracyjną powinny być zaskarżalne do sądu administracyjnego, jeśli nadamy im formę decyzji administracyjnych, a zwykle w sprawach dotyczących relacji między samorządem a organami administracji rządowej tak jest. Inne decyzje, czy to wojewody, czy prezesa Rady Ministrów, dotyczące samorządu terytorialnego są zaskarżalne. To jest pierwszy problem konstytucyjny.

Drugi problem, którego tu nie rozwijałem, jest widoczny we wcześniejszych postanowieniach sygnalizacyjnych, bo było ich już wiele, i dotyczy praw wspólnoty samorządowej jako pewnego podmiotu także praw konstytucyjnych, na co też zwraca się uwagę w nauce prawa administracyjnego. Tutaj przejdę może do tego pytania, które dotyczy relacji między zmianą a utworzeniem. Zwraca się uwagę na to, że do zmiany

nie dojdzie, jeśli nie ma utworzenia. Dzisiaj nie można utworzyć gminy bez dokonania zmiany granic innej gminy. Na terytorium RP nie ma obszarów, które by nie znajdowały się w zakresie terytorialnym żadnej gminy, więc siłą rzeczy nie da się rozłączyć utworzenia od zmiany.

A jeśli chodzi o to, jak to było pierwotnie, to przypomnę, że ostatnim aktem normatywnym na poziomie ustawowym, który to regulował, była ustawa z 1998 r. o utworzeniu zasadniczego podziału administracyjnego. Ta ustawa wymieniała województwa i wskazywała, które gminy wchodziły w skład województw, a już na mocy ustawy Rada Ministrów określiła, które z tych gmin w ramach poszczególnych województw wchodziły w skład powiatów, które były tworzone przez Radę Ministrów, tyle że ta ustawa nie przesądzała trwałości tego stanu. Gminy i powiaty istnieją, powiaty na pewno, od średniowiecza. Ich granice oczywiście się zmieniały i nie da się jednoznacznie powiedzieć, że tak jak pierwotnie je tworzone. W okresie zaborów sposób ich tworzenia był pewnie zróżnicowany. Na ogół prawdopodobnie należało to do właściwego monarchy...

PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Przepraszam, formalna decyzja o utworzeniu gminy musiała być gdzieś po II wojnie światowej. Ja znam jeden przykład...

(Główny Ekspert w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Zawsze ona była na poziomie rządowym...)

Rada Ministrów formalnie podejmowała decyzję o przyłączeniu gminy – nie pamiętam nazwy tej gminy – która zbankrutowała. To było jakieś 2 lata temu, ta gmina jest na Pomorzu. Wtedy, o ile pamiętam, była to decyzja także w formie rozporządzenia Rady Ministrów.

GŁÓWNY EKSPERT W
BIURZE LEGISLACYJNYM
W KANCELARII SENATU
MAREK JARENTOWSKI

To była ustawa...

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Aha, ustawa.)

...przy czym tę ustawę uchwalono nie dlatego, że gminy znosi się tylko w formie ustawy. Tam był problem bardziej majątkowy, dotyczący, potocznie mówiąc, zbankrutowania tej gminy, choć formalnie gmina nie może zbankrutować. Formalnie gminy, no, nie chcę przesadzić, ale jest tak od setek lat, są tworzone przez centralny organ rządowy czy przez monarchę. To samo dotyczy powiatów czy województw.

Ale to nie przesądza tego, że zgodnie z obecnie obowiązującą konstytucją, która stanowi, po pierwsze, że wszystkie decyzje dotyczące jednostek powinny być zaskarżalne do jakiegoś sądu, a po drugie, że wspólnoty terytorialne są pewnymi podmiotami, którym przysługują też prawa konstytucyjne... Jeśli dokonujemy zmiany granic gmin, a bywa też tak, że przyłącza się część jakiejś gminy do miasta i mówi się, że ten obszar nie był przez nikogo zamieszkały, więc w zasadzie nawet osób fizycznych to nie dotyczy... Tak, ale dotyczy to wspólnoty samorządowej, dlatego że ona mogła tam mieć majątek, mogły tam prowadzić działalność jakiejś podmioty gospodarcze, których działalność powodowała, że gmina zyskiwała przez to jakąś część podatku dochodowego od osób prawnych. Tak więc to są istotne interesy tych wspólnot samorządowych, które, jeśli dokonuje się jakichś zmian – one oczywiście na podstawie ustawy są dopuszczalne – powinny podlegać przynajmniej kontroli legalności, możliwości sprawdzenia, czy zostały dokonane zgodnie z obowiązującym prawem.

Jeśli chodzi o to, czy ktoś do tej pory się tym zajmował, to jest to, jak już mówiłem, dokładnie nie pamiętam, chyba piąte postanowienie Trybunału wydane na wniosek gminy, która czuje się poszkodowana, najczęściej tym, że odłączono jej fragment i włączono do jakiejś innej, większej gminy.

