

Data publikacji: 15-03-2010



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 12 marca 2010 r.

Druk nr 814

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Leon Kieres.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa

Art. 1.

W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4:

a) w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

"Rada Ministrów, w drodze decyzji:",

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a–1c w brzmieniu:

"1a. Decyzja, o której mowa w ust. 1, podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

1b. Gmina niezadowolona z decyzji, o której mowa w ust. 1, lub decyzji nieuwzględniającej wniosku, o którym mowa w art. 4b, może zwrócić się w ciągu dwóch miesięcy od dnia doręczenia decyzji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Od decyzji przysługuje gminie skarga do sądu administracyjnego.

1c. Jeżeli gmina zwróciła się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy lub złożyła skargę do sądu administracyjnego, decyzja, o której mowa w ust. 1, podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1453 oraz z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241.

„Monitor Polski” po ponownym rozpatrzeniu przez Radę Ministrów albo gdy orzeczenie sądu administracyjnego stanie się prawomocne.”,

c) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Decyzja, o której mowa w ust. 1, może być wydana także na wniosek zainteresowanej rady gminy.";

2) w art. 4a:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Wydanie decyzji, o której mowa w art. 4 ust. 1, wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw - dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw.”,

b) w ust. 2 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

"Konsultacje z mieszkańcami w sprawach zmiany granic gmin lub granic miasta polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej gminy mogą zostać ograniczone do:",

c) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

"2a. W przypadku, o którym mowa w ust. 2 pkt 1, jeżeli wyłączenie obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączenie do sąsiedniej gminy, dotyczy niezamieszkanego obszaru pomocniczej, konsultacji nie przeprowadza się.”,

d) dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

"4. W przypadku nieprzeprowadzenia przez radę gminy z mieszkańcami, konsultacji, o których mowa w ust. 1, przeprowadza je wojewoda.”;

3) w art. 4b:

a) w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

"Wydanie decyzji, o której mowa w art. 4 ust. 1, na wniosek rady gminy wymaga:",

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:

"1a. Jeżeli ponowny wniosek, merytorycznie tożsamy z poprzednim, bezskutecznym wnioskiem, i przy niezmiennych uwarunkowaniach faktycznych i prawnych, składa rada gminy tej samej kadencji, ponownych konsultacji z mieszkańcami nie przeprowadza się.

- 1b. Odmowa uwzględnienia wniosku rady gminy, o którym mowa w ust. 1, następuje w drodze decyzji. Art. 4 ust. 1b stosuje się.",
- c) ust. 2 otrzymuje brzmienie:
- "2. Do wniosku i opinii, o których mowa w ust. 1, przepisy art. 4a ust. 2–4 stosuje się odpowiednio."

Art. 2.

W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.²⁾) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 3:
- a) w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:
- "Rada Ministrów, w drodze decyzji:",
- b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:
- "1a. Decyzja, o której mowa w ust. 1, podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".
- 1b. Gmina, powiat lub województwo niezadowolone z decyzji, o której mowa w ust. 1, lub decyzji nieuwzględniającej wniosku, o którym mowa w art. 4b, może zwrócić się w ciągu dwóch miesięcy od dnia doręczenia decyzji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Od decyzji przysługuje skarga do sądu administracyjnego.
- 1c. Jeżeli gmina, powiat lub województwo zwróciły się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy lub złożyły skargę do sądu administracyjnego, decyzja, o której mowa w ust. 1, podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" po ponownym rozpatrzeniu przez Radę Ministrów albo gdy orzeczenie sądu administracyjnego stanie się prawomocne.",
- c) ust. 2 otrzymuje brzmienie:
- "2. Decyzja, o której mowa w ust. 1, może być wydana także na wniosek zainteresowanej rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy.";

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1688 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 167, poz. 1759, z 2007 r. Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 r. Nr 92, poz. 753.

2) w art. 3a:

a) w ust. 1 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

"Wydanie decyzji, o której mowa w art. 3 ust. 1, wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad powiatów albo rady miasta na prawach powiatu i rady powiatu – poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic powiatów naruszających granice województw – dodatkowo opinii odpowiednich sejmików województw.",

b) dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

"4. W przypadku nieprzeprowadzenia przez radę powiatu lub radę miasta na prawach powiatu z mieszkańcami konsultacji, o których mowa w ust. 1, przeprowadza je wojewoda.";

3) w art. 3b:

a) w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

"Wydanie decyzji, o której mowa w art. 3 ust. 1, na wniosek odpowiednio rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy wymaga:",

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:

"1a. Jeżeli ponowny wniosek, merytorycznie tożsamy z poprzednim, bezskutecznym wnioskiem, i przy niezmiennych uwarunkowaniach faktycznych i prawnych, składa rada tej samej kadencji, ponownych konsultacji z mieszkańcami nie przeprowadza się.

