



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA

Warszawa, dnia 4 marca 2008 r.

Druk nr 58 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

o projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o samorządzie powiatowym (druk nr 58)

Marszałek Senatu w dniu 12 lutego 2008 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o samorządzie powiatowym w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 4 marca 2008 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o samorządzie powiatowym i wnoszą o przyjęcie bez poprawek załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

W załączeniu przekazujemy informację o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący Komisji
Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
(-) Mariusz Witczak

projekt

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o samorządzie powiatowym

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o samorządzie powiatowym.

Jednocześnie upoważnia senatora Janusza Sepioła do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

USTAWA**z dnia****o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym
oraz ustawy o samorządzie województwa****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⁾) w art. 98a ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Przepis art. 98 stosuje się odpowiednio, z tym że uprawnioną do złożenia skargi jest również osoba, której interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy zarządzenie zastępcze."

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⁾) w art. 85a ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Przepis art. 85 stosuje się odpowiednio, z tym że uprawnioną do złożenia skargi jest również osoba, której interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy zarządzenie zastępcze."

Art. 3.

W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.³⁾) w art. 86a ust. 3 otrzymuje brzmienie:

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, 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 oraz z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 167, poz. 1759.

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, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 167, poz. 1759 oraz z 2007 r. Nr 173, poz. 1218.

"3. Przepis art. 86 stosuje się odpowiednio, z tym że uprawnioną do złożenia skargi jest również osoba, której interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy zarządzenie zastępcze."

Art. 4.

Do spraw wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy tej ustawy.

Art. 5.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dnia od dnia ogłoszenia.

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1206, Nr 167, poz. 1759, z 2006 r. Nr 126, poz. 875 i Nr 227, poz. 1658 oraz z 2007 r. Nr 173, poz. 1218.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Przedstawiona ustawa zmierza do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2007 r. (sygn. akt P 19/04) dotyczącego art. 98a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2007 r., Nr 138, poz. 974 (dzień publikacji wyroku – 1 sierpnia 2007 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2007 r., Nr 7A, poz. 78.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia

2.1. Treść sentencji wyroku

Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 98a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym „w zakresie, w jakim uniemożliwia radnemu zaskarżenie zarządzenia zastępczego stwierdzającego wygaśnięcie jego mandatu”.

Technika orzecznicza zastosowana w tym przypadku przez Trybunał (tzw. wyrok zakresowy) spowodowała, że z ustawy o samorządzie gminnym uchylona została norma prawna zawarta w zaskarżonym przepisie (w brzmieniu określonym w sentencji wyroku), w treści ustawy pozostawiony został natomiast sam przepis (jednostka redakcyjna tekstu), który był podstawą do rekonstrukcji normy.

Artykuł 98a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym obowiązuje wyłącznie w zakresie, w jakim Trybunał nie stwierdził jego niekonstytucyjności (tzw. częściowa niekonstytucyjność przepisu).

2.2. Problem konstytucyjny

Zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego przepis opisuje tryb odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody. Zarządzenie to może zostać wydane – między innymi – w sytuacji beczynności rady gminy, która była zobowiązana do podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego, jeżeli radny – wbrew ustawowemu zakazowi – prowadził na własny rachunek działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskał mandat.

Z ustrojowego punktu widzenia zarządzenie zastępcze wojewody stanowi środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Wobec zaniechania przez organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązku podjęcia stosownej uchwały, zarządzenie zastępcze wojewody zapewnia przestrzeganie prawa oraz ciągłość realizacji funkcji publicznych o charakterze lokalnym.

Przed wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku ustawa o samorządzie gminnym dawała radnemu możliwość zaskarżenia uchwały rady gminy stwierdzającej wygaśnięcie jego mandatu do sądu administracyjnego (art. 101 ustawy o samorządzie gminnym), nie przyznawała mu natomiast analogicznego uprawnienia w sytuacji, kiedy wygaszenie mandatu nastąpiło na mocy zarządzenia zastępczego wojewody.