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Gminy wokół Rzeszowa, prezydent Ferenc, przyłączanie kolejnych terenów...)

Tak, tak.

Tak więc to są istotne interesy takich jednostek, jakimi są gminy. Prawdą jest, że one są zróżnicowane. I tu można też powiedzieć – no, to może troszkę wykracza poza kwestie prawnicze, ale być może jest to jedna z przyczyn, dlaczego tego się nie robi – że w takich przypadkach na ogół poszkodowane są małe gminy, a te decyzje na ogół są w interesie dużej gminy czy miasta. Rzadko dzieje się tak, że fragment wielkiego

miasta przyłącza się do gminy wiejskiej, na ogół jest odwrotnie. Być może to też jest jedna z przyczyn politycznych, jedno z uwarunkowań, czynników, które powodowały, że nikt za bardzo nie chciał tego ruszać. Ale to są tylko moje przypuszczenia. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Pan senator Czerwiński.

**SENATOR
JERZY CZERWIŃSKI**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

To jest według mnie sprawa podstawowa i zaraz powiem, dlaczego tak jest, ale chciałbym, żeby pan mecenas jeszcze uzupełnił odpowiedź. Otóż mnie chodziło nie o gminy, które już istniały po roku 1998, faktycznie 1 stycznia 1999 r., bo wtedy weszła w życie ta ustawa, druga ustawa samorządowa, stanowiąca o tym, które gminy zostały włączone do jakiego powiatu czy województwa, ale o to, jakim aktem i kiedy – ja podejrzewam, że to był rok 1990, ale chciałbym to usłyszeć – zostały utworzone gminy i określone ich granice, bo to były jakby 2 różne sytuacje. I po otrzymaniu tej informacji chciałbym zabrać głos.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Bardzo proszę, Panie Mecenasie.

**GŁÓWNY EKSPERT
W BIURZE LEGISLACYJNYM
W KANCELARII SENATU
MAREK JARENTOWSKI**

Powiem tak: to jest ciekawe pytanie, ale zarazem trudne w tym sensie, że w nauce administracji rozróżnia się 2 sposoby tworzenia jednostek terytorialnych, czyli podziałów administracyjnych, jeden ma charakter racjonalistyczny, a drugi ma charakter historyczny. Przykładem racjonalistycznego tworzenia jednostek są departamenty francuskie, w których

Napoleon, tworząc granice departamentów – około setki jest ich do dzisiaj – starał się to robić tak, żeby w ciągu 1 dnia można było się dostać ze stolicy do najdalszej wioski...

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Konno, dodajmy, konno.)

...konno. Wtedy jeszcze nie było internetu.

To był podział racjonalistyczny. On dzisiaj już jest historyczny. Ale w wielu innych przypadkach, tak jak w przypadku parafii brytyjskich, parafii rozumianych jako jednostki podziału administracyjnego, czy hrabstw, podział ma charakter historyczny.

Ja tu nie przesądzam, jak to jest w przypadku poszczególnych jednostek w Polsce, bo zwracam też uwagę na to, że były zabory i one troszkę mogły zmodyfikować w tym okresie sposoby ich tworzenia. Dzisiaj one są jednolite. Tak więc ja nie jestem w stanie powiedzieć... Prawdopodobnie różne gminy w Polsce zostały utworzone w różny sposób. Te gminy, które są tworzone po 1945 r., na pewno są tworzone przez organ administracji rządowej, jakim jest Rada Ministrów. Jednak nie wykluczam, że wiele gmin, być może będących pokłosiem jakichś wcześniej istniejących jednostek, jakichś parafii, ale oczywiście nie chodzi mi tu o parafie w sensie podziału administracyjnego Kościoła katolickiego, też ma charakter historyczny, tworzone one były przez monarchę polskiego czy w okresie zaborów przez innego monarchę. To samo dotyczy powiatów. Gdy w 1998 r. tworzone powiaty, to formalnie była to decyzja Rady Ministrów z 1998 r., ale zwracano wtedy uwagę, że wiele granic tych powiatów ma charakter historyczny, one istnieją kilkaset lat i są konsekwencją istniejących ówczesnie okręgów o charakterze sądowym, pewnych okręgów sądowych, nie chcę powiedzieć, że dzisiejszych okręgów sądów rejonowych. W każdym razie jest to niejako konsekwencja pewnych obszarów właściwości sądów, a dzisiaj te obszary są nazywane powiatami. Tak samo jest w przypadku województw. Podział na województwa ma dziś charakter racjonalistyczny, nie odpowiada krainom historycznym, przynajmniej, jeśli chodzi o granice, jeśli zaś chodzi o nazwy i pewne pokrywanie się obszarów, to pewnie tak.