1b. Odmowa uwzględnienia wniosku rady, o którym mowa w ust. 1, następuje w drodze decyzji. Art. 3 ust. 1b stosuje się.",

c) ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

"2. Do wniosku i opinii, o których mowa w ust. 1, przepisy art. 3a ust. 2–4 stosuje się odpowiednio.

3. Rada powiatu, rada miasta na prawach powiatu lub rada gminy występuje z wnioskiem, o którym mowa w ust. 1, do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody, w terminie do dnia 31 marca roku parzystego.";

4) art. 3c otrzymuje brzmienie:

"Art. 3c. W przypadku uzyskania zgody na połączenie miasta na prawach powiatu z powiatem mającym siedzibę władz w tym mieście lub utworzenie powiatu, w którego skład wejdzie dotychczasowe miasto na prawach powiatu, wyrażonej we

wniosku lub opinii rady powiatu lub rady miasta na prawach powiatu oraz w wyniku przeprowadzonych przez te rady konsultacji z mieszkańcami, Rada Ministrów obowiązana jest dokonać tego połączenia lub utworzenia powiatu, w drodze decyzji, o której mowa w art. 3 ust. 1."

Art. 3.

W ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603 i Nr 104, poz. 656, z 1999 r. Nr 101, poz. 1182 oraz z 2001 r. Nr 45, poz. 497) w art. 5a zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

"Ustawa nie stoi na przeszkodzie dokonywaniu zmian, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.), powodujących zmianę granicy województw."

Art. 4.

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2011 r.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do postanowień Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2009 r. (sygn. akt S 3/09) oraz z dnia 5 listopada 2009 r. (sygn. akt S 6/09), w których Trybunał zasygnalizował potrzebę stworzenia skutecznych mechanizmów prawnych zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego przed połączonymi zmianami ich granic oraz występowanie innych uchybień i luk w prawie.

Postanowienia opublikowane zostały w OTK Z.U. z 2009 r. Nr 5A, poz. 75 i Nr 10A, poz. 153.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował potrzebę stworzenia skutecznych mechanizmów prawnych zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego przed połączonymi zmianami ich granic oraz występowanie, związanych z tym, innych uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

2.2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (art. 4 ust. 1) przewiduje, iż tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gmin oraz ustalanie ich granic dokonywane jest przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia.

W drodze rozporządzenia Rada Ministrów także: nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice, ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz.

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 (art. 4 ust. 3).

Nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalenie jego granic i ich zmiana dokonywane są w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy (art. 4 ust. 4).

Procedura zmiany granic gmin określona jest zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak i w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach.

Niejednokrotnie owe decyzje Rady Ministrów były podejmowane wbrew woli gmin, wyrażanej przez zainteresowane rady gmin i przez mieszkańców.

O ile wiele decyzji w zakresie różnych spraw dotyczących poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, wydawanych przez organy administracji rządowej, jednostki te mogą zaskarżyć do sądu administracyjnego – jako generalnie właściwego „w sprawach spornych” między organami administracji rządowej a samorządem terytorialnym – to w przypadku „decyzji” Rady Ministrów dotyczących granic gmin droga sądowo-administracyjna nie jest możliwa, ponieważ owa „decyzja” Rady Ministrów ma formę „rozporządzenia” (aktu normatywnego). Sąd administracyjny nie jest bowiem właściwy w sprawie aktów normatywnych wydawanych przez naczelne (czy centralne) organy administracji rządowej.

Akty normatywne mogą być natomiast poddane kontroli TK. „Poszkodowane” owymi rozporządzeniami gminy występowały więc do Trybunału Konstytucyjnego o kontrolę owych rozporządzeń Rady Ministrów.

TK odmawiał jednak ich rozpatrzenia, ponieważ rozporządzenia owe nie zawierają treści normatywnej. Wydawane są one na ogół raz w roku, i dotyczą zmian granic kilku lub kilkunastu konkretnych gmin.

