

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 12 czerwca 2015 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie
powiatowym oraz ustawy – Kodeks wyborczy**

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 powiatowym oraz ustawy – Kodeks wyborczy.

Jednocześnie upoważnia senatora Stanisława Jurcewicza do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Kodeks wyborczy

Art. 1. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 i 645 oraz z 2014 r. poz. 379 i 1072) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3 w ust. 5 w pkt 3 kropkę na końcu zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 4 i 5 w brzmieniu:

„4) nadaniem statusu miasta na prawach powiatu miastu, które z dniem 31 grudnia 1998 r. przestało być siedzibą wojewody i wobec którego, na wniosek rady miejskiej, odstąpiono od nadania praw powiatu;

5) nadaniem statusu miasta na prawach powiatu miastu liczącemu co najmniej 70 tys. mieszkańców.”;

2) w art. 91 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Prawa powiatu przysługują także miastu:

1) które z dniem 31 grudnia 1998 r. przestało być siedzibą wojewody i wobec którego, na wniosek rady miejskiej, odstąpiono od nadania praw powiatu,

2) liczącemu co najmniej 70 tys. mieszkańców

– jeżeli nadano mu status miasta na prawach powiatu na podstawie przepisów rozdziału 1.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.¹⁾) w art. 390:

1) w § 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) jeżeli z jednostki samorządu terytorialnego zostaje wyłączony obszar stanowiący część okręgu wyborczego, okręg lub więcej okręgów wyborczych dla wyborów danej rady w celu włączenia tego obszaru do tworzonej nowej jednostki, przywrócenia statusu miasta na prawach powiatu miastu, które w trybie art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 i 645 oraz z 2014 r. poz. 379 i 1072) zostało połączone z powiatem

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. Nr 26, poz. 134, Nr 94, poz. 550, Nr 102, poz. 588, Nr 134, poz. 777, Nr 147, poz. 881, Nr 149, poz. 889, Nr 171, poz. 1016 i Nr 217, poz. 1281, z 2012 r. poz. 849, 951 i 1529 oraz z 2014 r. poz. 179, 180 i 1072.

mającym siedzibę władz w tym mieście, albo nadania statusu miasta na prawach powiatu, o którym mowa w art. 3 ust. 5 pkt 4 i 5 tej ustawy, to mandat radnego stale zamieszkałego lub wybranego na tym obszarze wygasa z mocy prawa;”;

2) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Zmiany w podziale terytorialnym skutkujące wygaśnięciem praw powiatu posiadanych dotychczas przez miasto, przywróceniem statusu miasta na prawach powiatu miastu, które w trybie art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym zostało połączone z powiatem mającym siedzibę władz w tym mieście, albo nadaniem statusu miasta na prawach powiatu, o którym mowa w art. 3 ust. 5 pkt 4 i 5 tej ustawy, nie powodują rozwiązania rady tego miasta.”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Projekt ustawy umożliwi nadanie statusu miasta na prawach powiatu, dwóm kategoriom miast:

- 1) miastu, które z dniem 31 grudnia 1998 r. przestało być siedzibą wojewody i wobec którego, na wniosek rady miejskiej, odstąpiono wówczas od nadania praw powiatu,
- 2) miastu liczącemu powyżej 70 tys. mieszkańców.

Jednocześnie projekt doprecyzowuje art. 390 Kodeksu wyborczego, wskazując jednoznacznie, że jeżeli z powiatu ziemskiego zostaje wyłączony obszar stanowiący część okręgu wyborczego, okręg lub więcej okręgów wyborczych dla wyborów danej rady w celu przywrócenia albo nadania statusu miasta na prawach powiatu, to mandat radnego stale zamieszkałego lub wybranego na tym obszarze wygasa z mocy prawa. Projekt pozostawia niezmienną zasadę, w myśl której jeżeli w wyniku takich zmian skład rady powiatu zmniejszy się poniżej $\frac{3}{5}$ ustawowej liczby radnych, rada ulega rozwiązaniu z mocy prawa.

Zmiany w podziale terytorialnym skutkujące przywróceniem statusu miasta na prawach powiatu albo nadaniem statusu miasta na prawach powiatu, nie spowodują natomiast rozwiązania rady tego miasta.

Obowiązujące przepisy ustawy o samorządzie powiatowym nie stwarzają możliwości odwrócenia skutku prawnego dokonanej już czynności prawnej w postaci złożenia wniosku przez radę miasta, które było siedzibą wojewody, o odstąpieniu nadania statusu miasta na prawach powiatu. W szczególności podstaw do takich działań nie stwarzają przepisy dotyczące dokonywania zmian w podziale terytorialnym państwa na powiaty (tj. przepisy dotyczące tworzenia, łączenia, znoszenia i zmiany granic powiatów). Projekt ustawy wprowadzając zmianę w zakresie art. 3 ust. 5 pkt 4 umożliwia trzem miastom, które w trakcie wprowadzania 1 stycznia 1999 r. trójstopniowego podziału terytorialnego państwa zrezygnowały ze statusu miasta na prawach powiatu, przywrócenie tego statusu, jeżeli za takim rozwiązaniem opowiedzą się władze i lokalna społeczność. Projektowana zmiana dotyczy Piły, Ciechanowa i Sieradza.