Nie wiem, czy mogę połączyć to pytanie... Być może u podstaw tego pytania pana senatora leży też to, bo takie pytanie się pojawiło, czy te granice kiedykolwiek były zaskarżalne. Pewnie nie. Wtedy nie było czegoś takiego, przynajmniej ja nie

kojarzę z historią, żeby decyzje monarchy były zaskarżalne. Oczywiście można było się do niego zwracać, żeby uwzględnił jakieś prośby poszczególnych jednostek. Problem, o którym mówimy, wynika z konstytucji. Konstytucja mówi, a Trybunał to potwierdza, że gminy mają prawo nie do tego, żeby sąd zmienił decyzję Rady Ministrów. Chodzi o to, żeby sąd na wniosek gminy miał prawo ustalić przynajmniej to, czy decyzja Rady Ministrów została podjęta legalnie. Tu nie chodzi nawet o kwestie merytoryczne, bo sądy administracyjne nie badają merytorycznie decyzji organów administracji rządowej czy samorządowej, nie badają tego, gdy ktoś z nas zwróci się o to do sądu administracyjnego. Chodzi o to, czy ta decyzja została podjęta zgodnie z prawem. Tylko tego domaga się od nas Trybunał Konstytucyjny.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Pan senator Czerwiński.

**SENATOR
JERZY CZERWIŃSKI**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Ja ciągle nie otrzymałem podstawowej odpowiedzi. Jakim aktem prawnym... Ja nie wiem, czy wtedy to była ustawa o samorządzie terytorialnym, potem była o samorządzie gminnym, czy to były przepisy wprowadzające do tej ustawy jako osobna ustawa, czy też – i podejrzewam, że tak to było – było to rozporządzenie Rady Ministrów wydane na podstawie którejś z tych ustaw. Naprawdę nie jestem pewny i właśnie tego... Gdy teraz zmieniamy, założymy, granice gminy, to musimy napisać w rozporządzeniu Rady Ministrów: w rozporządzeniu z dnia tego i tego – taki przykład – ust. 5 §4 otrzymuje brzmienie i tu wprowadza się nowe, szczegółowe dane dotyczące granic. I tylko na to pytanie chciałbym uzyskać odpowiedź.

Od razu, skoro już jestem przy głosie, powiem, dlatego że to przypuszczalnie są akty prawne z roku 1990, kiedy w ogóle ustroj samorządowy, ale tylko co do gmin, był tworzony... Wtedy nie było konstytucji z roku 1997. Tutaj mamy nałożenie aktu podstawowego, ustrojowego, czyli

konstytucji, na stan faktyczny, który został stworzony wcześniej, wtedy kiedy ta konstytucja nie obowiązywała, kiedy jej po prostu nie było.

I teraz może dojść do pewnego rodzaju absurdu, może dojść do tego, że inaczej były gminy tworzone, a inaczej, w innym trybie, założymy, zaskarżalnym mogą być zmieniane ich granice. Pytanie: czy warto tak to zrobić i czy należy to robić? Trybunał Konstytucyjny twierdzi, że tak, ale – jak widać – nie wszyscy się z tym zgadzają, bo gdyby to było takie proste, to już by było dawno rozwiązane. Proszę zauważyć, że ani politycznie nikt tego nie podjął, a jeśli były podejmowane próby, to one były potem – przepraszam za wyrażenie kolokwialne – katrupione na pewnym poziomie, ani też nie zostało to w sposób faktyczny załatwione.

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Ale nie było wyroku Trybunału, który jest z czerwca tego roku...)

Były wcześniejsze postanowienia i wcześniej były też podejmowane próby...

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Postanowienia.)

Tak? Zgadzamy się z tym. Sytuacja była pokazywana, wskazywano, że jest sprzeczność pomiędzy pewnego rodzaju stanem faktycznym z roku 1990, domniemanym stanem faktycznym a konstytucją z roku 1997.

I ja nie jestem przekonany o tym, czy my tu właśnie nie rozpakujemy pewnego pakunku, nie wiem, pakietu, który będzie potem stawał się coraz cięższy i będzie miał coraz większe skutki. A mianowicie kwestia podstawowa jest taka, czy pewne akty władcze, czy to prezesa Rady Ministrów, czy też szerszej Rady Ministrów, mogą być w ogóle kontrolowalne. To jest kwestia podstawowa. Jeśli w ten sposób będziemy... jeśli postawimy tę granicę zbyt blisko, założymy, określimy to zbyt wąsko, to efekt będzie taki, że coraz więcej tych aktów władczych Rady Ministrów, czyli organu wykonawczego, będziemy poddawać kontroli sądowej. Ja nie jestem przekonany o tym, czy rzeczywiście o to nam chodzi. Czy to ma być tak, że to sądy w Polsce będą de facto sprawowały władzę wykonawczą?