2.3. Problem polega na tym, że TK, choć rzeczywiście jest właściwy w sprawie zgodności rozporządzeń z aktami wyższego rzędu, to jednak przede wszystkim jest właściwy w sprawie kontroli zgodności norm prawnych (przepisów prawa) niższego rzędu z normami wyższego rzędu. Tymczasem owe rozporządzenia Rady Ministrów nie zawierają generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych (przepisów), lecz tylko jednorazowe postanowienia wydawane na podstawie przepisów ustawy. Są aktami stosowania prawa, a nie aktami stanowienia prawa.

TK nie jest władny oceniać ani zasadności zmian granic poszczególnych gmin, ani tego czy dochowano wszystkich wymogów formalnych przy wydawaniu owych rozporządzeń Rady Ministrów, ponieważ nie zawierają one przepisów prawa.

Poza tym, procedura zmian granic gmin określona jest również w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie trybu postępowania (tym razem jest to akt normatywny zawierający przepisy prawne), a Trybunał nie jest władny do badania zgodności aktów prawnych z innymi aktami o tej samej mocy (rozporządzenia z rozporządzeniem).

Trybunał umarzał więc i umarza tego rodzaju postępowania. Gminy pozbawione są więc możliwości skargi na decyzje Rady Ministrów w sprawie zmiany swych granic.

Problem wynika z tego, że ustawodawca nadał aktom prawnym wydawanym przez Radę Ministrów w tych sprawach formę rozporządzenia, a w istocie ich treść zbliżona jest do „decyzji administracyjnych”.

Wielość składanych wniosków w tej sprawie przez gminy skłoniła jednak TK do wydania postanowienia sygnalizującego ten problem.

2.4. Ponadto TK zwrócił uwagę na inne uchybienia i luki prawne związane z omawianym problemem.

Po pierwsze, zgodnie z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (z 1985 r.) „każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala”.

Niekiedy dzieje się tak, że uruchomiona procedura zmiany granic zostaje z jakichś powodów przerwana czy też wniosek gminy o zmianę jej granic nie zostaje uwzględniony (np. powodów formalno-prawnych). Po pewnym czasie procedura zostaje uruchomiona ponownie. W takiej sytuacji – gdy nowy wniosek jest merytorycznie tożsamy z poprzednim i nie wystąpią żadne przesłanki faktyczne ani prawne, które przemawiałyby za przeprowadzeniem kolejnych konsultacji – nie jest jasne, czy konsultacje należy przeprowadzać po raz drugi.

Po drugie, istnieje niespójność między art. 4a ust. 3 i art. 4b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym a art. 5 EKSL.

Artykuł 4a ust. 1 stanowi, iż wydanie rozporządzenia, wymaga zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gmin. Ustęp 3 stanowi, że „w przypadku niewyrażenia opinii (...), w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony”.

Artykuł 4b ust. 2 ustawy stwierdza, że „do wniosku i opinii, o których mowa w ust. 1, przepisy art. 4a ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio”. Artykuł 4b ust. 2 zezwala więc na uznanie za spełniony wymóg zasięgnięcia opinii właściwych (zainteresowanych) rad gmin z upływem 3 miesięcy od dnia otrzymania przez nie wystąpienia rady gminy wnioskującej o opinię w sprawie zmiany granic.

Nie została natomiast jednoznacznie uregulowana sprawa odbycia obowiązkowych – w świetle art. 5 EKSL – konsultacji z zainteresowaną społecznością. W szczególności art. 4b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie stwarza podstaw do udzielenia klarownej odpowiedzi na pytanie, czy upływ „3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię” konwaliduje jedynie brak sporządzenia (wyrażenia) opinii, czy także stan nieprzeprowadzenia konsultacji wśród członków społeczności lokalnej (w sytuacji, gdy zgodnie z art. 5 EKSL przeprowadzenie konsultacji jest obowiązkowe).

Po trzecie, przepis art. 4a ust. 2 stanowi, iż konsultacje z mieszkańcami w sprawach zmiany granic gmin polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy mogą zostać ograniczone do „mieszkańców jednostki pomocniczej gminy objętych zmianą”. Zdarza się jednak niekiedy, że zmiana granic dotyczy takich jednostek pomocniczych gminy, które nie są przez nikogo zamieszkałe.

Powstaje więc pytanie czy wskazana tu okoliczność wymaga stwierdzenia (ustalenia) w opinii rady właściwej gminy, czy też potwierdzenia przez organ wykonawczy tej gminy właściwy w sprawach ewidencji i kontroli ruchu ludności. W tym zakresie istniejący stan prawny zawiera lukę. Niejasna pozostaje też relacja pomiędzy zawartym w art. 4a ust. 2 pkt 1 ustawy wymogiem ograniczenia konsultacji do kręgu „mieszkańców jednostki pomocniczej gminy objętych zmianą” a wskazaną sytuacją dokonywania zmiany granic gmin dotyczącej obszarów niemających mieszkańców.

