



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mirosław Czapla
POWIAT MALBORSKI
Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Joanna Potocka-Rak
POWIAT CIECHANOWSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Małgorzata Tudaj
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Mirosław Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezdeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/16/23

Warszawa, 27 stycznia 2023 roku

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

w odpowiedzi na pismo z 18 stycznia 2023 r. w sprawie projektu ustawy o samorządzie gminnym, ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (EW.020.1118.2023) przedstawiam uwagi Związku Powiatów Polskich.

Uwaga ogólna

W pierwszej kolejności pragnę zauważyć, że proponowana regulacja ogranicza się tylko do zmian w ustawie o samorządzie gminnym, pomijając inne poziomy jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że niezależnie od tego jaki ostatecznie model przepisów dotyczących zmian w podziale terytorialnym zostanie wprowadzony, co do zasady powinien być on systemowo spójny w odniesieniu do gmin, powiatów i samorządów województw. Zaproponowany projekt tego nie zapewnia.

Uwagi szczegółowe

- 1) Art. 1 pkt 1 lit. b (dodanie w art. 4 ust. 2a) – projekt wprowadza nieznaną polskiemu porządku prawnemu instytucję wydania aktu normatywnego (rozporządzenia) o treści zdeterminowanej wcześniejszymi decyzjami (administracyjnymi). Zaznaczyć należy, że oznacza to iluzoryczność zasięgania opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – gdyż opinia będzie wydawana o projekcie, na który już nie ma żadnego wpływu.

- 2) Art. 1 pkt 2 (zmiana art. 4a ust. 3). Przepis przewiduje obligatoryjne przeprowadzenie referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy lub ustalenia jej granic. Wprowadzenie takiej regulacji powinno być powiązane ze zmianą ust. 1 i 2. W przeciwnym wypadku powstanie wątpliwość, kiedy powinno zostać przeprowadzone referendum (przed wydaniem decyzji, o której mowa w art. 4 ust. 2a, czy dopiero przed wydaniem rozporządzenia), ponadto w przypadku wejścia w życie przepisów w projektowanym kształcie na danym terenie w tej samej sprawie przeprowadzone byłyby i konsultacje i referendum.

Odnosnie samego ust. 3, z projektowanego przepisu nie wynika, która rada gminy miałaby przeprowadzać referendum, oraz czy możliwe byłoby przeprowadzenie referendum ograniczonego terytorialnego, tak jak obecnie jest to możliwe w przypadku konsultacji (art. 4a ust. 2). Przepis nie rozstrzyga również, co w przypadku jeżeli referendum byłoby nieważne – nie wiadomo jak miałyby być interpretowane takie wyniki.

Zauważyć wreszcie należy, że referendum byłoby obligatoryjne w każdym przypadku – tymczasem zmiany granic gmin to nie tylko budzące ogromne emocje społeczne przejęcia poszczególnych miejscowości. W wielu przypadkach jest to drobna korekta porządkowa granic i to dotycząca obszarów niezamieszkałych. W takich przypadkach przy zgodzie wszystkich zainteresowanych trudno jest znaleźć uzasadnienie dla kosztownej organizacji referendum – zwłaszcza że zainteresowanie uczestnictwem w nim będzie najprawdopodobniej znikome;

- 3) art. 1 pkt 2 (dodawany ust. 3a w art. 4a). W zd. 1 projektowanego przepisu pominięto opinie odpowiednio rad powiatów i rad województw w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw. Ponadto z projektowanego przepisu wynika, że pomijane są wyniki referendum, o którym mowa w projektowanym art. 4a ust. 3. Ze zdania drugiego wynika, że rady powiatów, jeżeli zmiana granic miałaby naruszać granice powiatów, będą otrzymywać decyzję ministra tylko do wiadomości. Takie brzmienie wskazuje, że powiaty pomimo, że decyzja może naruszać ich interes prawny, nie będą miały przymiotu strony postępowania. Do podobnego wniosku można dojść analizując brzmienie kolejnego ust. 3b, z którego wynika, że prawo do złożenia skargi będzie miała tylko rada gminy, nawet jeżeli w wyniku wejścia w życie decyzji, a następnie rozporządzenia doszłoby do zmiany granic powiatów lub województw. Z perspektywy Związku Powiatów Polskich, jako reprezentanta interesów powiatów, takie rozwiązanie jest nie do zaakceptowania.
- 4) art. 1 pkt 2 (dodawany ust. 3b w art. 4a). W przepisie należałoby dookreślić, że sąd administracyjnych bada spełnienie przesłanek wprowadzenia zmian w podziale administracyjnym, o których mowa w art. 4 ust. 3 (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). W przeciwnym wypadku powstanie wątpliwość co do tego czy kontrola sądu będzie obejmowała wyłącznie spełnienie formalnych wymogów dla wydania decyzji administracyjnej czy też obejmie również spełnienie

warunków, o których mowa w przywołanym przepisie. Odnotować w tym miejscu należy, że co do zasady sąd administracyjny jest sądem prawa, a nie sądem faktów – tymczasem projektodawcy w sposób dorozumiany oczekują właśnie badania spełnienia merytorycznych przesłanek zmiany granic;

- 5) art. 1 pkt 3 (dodawany pkt 3 w art. 4d). Podobna przesłanka powinna zostać wprowadzona w art. 4c ust. 3. W przeciwnym wypadku może dojść do sytuacji, w której na wniosek mieszkańców zostanie przeprowadzone referendum, a Rada Ministrów i tak nie będzie mogła wydać rozporządzenia, w związku z wprowadzeniem negatywnej przesłanki w art. 4d.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich



Andrzej Piłonka