Proszę państwa, my tutaj rozmawiamy o kwestiach natury ustrojowej. Trybunał Konstytucyjny, jak widać, konsekwentnie, bez względu na skład, bo to już troszkę trwa, opowiada się za tym, żeby akurat te decyzje, no, nie decyzje, formalnie rozporządzenia, faktycznie decyzje,

były kontrolowane sędownie. Ale z czego to wynika? To wynika z tego, że gminy po prostu mają sprzeczne interesy i w momencie zmiany granic część z tych gmin jest pokrzywdzona. I teraz pytanie. Jeśli mamy się tym poważnie zajmować, to może nie tym, żeby była możliwość zaskarżania takiej decyzji czy też rozporządzenia do sądu, ale tym, żeby obudować to np. kwestiami związanymi z przekazywaniem mienia, obowiązkami. A propos tego, w przypadku zmiany granic Opoli właśnie z tym były problemy, z przekazywaniem mienia, z obsługą usług podstawowych dla gmin, poczynając od takich spraw, jak wywożenie śmieci, dostarczanie ciepła itd., skończywszy na kwestiach własnościowych, bo władztwo terytorialne to nie jest kwestia własności, to są 2 różne sprawy. Proszę państwa, rzeczywiście to jest podstawa, ale jest pytanie, czy chcemy się tym zająć.

Dlatego, jakby reasumując, ja bym najpierw poprosił pana przewodniczącego o zasięgnięcie języka w tym temacie, oczywiście w formie opinii, o zapytanie, jaka jest opinia Rady Ministrów w tym zakresie. Bo my możemy tutaj wysmażyć nawet bardzo ładne projekty, tyle że na samym końcu one nie uzyskają poparcia politycznego, a rzeczywiście jest coś na rzeczy i trzeba te czasami sprzeczne interesy gmin godzić. Ale jak to zrobić? Czy wprowadzając kontrolę faktycznych decyzji, czy np. uszczegóławiając procedurę na tyle, żeby ona obejmowała wszystkie możliwe przypadki, wraz z kwestiami własności, usług itd.?

PRZEWODNICZĄCY KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Ja dla informacji podam – Panie Michale, proszę w razie czego sprostować – że my zapraszaliśmy przedstawicieli rządu, ale przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformowali nas, że na kolejnym etapie, że oni nie będą obecni na etapie ewentualnego podejmowania uchwały o podjęciu inicjatywy ustawodawczej, ale na kolejnym etapie, gdy będziemy rozmawiali o tym, jak to miało być wyglądać, to oni oczywiście zastrzegali, że chcieliby w tych pracach uczestniczyć. My i tak tę decyzję będziemy musieli za chwilę formalnie podjąć.

Ja oddałbym głos panu mecenasowi. Troszkę też zainspirowany wypowiedziami pana senatora oddałbym głos gościom, jest z nami dyrektor Marek Wójcik, przedstawiciel Związku Miast

Polskich. Tak że będę ciekaw również poglądu samorządowców w tym zakresie.

Bardzo proszę.

GŁÓWNY EKSPERT
W BIURZE LEGISLACYJNYM
W KANCELARII SENATU
MAREK JARENTOWSKI

Tak próbując lepiej zrozumieć pytanie pana senatora, to pytanie dotyczące pierwotnego aktu o utworzeniu, i na nie odpowiedzieć, jeszcze może dodam, że to zależy też od poziomu... W przypadku województw obecnie istniejących możemy podać taki akt, jest nim właśnie ustawa z 1998 r. o utworzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału administracyjnego. Ta ustawa wymieniła 16 województw ze stolicami wojewodów lub samorządów wojewódzkich i wskazała gminy, które są w ramach województw, choć nie przesądziła, że takie gminy muszą istnieć. Ustawa delegowała wtedy Radzie Ministrów utworzenie w oparciu o te gminy powiatów, tak więc w przypadku powiatów aktem tym jest rozporządzenie Rady Ministrów, które w tych 16 województwach wskazywało 308 powiatów, jeśli dobrze pamiętam, 65 miast wydzielonych oraz gminy, które w skład tych powiatów wchodziły.