Po czwarte, zarówno z punktu widzenia art. 163 Konstytucji i art. 3 EKSL, jak i w świetle orzecznictwa TK, nie ma wątpliwości, że stabilność istnienia konkretnych jednostek samorządu terytorialnego w konkretnych granicach nie jest wartością przeważającą nad racjami interesu publicznego o charakterze ogólnokrajowym. Jednocześnie jednak TK zauważył, że „zbyt częste zmiany podziału terytorialnego państwa mogą destabilizować gminy i stwarzać przeszkody w ich harmonijnym rozwoju, który wymaga pewności co do granic jednostki samorządu terytorialnego. W państwie, które ma już za sobą fundamentalne zmiany ustrojowe, wydaje się pożądane wprowadzenie zasady stabilności granic gmin. Ich zmiany powinny być wyjątkiem i podlegać szczególnym rygorom.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

3.1. Mając na uwadze konieczność wykonania postanowień Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2009 r. i z dnia 5 listopada 2009 r. proponuje się nowelizację ustawy o samorządzie gminnym oraz – zawierających podobne jak stwierdzone przez TK uchybienia – ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

3.2. Proponuje się by akt prawny Rady Ministrów dotyczący kwestii, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym lub art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym miał formę decyzji, podlegającej kontroli sądu administracyjnego.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 w związku z art. 146 ust. 4 pkt 2 Rada Ministrów wydaje powszechnie obowiązujące akty normatywne w drodze (pod nazwą) rozporządzenia, natomiast akty normatywne o charakterze wewnętrznym, Rada Ministrów wydaje w drodze (pod nazwą) uchwały.

Konstytucja nie określa natomiast nazw aktów prawnych Rady Ministrów niebędących aktami normatywnymi (ani powszechnymi ani wewnętrznymi). Inaczej niż jest to w przypadku Prezydenta Rzeczypospolitej, który akty normatywne wydaje w postaci rozporządzeń i zarządzeń, a inne akty (akty o charakterze nienormatywnym) w postaci postanowień.

W konsekwencji w przypadku aktów prawnych Rady Ministrów niemających charakteru normatywnego można zastosować zarówno nazwę „uchwała” (ale w innym znaczeniu niż w art. 93 Konstytucji), jak i np. nazwę „decyzja”.

Najbliższa intencji TK, zgodna z interesem gmin, i zbytnio nie absorbująca dla Rady Ministrów jest forma decyzji. Należy jednak zwrócić uwagę, że konkretna nazwa tego aktu jest sprawą wtórną. Istotne jest bowiem to, by akt ten był traktowany jak decyzja w rozumieniu przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i ewentualnie w rozumieniu części przepisów o postępowaniu administracyjnym.

Należy zwrócić uwagę, że Prezes Rady Ministrów na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych „może przyznać emeryturę lub rentę”. Ustawa milczy co do formy prawnej tego aktu, nie ulega jednak wątpliwości, że jest to decyzja administracyjna w rozumieniu k.p.a.

Inne przykłady podejmowania decyzji administracyjnych przez nietypowe (kolegialne, centralne) organy to decyzje Komisji Nadzoru Finansowego, które mają postać (nazwę)

uchwały, a także decyzje Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, które są podejmowane na podstawie uchwał Rady. Ta ostatnia, piętrowa konstrukcja nie jednak jest najlepszym rozwiązaniem, szczególnie gdyby miała być stosowana odnośnie do Rady Ministrów.

Ponadto, ponieważ w świetle art. 127 § 3 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, uzasadnione wydaje się zastosowanie tej instytucji również do decyzji wydawanych przez Radę Ministrów.

Konsekwencją rezygnacji z nazwy „rozporządzenie” jest też fakt, iż nie będą te akty publikowane w Dzienniku Ustaw RP (co zresztą jest skutkiem zasługującym na akceptację, ponieważ zmiana granic gmin, czy utworzenie gminy nie są aktami normatywnymi, a tylko takie powinny być publikowane w Dz. U.). Nie oznacza to oczywiście, że akty te nie powinny być nigdzie publikowane. Uzasadniona wydaje się ich publikacja w Monitorze Polskim. Jednak w związku z możliwością składania wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, oraz skarg do sądu administracyjnego, należałoby decyzje Rady Ministrów publikować dopiero po ponownym rozpatrzeniu sprawy przez Radę lub rozstrzygnięciu skargi przez sąd.