2.3. Niezgodność z art. 32 Konstytucji (zasada równości podmiotów wobec prawa)

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Zarówno akt podejmowany przez wojewodę, jak i zastępowana przezeń uchwała rady gminy stwierdzają wystąpienie określonej okoliczności. [...] W tym aspekcie zachodzi daleko idące podobieństwo funkcji wypełnianych przez uchwałę rady gminy stwierdzającą wygaśnięcie mandatu radnego oraz przez zarządzenie zastępcze wojewody o tożsamej treści. Obie czynności zmierzają bowiem do autorytatywnego potwierdzenia (*ex tunc*) skutku prawnego, jaki wystąpił z mocy ustawy.”

Z perspektywy uprawnień jednostki wygaszenie mandatu dokonane przez radę gminy (uchwała) i przez wojewodę (zarządzenie zastępcze) powoduje te same skutki prawne w sferze prawa publicznego. Oznacza to, że sytuacja prawna radnego jest różnicowana w zależności od tego, czy jest on adresatem uchwały rady gminy, czy też zarządzenia zastępczego wojewody.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „[...] z zasady [równości wobec prawa] wypływa nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii [...]. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących [...]. Wynika stąd w szczególności, że prawodawca, przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi on przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną [...]”

2.4. Naruszenie prawa do sądu

Trybunał Konstytucyjny potwierdził swoje dotychczasowe stanowisko, że: „Jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności jest prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Składa się na nie w szczególności:

a) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);

b) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;

c) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.”

W przypadku podjęcia uchwały rady gminy w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego z powodu naruszenia art. 24f ustawy o samorządzie gminnym, prawo jednostki do sądu gwarantuje art. 101 ust. 1 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Natomiast art. 98 ust. 3 w zw. z art. 98a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym *expressis verbis* uprawnia do zaskarżenia zarządzenia zastępczego wojewody o wygaśnięciu mandatu radnego jedynie gminę lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Tym samym ustawodawca pozbawia zainteresowanego radnego sądowej ochrony praw naruszonych zarządzeniem. Oznacza to, że art. 98a ust. 3 niezasadnie różnicuje sytuację prawną radnych odznaczających się tą samą cechą istotną (relewantną), którą stanowi zaistnienie okoliczności powodujących wygaśnięcie ich mandatów. „Nierówne traktowanie przejawia się w szczególności w pozbawieniu adresata zarządzenia zastępczego prawa do sądu w jednym z jego podstawowych aspektów, a mianowicie w zakresie prawa do uruchomienia procedury.”

3. Cel i zakres projektowanej ustawy

Przedłożona ustawa zmienia art. 98a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, będący przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 17 lipca 2007 r. (sygn. akt P 19/04). Nowelizacja polega na stworzeniu takiego mechanizmu proceduralnego, aby w przypadku wydania zarządzenia zastępczego przez wojewodę, stwierdzającego wygaśnięcie mandatu, odwołanie ze stanowiska lub rozwiązanie umowy o pracę podmiotów, o których mowa w art. 98a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, również te podmioty mogły samodzielnie składać skargi na akty nadzoru wojewody do sądu administracyjnego.

Powyższą nowelizacją dokonano również identycznych zmian w art. 85a ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm.), oraz w art. 86a ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, ze zm.), gdyż – jak wskazał Trybunał - analogiczne rozwiązania przewidziane w tych przepisach budzą takie same zastrzeżenia, jak art. 98a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, o czym jednak Trybunał – związany granicami pytania prawnego – wiążąco rozstrzygnąć nie mógł.

4. Skutki finansowe projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.



URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU
Mikołaj Dowgielewicz

Min.MD/1145/2008/DP/ma

Warszawa, dnia 27 lutego 2008 r.

Pan Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z przedłożonym projektem ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (druk senacki nr 58; pismo z dnia 15 lutego 2008 r., nr BPS/KU-034/24-1/08) uprzejmie informuję, iż do przedstawionego projektu ustawy nie zgłaszam żadnych uwag. Projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