Jedynym miastem w Polsce, któremu udało się odzyskać status miasta na prawach powiatu, jest obecnie Wałbrzych. Jest to jednak przypadek odmienny od wyżej wskazanych i wyjątkowy. Wałbrzych uzyskał bowiem status miasta na prawach powiatu zgodnie

z reformą samorządową jako była stolica województwa (nie zrezygnował z tego statusu jak wskazane miasta). W 2002 r. status ten jednak utracił. W 2009 r. znowelizowano ustawę o samorządzie powiatowym, stwarzając możliwości prawne do odzyskania przez Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu. Dodano wówczas w art. 3 w ust. 5 pkt 3, zgodnie z którym *„Przez dzielenie powiatów należy również rozumieć wyłączenie jednej lub więcej gmin z terytorium powiatu z jednoczesnym (...) przywróceniem statusu miasta na prawach powiatu miastu, które w trybie ust. 4 zostało połączone z powiatem mającym siedzibę władz w tym mieście”*.

Wprowadzonego nowelizacją z 2009 r. art. 3 ust. 5 pkt 3 nie można jednak zastosować do uzyskania statusu miasta na prawach powiatu przez Ciechanów, Piłę czy Sieradz. Miasto Wałbrzych było bowiem jedynym miastem, które utraciło status miasta na prawach powiatu w związku z trybem połączenia powiatu grodzkiego i ziemskiego zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

Dodając w ustawie o samorządzie powiatowym art. 3 ust. 5 pkt 5 przesądzono o możliwości nadania statusu miasta na prawach powiatu miastom, w których liczba mieszkańców przekracza 70 tysięcy. Uznano, iż miasta średniej wielkości, w których zamieszkuje znaczna ilość mieszkańców powinny mieć prawo ubiegania się o status powiatu grodzkiego.

Stworzenie warunków prawnych do utworzenia powiatów grodzkich stwarza realną szansę na ich szybszy rozwój poprzez dostęp do finansowania europejskiego dedykowanego specjalnie tej grupie samorządów, poprzez zwiększenie dostępu do środków z narodowego programu budowy dróg lokalnych oraz skumulowanie w jednym ośrodku zarządzania i odpowiedzialności.

Przedstawione poniżej skutki finansowe dotyczą trzech miast, które mogą uzyskać status miasta na prawach powiatu na podstawie art. 3 ust. 5 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym. W przypadku miast, które mogą uzyskać ten status w związku z dodanym art. 3 ust. 5 pkt 5, skutki finansowe będą zależne od sytuacji finansowej miasta, które skorzysta z uprawnień przyznanych tą nowelizacją.

Jeżeli zmiany w podziale terytorialnym, które projekt umożliwia, zostałyby wprowadzone – w warunkach roku 2015 – wpłyną na zmniejszenie dochodów z tytułu części wyrównawczej i części równoważącej subwencji ogólnej z budżetu państwa i dochodów

z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) w powiatach:

- ciechanowskim o kwotę 9.765.190 zł, tj. o 10,1% planowanych dochodów ogółem na 2015 r. i o 29,6% planowanych dochodów własnych,
- pilskim o kwotę 14.546.312 zł, tj. o 10,5% planowanych dochodów ogółem na 2015 r. i o 30,2% planowanych dochodów własnych,
- sieradzkim o kwotę 8.782.471 zł, tj. o 8,1% planowanych dochodów ogółem na 2015 r. i o 23,6% planowanych dochodów własnych.

O te same kwoty, o które nastąpi zmniejszenie dochodów powiatów, wzrosłyby dochody nowych miast na prawach powiatu.

Zmniejszenie dochodów powiatów będzie się wiązało z koniecznością zwiększenia wydatków z budżetu państwa z tytułu zwiększonej części wyrównawczej subwencji ogólnej rocznie o kwotę 2.364 tys. zł; projektowane zmiany wpłyną również na wysokość części oświatowej subwencji ogólnej.