Uzasadnione byłoby też, publikowanie tylko tych uchwał, które pociągają za sobą zmiany wymienione w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a niepublikowanie tych, które nie uwzględniają wniosku rady gminy o zmiany wymienione w tym przepisie.

3.3. Po drugie, w art. 4a ustawy o samorządzie gminnym należy doprecyzować, że uznanie za spełniony wymogu zasięgnięcia opinii, w przypadku jej niewyrażenia w terminie 3 miesięcy, nie zwalnia z obowiązku przeprowadzenia konsultacji. W konsekwencji proponuje się by obowiązek przeprowadzenia tych konsultacji przechodził na wojewodę.

3.4. Należy wprowadzić regulację stanowiącą, iż konsultacji nie przeprowadza się w sytuacji gdy wyłączenie (włączenie) obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej dotyczy niezamieszkanego jednostki pomocniczej.

Nie jest konieczne rozstrzygnięcie w ustawie, o tym kto ma stwierdzać fakt, że jednostka pomocnicza jest niezamieszкана: rada gminy czy wójt. O zakresie terytorialnym konsultacji powinna nadal decydować rada, biorąc pod uwagę informacje z ewidencji ludności prowadzonej przez gminę.

3.5. Należy też sprecyzować czy możliwe jest uwzględnienie w nowym postępowaniu (wobec formalnej bezskuteczności poprzedniego postępowania w sprawie zmiany granic) wyniku konsultacji przeprowadzonej uprzednio, przy tożsamości merytorycznej wniosku rady gminy oraz niezmiennych uwarunkowaniach faktycznych (społeczno-gospodarczych) i prawnych wnioskowanej zmiany.

Proponuje się by, jeśli ponowny wniosek (merytorycznie tożsamy z poprzednim i przy niezmiennych uwarunkowaniach faktycznych i prawnych) składa rada tej samej kadencji, to ponowne przeprowadzanie konsultacji nie jest konieczne.

3.6. Ponadto proponuje się dokonanie w ustawie o samorządzie gminnym pewnych zmian redakcyjnych. Mianowicie w art. 4a ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia należy usunąć wyrazy „do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub”. Przepisy art. 4–4b ustawy nie regulują bowiem zmiany granic jednostek pomocniczych wewnątrz gminy, a zatem ograniczanie konsultacji, o którym mowa w tym przepisie również ich nie dotyczy.

3.7. Analogiczne zmiany proponuje się w ustawie z 1998 r. o samorządzie powiatowym.

3.8. Proponuje się również zmianę art. 5a w ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, ponieważ on również posługuje się określeniem „rozporządzenie” w odniesieniu do zmian granic jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto, w przepisie tym należy usunąć tą treść, która sugeruje samodzielną, osobną podstawę do zmian granic województw związanych z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub znoszeniem powiatów. W praktyce bowiem przepis ten rzeczywiście jest rozumiany jako osobna podstawa do tworzenia, łączenia, dzielenia lub znoszenia powiatów. Rada Ministrów bowiem dokonując zmian „powiatowych” powodujących zmiany granic województw działa w oparciu o art. 5a powyższej ustawy, pomija natomiast art. 3–3b ustawy o samorządzie powiatowym (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie zmiany granic województw małopolskiego i śląskiego, oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie zmiany granic województwa podkarpackiego i małopolskiego). Tymczasem art. 5a jest dość „ubogi”, jeśli chodzi o wymagania jakie są niezbędne do dokonania zmian granic województw (przykładowo – nie trzeba przeprowadzać konsultacji z mieszkańcami). Oznacza to, że łatwiej zmienić granicę województwa, niż granicę powiatu.

W istocie art. 5a powinien być rozumiany tylko, jako zakaz ingerencji przez Radę Ministrów w podział „województki”, jeśli nie jest on związany ze zmianami, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa spowoduje skutki finansowe dla budżetu państwa w zakresie, w jakim nałoży na sądy administracyjne konieczność rozpoznawania skarg jednostek samorządu terytorialnego na decyzje Rady Ministrów. Jednocześnie jednak ustawa „uwolni” Trybunał Konstytucyjny od konieczności rozpoznawania i umarzania tego rodzaju nieskutecznych wniosków.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

.....

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu

.....