Jeśli zaś chodzi o gminy – a prześledziłem te Dzienniki Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej od 1918 r., które są dostępne – to nigdy organ rządowy nie wydał jednolitego aktu tworzącego gminy, ani w II RP, ani na terytorium RP. Gdy tworzono podstawy ustrojowo-terytorialne II RP, to pierwsze akty, jakie się ukazywały, dotyczyły już jednostkowych gmin, były to akty o utworzeniu gminy X, Y, o zmianie jej granicy, ale nigdy nie było jednego aktu po prostu o utworzeniu. To wskazuje, że II RP przejęła podział na gminy z państw zaborczych, a prawdopodobnie państwa zaborcze przejęły je z różnych terytoriów I Rzeczypospolitej. Tak więc nie da się takiego jednego aktu wskazać. Prawdą jest, że w okresie III RP, nie pamiętam, czy w okresie II RP, ale w III RP, zaraz po II wojnie światowej, ale też później, niewykluczone, że także w ostatnich latach, ukazywały się obwieszczenia, ale były to obwieszczenia Rady Ministrów mające charakter informacyjny, dla porządku, w szczególności po licznych zmianach, mówiące o tym, które

gminy wchodziły w skład których powiatów. Ale nie znajdziemy jednolitego takiego aktu.

Tak więc wszystko to wskazuje, że w przypadku gmin jako tych jednostek najstarszych, najstarszych przynajmniej pod względem formy i granic, jak podejrzewam... Przy okazji przypomnę, że w 1954 r., jeśli się nie mylę, władze komunistyczne właśnie ze względu na to, że czuły zagrożenie z tych istniejących od dawna wspólnot terytorialnych, zlikwidowały te wspólnoty terytorialne i utworzyły 9 tysięcy gromad po to, żeby zniszczyć tę tkankę wspólnotową. Ta reforma się nie powiodła, bo zaraz po jej wprowadzeniu poszczególne gromady prosiły, żeby łączono je w nieco większe. I tak łączono, łączono, aż do 1974 r. czy do 1975 r., kiedy to z kolei Gierek, znosząc dawne województwa, przywrócił jednak, choć w nieco innych granicach, w innej liczbie, pierwotne wspólnoty terytorialne czy gminne.

Tak więc nie podam, jaki był pierwotny akt, bo to historia, prawdopodobnie także I RP, pokazałaby nam...

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Przepraszam, Panie Mecenasiu, ale gminne i miejskie rady narodowe musiały być jakoś ukonstytuowane przed rokiem 1990. One miały swoich przedstawicieli, więc musiały być gdzieś zapisane granice.)

No tak, tylko że to było przejęcie granic i statusów miast nadanych w okresie komunistycznym albo przed okresem komunistycznym. Pewne miejscowości – tak jak moja pierwotna, której odebrano prawa miejskie po powstaniu styczniowym, było tak w wielu przypadkach – do dzisiaj nie mają praw miejskich właśnie dlatego, że car odebrał... Tak więc to można podać jako tę pierwotną przyczynę przynajmniej w odniesieniu do formy, do tego, czy ma charakter miejski, czy nie. Ale też granice były w ten sposób regulowane. Być może historycznie nie określano ich tak szczegółowo, bo dzisiaj one są określane poprzez te szczegółowe geodezyjne cyferki, numerki, a wtedy prawdopodobnie wyznaczano je, wskazując rzeki, drogi czy kompleksy leśne. Tak więc zmieniła się tylko szczegółowość tych aktów.

Jeśli zaś chodzi o tę kwestię, czy nie oddajemy za dużo władzy nad gminami sądowni, to powiem, że generalnie tendencja jest taka, że decyzje, w zasadzie wszystkie decyzje, pomijając decyzje personalne, dotyczące powołania jakiejś osoby, powołania ministra czy innego urzędnika, które nie podlegają kontroli sądów

administracyjnych... Wszystkie decyzje dotyczące jednostek rozumianych jako osoby fizyczne, jednostek rozumianych jako osoby prawne czy też jednostek rozumianych jako wspólnoty terytorialne, bo nowość tej konstytucji polega na tym, że przyznała wspólnotom terytorialnym ludzkim... Wspólnota terytorialna czy wspólnota samorządowa to jest pewne terytorium i mieszkający na nim ludzie. Z punktu widzenia obecnej konstytucji to też jest podmiot, który może nie w takim samym stopniu jak osoba fizyczna czy prywatna osoba prawna, ale zasługuje na ochronę prawną. I tu nie o to chodzi, nie ma zagrożenia, że sądy administracyjne będą za Radę Ministrów decydować o tym, czy ta zmiana granicy jest zasadna, czy nie. Tak samo sądy administracyjne nie prowadzą takich analiz, żeby stwierdzić, czy decyzja o przyznaniu koncesji, jakiegoś pozwolenia czy nawet prawa jazdy... Żaden sąd administracyjny nigdy nie kwestionował, nie decydował o tym, czy egzamin na prawo jazdy powinien być uznany, czy nie powinien być uznany. Sąd administracyjny wypowiada się tylko o tym, czy warunki zostały spełnione, czy zdający ma odpowiednią liczbę lat, czy odbyło się ileś tam jazd i czy egzamin zakończył się pozytywnie, w sensie został uznany przez egzaminatora. Sąd administracyjny nigdy nie odważył się powiedzieć, nawet jeśli taki egzamin był nagrany, że trzeba ten egzamin uznać... To już jest decyzja merytoryczna egzaminatora.