Ponadto należy podkreślić, że dwa z nowo utworzonych miast na prawach powiatu (Ciechanów i Piła) będą zobowiązane do dokonywania wpłat do budżetu państwa przeznaczonych na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów. Szacowana kwota wynosiłaby dla Ciechanowa 73.646 zł a dla Piły 256.357 zł. Jednocześnie miasta Ciechanów, Piła i Sieradz byłyby zobowiązane do finansowania zadań w zakresie dróg publicznych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) zgodnie z ustawą z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. nr 267, poz. 2215, z późn. zm.), a nie tak jak obecnie wyłącznie dróg powiatowych.

W ramach konsultacji społecznych stanowisko do pierwotnego projektu ustawy obejmującego wyłącznie zmianę w zakresie art. 3 ust. 5 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym zajęły następujące podmioty: Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Państwowa Komisja Wyborcza, Minister Finansów, Minister Administracji i Cyfryzacji, Unia Metropolii Polskich, Związek Powiatów Polskich, Rada Powiatu Sieradzkiego, Starosta Sieradzki, Zarząd Powiatu w Ciechanowie, Zarząd Powiatu w Pile, Prezydent Miasta Piły, Prezydent Miasta Inowrocławia, Prezydent Miasta Wałbrzycha.

Naczelny Sąd Administracyjny, Państwowa Komisja Wyborcza oraz Unia Metropolii Polskich nie wniosły uwag do projektu ustawy, natomiast Sąd Najwyższy nie uznał za celowe jego opiniowania.

Minister Administracji i Cyfryzacji wskazał na wątpliwości związane z zastosowaniem proponowanych przepisów. Minister podkreślił, iż powiaty pilski, ciechanowski i sieradzki w obecnym kształcie są powiatami skonsolidowanymi zarówno pod względem infrastruktury jak i spraw finansowych; wyłączenie miast ze struktury powiatowej mogłoby przynieść korzyści tym miastom, jednak skutki tych zmian w odniesieniu do powiatów nie wydają się być korzystne, w szczególności w aspekcie zdolności realizacji przez te powiaty zadań publicznych.

Podobnie Minister Finansów podkreślił, iż skutkiem wejścia w życie projektowanych zmian będzie utrudnienie realizacji zadań publicznych przez nowe powiaty ziemskie w związku ze zmniejszonymi dochodami oraz zwiększenie się poziomu ich zadłużenia. W związku z tym, Minister Finansów wskazał na ryzyko w zakresie spełnienia przez powiaty ziemskie wymogów ustawy o finansach publicznych w zakresie wskaźnika zadłużenia i relacji wydatków bieżących do dochodów.

Pozytywne stanowisko o projekcie ustawy przekazał Prezydent Miasta Piły wskazując, iż likwidacja dualizmu struktur samorządowych, jaka nastąpi po utworzeniu miasta na prawach powiatu, nie tylko usprawni wykonywanie zadań publicznych, ale również poprzez skoncentrowanie środków publicznych w granicach miasta będzie stanowić główną przyczynę jego szybszego rozwoju. Także Prezydent Miasta Wałbrzycha pozytywnie ustosunkował się do projektowanych zmian wskazując na doświadczenia miasta Wałbrzycha.

Związek Powiatów Polskich, Rada Powiatu Sieradzkiego, Starosta Sieradzki, Zarząd Powiatu w Ciechanowie oraz Zarząd Powiatu w Pile negatywnie zaopiniowały projekt ustawy. Wśród zastrzeżeń, które się powtarzały była okoliczność, iż u podstaw projektowanych zmian nie leżała inicjatywa oddolna pochodząca od zainteresowanych powiatów, oraz że podjęcia prac legislacyjnych nie poprzedzono szczegółową analizą prawną i finansową. Podmioty te wskazują na trudności, z jakimi będą zmagać się powiaty ziemskie pozostałe po wyłączeniu miast na prawach powiatów w zakresie realizacji zadań publicznych, ze względu na znaczne ograniczenie potencjału ekonomicznego, co będzie się przekładać na zahamowanie nowych działań inwestycyjnych i trudności w realizacji inwestycji rozpoczętych. Zarząd Powiatu w Pile oraz Zarząd Powiatu w Ciechanowie przestawiły również kwoty wskazujące na wysokość obecnych zobowiązań finansowych, z których wywiązanie się będzie bardzo trudne przy zmniejszonych dochodach (stan zadłużenia powiatu pilskiego na dzień 31 grudnia 2014 r. z tytułu kredytów, obligacji i poręczeń wynosi

35.356.289, 07 zł; zobowiązania kredytowe powiatu ciechanowskiego wynoszą 44.040.503 zł). Konieczne będzie również przeprowadzenie zmian administracyjno-organizacyjnych, co także będzie się wiązało z dodatkowymi kosztami.

Prezydent Miasta Inowrocławia zaapelował o dokonanie szerszej nowelizacji, która umożliwiłaby nadawanie statusu miasta na prawach powiatu miastom prezydenckim liczącym powyżej 50 tys. mieszkańców.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.