

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 16 grudnia 2004 r.

**w sprawie ustawy o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych,
ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o administracji rządowej
w województwie**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 25 listopada 2004 r. ustawy o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) tytuł ustawy otrzymuje brzmienie:
"o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o administracji rządowej w województwie";
- 2) skreśla się art. 1.

WICEMARSZAŁEK SENATU

Jolanta DANIELAK

UZASADNIENIE

Po rozpatrzeniu ustawy o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, Senat przyjął 2 poprawki, które zmierzają do uchylecia zmian wprowadzonych do ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

Zdaniem Senatu, w którym został on dodatkowo utwierdzony przez opinie wyrażone przez ekspertów prawa konstytucyjnego, poważne wątpliwości natury konstytucyjnej budzi nie tyle sama koncepcja stworzenia nadzoru nad samorządowymi kolegiami odwoławczymi (SKO), ale sposób uregulowania tej kwestii przedmiotową nowelizacją. Zasadnicza uwaga dotyczy przyjętej koncepcji nadzoru nad SKO w kontekście charakteru tych podmiotów, a w szczególności możliwości delegowania uprawnień nadzorczych przez Prezesa RM na ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Pomimo wątpliwości, co do umiejscowienia SKO w strukturze organów administracji publicznej, w przekonaniu Senatu, nie można nieuwzględnić tych głosów przedstawicieli judykatury i doktryny, które wskazują, iż SKO nie są organami administracji rządowej (orzeczenie TK z 28 kwietnia 1999 r., K3/99) oraz, że należy je zaliczyć do szeroko pojętego systemu jednostek samorządu terytorialnego (co podnoszono w ekspertyzach).

Usytuowanie SKO wśród organów samorządowych przesądza o konieczności uwzględnienia konstytucyjnych przepisów dotyczących nadzoru nad samorządem terytorialnym, tj. art. 148 pkt 6 oraz art. 171 ust. 2, które wskazują, iż do sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym są umocowani wyłącznie: Prezes RM, wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe. W przywołanym powyżej orzeczeniu TK stwierdzono również, iż konstytucyjne przepisy określające zakres działania i kompetencje organów władzy należy interpretować w sposób ścisły. Ewentualne odstępianie od tej dyrektywy musiałoby mieć mocne oparcie w innych normach konstytucyjnych. Względny celowościowy czy argumenty odwołujące się do zasad racjonalnej organizacji same przez się nie mogą stanowić uzasadnienia dla wykładni rozszerzającej. Analizując stanowisko Trybunału, Senat uznał, iż przenoszenie tej konstytucyjnej kompetencji nadzorczej przypisanej Prezesowi RM na ministra właściwego do spraw administracji publicznej, w drodze ustawy zwykłej, jest niedopuszczalne.

Niezależnie od ustalenia podmiotów uprawnionych do nadzoru nad SKO, Senat zauważył również, iż przedmiotowa regulacja nie zawiera kompleksowych rozstrzygnięć dotyczących sprawowania tego nadzoru. Sprawowanie nadzoru jest możliwe tylko wówczas,

gdy ustawa określi środki nadzoru oraz tryb jego sprawowania. Przepis art. 3a dodany w ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych, można by – w przekonaniu Izby, zaakceptować jako normę ogólną, która powinna znaleźć swoją konkretyzację w dalszych przepisach tej ustawy, natomiast nowelizacja nie określa żadnych środków nadzoru, a "szczegółowy tryb" przekazuje do uregulowania w akcie wykonawczym, nie pozostawiając w ustawie wskazówek co do sposobu jego uregulowania. W sposób nieprecyzyjny został również określony zakres działalności mający podlegać nadzorowi.

Istotnym argumentem przeciwko uchwalaniu przedmiotowych zmian, podnoszonym w toku senackich prac nad omawianą ustawą, było przekonanie o konieczności dokonania głębszej analizy usytuowania i funkcjonowania SKO w kontekście wprowadzenia systemu sądownictwa administracyjnego. Dokonanie ingerencji w pozycję ustrojową SKO powinno poprzedzać dokonanie ogólnej oceny tych instytucji, również z uwzględnieniem doświadczeń wypracowanych przez sądy administracyjne.