Prawdopodobnie tak samo byłoby w przypadku granic. Jeśli Rada Ministrów wyda decyzję o zmianie granicy, sąd zajrzy do ustawy czy też do rozporządzenia szczegółowo określającego kryteria, jakimi powinien kierować się zmieniający, czy warunki tych zmian i stwierdzi, że wszystko było okej, to sąd administracyjny nie zmieni tej decyzji Rady Ministrów. Jeśli zaś się okaże, że np. nie zostały przeprowadzone konsultacje albo, powiedzmy, nie było zgody żadnej z gmin, bo zwykle to jest warunek, ale to już może być szczegółowo przez ustawodawcę regulowane... Podejmując tę inicjatywę, Senat może także do ustawy wpisać, one już są w jakimś stopniu określone... W każdym razie Senat może wpisać kryteria, jakimi powinien się kierować organ podejmujący konkretną decyzję. Parę lat temu wpisano np. takie kryterium, że nowo utworzona gmina nie może być mniejsza pod względem liczby ludności niż najmniejsza gmina w kraju. To jest przykład takiego kryterium, które może

podlegać ocenie, bo gdyby zdarzyło się tak, że zmieniono by granice gmin i to spowodowałoby, że powstała jakaś mniejsza gmina niż najmniejsza dotychczas istniejąca, to mogłoby to podlegać kontroli, bo to jest pewne kryterium wymagane przez ustawę. Tylko o takie kwestie chodzi, a nie o to, żeby sądy administracyjne zastępowały Radę Ministrów. Sądy administracyjne nie zastępują żadnego organu administracji rządowej czy samorządowej w wydawaniu decyzji. One mogą zmienić decyzję administracyjną tylko wtedy, kiedy wyraźnie wskażą, że ta decyzja jest niezgodna z tym przepisem ustawy.

Jeśli zaś chodzi o pytanie niejako pogłębiające, a dotyczące tej samej kwestii, dlaczego się tym nie zajęto, to zwróć tylko uwagę na to, że nikt nigdy nie kwestionował ani żadnego z postanowień, ani tego głosu, który domaga się przyznania kontroli legalności. Gdy w 2011 r., jeśli dobrze pamiętam, przedstawiciele administracji rządowej uczestniczyli w posiedzeniu komisji nad wykonaniem wyroku, to oni krytykowali, ale tylko kierunek, mówili, że jednak powinien on być inny. Przed chwilą powiedziałem, że prezydent w 2011 r. czy w 2013 r., nie pamiętam, proponował też inny sposób rozwiązania problemu. W każdym razie nikt nigdy nie kwestionował tego, że ta kwestia powinna być uregulowana. A że są sprzeczne interesy... To właśnie po to jest sąd. To, że są sprzeczne interesy gmin, nie powinno nas skłaniać do tego, żeby tym się nie zajmować. To właśnie sądy co do zasady rozstrzygają spory wtedy, kiedy interesy są sprzeczne. Gdyby te interesy nie były sprzeczne, nikt by tego nie kwestionował.

PRZEWODNICZĄCY KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Panie Mecenasie, ja zdyscyplinowany przez swoich współpracowników będę miał następującą propozycję. Jest już, zgodnie z nomenklaturą, główny łowczy... Tak, łowczy krajowy. Przepraszam.

Ja zaproponuję, żebyśmy dzisiaj tego nie rozstrzygali. Ja zamówiłbym dodatkową opinię, ceniąc sobie to, co już powiedział pan mecenas, ale zainspirowany także głosem pana senatora Czerwińskiego. Jeżeli pan senator będzie chciał doprecyzować listę pytań, na które chciałby znaleźć odpowiedzi w tej opinii, którą byśmy

zamówili, to też dołączymy. Ja już bym nawet nie udzielał głosu ani panu dyrektorowi Wójcikowi, ani panom senatorom, chyba że państwo chcecie... Mamy 17 minut i jeszcze 1 punkt.

(*Senator Marek Komorowski: Króciutko.*)

To dlatego, że i tak byśmy dzisiaj tego nie rozstrzygali w sensie merytorycznym.

Bardzo proszę, za sekundkę, Panie Senatorze. Pan senator Słoń i pan senator Komorowski. Panowie Senatorowie, i proszę krótko, dobrze? Później pan dyrektor Wójcik.

Proszę bardzo, króciutko.

**SENATOR
KRZYSZTOF SŁOŃ**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Pan mecenas właściwie nieco już rozwił moje wątpliwości, ale rzeczywiście my musimy sobie tutaj odpowiedzieć na pytanie, czy my chcemy, tworząc jakieś regulacje, ingerować w sposób oceny procedury, jaka towarzyszyła danemu przedsięwzięciu w tym obszarze, czy chcemy wpływać na ocenę uzasadnienia tego, czym kieruje się, Rada Ministrów, podejmując ostateczną decyzję. Ta procedura według mnie opisana jest dosyć jasno, prosto i klarownie, ale uzasadnienia zawsze są ocenne, zarówno jednej strony, jak i drugiej. No, ze świecą szukać sytuacji, w której samorzady w jakiś sposób same dochodzą do konsensusu. Wtedy nie ma żadnego problemu. Problem pojawia się wtedy, kiedy mamy samorząd przeciwko samorządowi, czyli ciała najbliższe społecznościom mają odrębne zdania co do konieczności, potrzeby czy zasadności działań ingerujących w granice czy w sytuacje samorządów, czy to gminnego, czy to powiatowego, czy wreszcie miejscowości, bo takie przypadki też są. Wielu samorządowców szuka też wsparcia w nieformalnych, wydaje się, konsultacjach społecznych, wtedy kiedy chce podejmować tego typu decyzje. To rzeczywiście potwierdza, że powinniśmy również spróbować znaleźć ścieżkę rozjemczą, taką ścieżkę, która by pozwoliła tym 2 samorządom czy większej liczbie samorządów znaleźć konsensus jeszcze przed... niekoniecznie korzystając z działań administracyjnych. Dlatego, jeśli pan przewodniczący będzie zamawiał jakąś opinię, to proponowałbym także z tych wątpliwości, które teraz artykułuję, wyciągnąć jakieś pytanie.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Ja tu jestem otwarty na to, żebyście państwo formułowali pytania, na które chcielibyście...

(*Senator Krzysztof Słoń: Dziękuję bardzo.*)

...uzyskać odpowiedzi.

Proszę bardzo.

**SENATOR
MAREK KOMOROWSKI**

Króciutko. Jeśli chodzi o ten cały wywód historyczny, który tu pan legislator przedstawił, to w zasadzie można chyba powiedzieć, że wszystko przerwała ustawa z 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych, która w art. 1 stwierdziła, że w miejsce dotychczasowych gmin i gromad tworzy się nowe gromady jako jednostki podziału administracyjnego wsi. Tego podziału dokonywały wojewódzkie rady narodowe, ustalając granice gromad oraz siedziby gromadzkich rad narodowych. Wówczas na nowo były podejmowane uchwały. Zatem zostało to przerwane, ten cały ciąg historyczny, o którym pan legislator powiedział, został przerwany.

Ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych z 10 maja 1990 r. w art. 3 stanowiła, że jednostki podziału terytorialnego państwa stopnia podstawowego istniejące w dniu wejścia w życie ustawy, a także miasta Warszawa, Kraków, Łódź zachowują dotychczasowe nazwy, obszar itd. Dalej stwierdzano, że uchwały wojewódzkich rad narodowych w sprawie zmiany granic miast i gmin zachowują ważność, nawet jeżeli ich wejście w życie miało nastąpić po tym... Po drodze była jeszcze ta ustawa, która likwidowała gromady i wprowadzała gminy. I faktycznie w 1990 r. była taka sytuacja, że nie nastąpiła zmiana podziału administracyjnego kraju, tylko wprowadzono gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, a nie gminy jako terenowe jednostki administracji publicznej, czyli gminy dostały podmiotowość prawną itd. Dopiero w 1998 r. przy wprowadzaniu reformy administracyjnej, czyli nowych województw, już istniejące gminy przyporządkowano województwom i powiatom.

Zatem wydaje się, że utworzenie nastąpiło na podstawie ustawy uchwałami wojewódzkich rad narodowych, a w konsekwencji dalszych aktów prawnych to było przyjmowane. Tak więc tworzenie i lokowanie gmin, można powiedzieć, nigdy nie było materią ustawową. Ustawa niejako tylko określała sposób, w jaki to ma się odbywać. Tak samo jest dzisiaj, ustawa określa sposób, w jaki te gminy mają być tworzone czy mogą być zmieniane, oczywiście w ramach istniejących dotychczas gmin. Wydaje mi się, że rozporządzenie jest tutaj jak najbardziej trafnym rozwiązaniem. A czy można gdzieś tutaj, na jakimś etapie wpleść sąd? Nie wiem. Na razie mam wątpliwości.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Pan dyrektor Marek Wójcik, proszę, tak syntetycznie.

**PEŁNOMOCNIK
DO SPRAW LEGISLACYJNYCH
ZARZĄDU ZWIĄZKU MIAST POLSKICH
MAREK WÓJCİK**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Rzeczywiście postaram się w ogromnym skrócie.

Państwo Senatorowie! Szanowni Państwo!

Ja dziękuję za podjęcie tematu, to po pierwsze. A po drugie, chcę powiedzieć, że od 1990 r. było ponad 5 tysięcy zmian w podziale terytorialnym. One dotyczyły głównie, szczególnie na początku, prostych kwestii związanych z podziałem geodezyjnym. Teraz jest wiele postulatów dotyczących tej kwestii, chociażby ograniczenia liczby zmian np. do jednego razu w kadencji. Tak, tego typu pomysł się pojawił.

Ja chciałbym prosić państwa o to, żeby, jeżeli będzie jakaś prośba o opinię, zapytać o to, jakiego rodzaju sądy mogłyby się tą kwestią zajmować. Czy sądy administracyjne? Czy sądy cywilne? Jest jeszcze kwestia rozstrzygnięcia przez sądy europejskie, dlatego że...

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Panie Dyrektorze, pan nie uczestniczył w pierwotnej dyskusji. Tutaj, jeżeli mówimy o ocenie, to musi to być ocena wyłącznie od strony formalnej, czyli sądownictwa administracyjnego.)

Ja się tego domyślam, ale obywatel, pojedynczy obywatel może składać wnioski w tej kwestii także do sądów europejskich.

I ostatnia rzecz, bo mamy niewiele czasu. Chcę państwu opowiedzieć o pewnym kazusie, który państwu niestety jeszcze bardziej zamaże obraz. Otóż 28 lipca 2015 r. Rada Ministrów na mocy rozporządzenia utworzyła 2 nowe gminy. 28 grudnia tego samego roku Rada Ministrów uchyliła wcześniejsze rozporządzenie. Tymczasem – uwaga! – Trybunał Konstytucyjny 1 czerwca 2017 r. stwierdził, że rozporządzenie uchylające naruszało konstytucję. Czyli teoretycznie, gdy patrzymy na orzecznictwo, możemy powiedzieć, że mamy do czynienia z obowiązującym rozporządzeniem o utworzeniu gmin. Mówię o tym dlatego, że de facto dziś można zapytać, czy te gminy istnieją, czy nie.

Panie Przewodniczący, jest zatem prośba, żeby zapytać resort także o to, co zamierza z tą kwestią zrobić. Trybunał Konstytucyjny wskazał wprost artykuły konstytucji i ustawy o samorządzie gminnym złamane rozporządzeniem zmieniającym. W związku z tym rząd powinien podjąć jakieś działania prostujące. Zwracam też na to uwagę, bo tego typu przypadku do tej pory nie było, a można tu postawić pytanie: czy te gminy formalnie są, czy ich nie ma? Dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję.

Szanowni Państwo, tym bardziej jestem przekonany, że dzisiaj zamykamy tę dyskusję.

Proszę o kierowanie do sekretariatu tych pytań, na które chcielibyście państwo uzyskać odpowiedź w tej opinii, którą będziemy zamawiać, i uzgodnimy kolejny termin.

Teraz przechodzę już do drugiego tematu, muszę, bo my w zasadzie powinniśmy już opuszczać salę.

Mam pytanie do pań i panów senatorów – nie wiem, czy mieliście okazję na ten drugi problem, czyli prawa łowieckiego, zerknąć – czy to będzie temat, który wywoła dyskusję, czy mamy szansę na szybkie podjęcie uchwały o podjęciu inicjatywy ustawodawczej, bez rozstrzygnięcia, w jakim zakresie, w którym kierunku ona pójdzie? Gdybyśmy mieli zacząć dyskusję, to musielibyśmy ją teraz przerwać. W tej sytuacji nie warto zaczynać, bo tak naprawdę mamy kilka minut.

Państwo Senatorowie, czy mieliście jakieś swoje przemyślenia w tym zakresie?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

W takim razie proponuję – przepaszając łowczego krajowego – wyznaczenie nowego terminu, bo o godzinie 10.00 zaczyna się w tej sali posiedzenie komisji na temat Tarczy 4.0. W tym posiedzeniu uczestniczy duża grupa osób. W tej sytuacji w tym momencie nie warto rozpoczynać. My uzgodnimy nowy termin, będziemy konsultować się w sprawie nowego terminu posiedzenia komisji, na którym zajmiemy się problematyką prawa łowieckiego.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Słucham?

(Senator Jan Maria Jackowski: Trzydziestego.)

Trzydziestego już jest posiedzenie w związku...

(Senator Jan Maria Jackowski: O 12.00...)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Szanowni Państwo, zamykam posiedzenie.

Będę z państwem także indywidualnie konsultował nową datę. Dziękuję bardzo.

Zamykamy posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

(Koniec posiedzenia o godzinie 9 minut 53)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie:

Centrum Informacyjne Senatu, Dział Wydawniczy