



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.57.2023

Warszawa, 8 marca 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy - Kodeks wyborczy (druk nr 75).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku,

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym
oraz ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 75)

I. Przedmiot regulacji

Celem zaproponowanych przez posłów zmian w przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408), w opinii wnioskodawców, jest zapewnienie prawidłowego i niezakłóconego funkcjonowania samorządu gminnego w przypadku wyboru organu wykonawczego – wójta, burmistrza, prezydenta miasta – na posła na Sejm albo senatora oraz doprecyzowanie kompetencji Prezesa Rady Ministrów w zakresie powoływania i odwoływania osoby pełniącej funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Przedstawiony w druku sejmowym nr 75 projekt ustawy przewiduje zmiany:

a. w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

Zgodnie z zaproponowanymi w poselskim projekcie ustawy zmianami w zakresie art. 28f ust. 1, art. 28h oraz art. 29 ust. 1 zastępuje się odnoszące się do wskazania osoby pełniącej funkcję wójta w przypadku wygaśnięcia jego mandatu przed upływem kadencji albo upływu jego kadencji wyrazy: „wyznacza Prezes Rady Ministrów” – wyrazami: „powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów”, tj. wprowadza się zmianę czynności prawnej dokonywanej przez Prezesa Rady Ministrów.

Ponadto dodawany w art. 28f ust. 1a przekazuje kompetencje wójta jego zastępcy (lub pierwszemu zastępcy, a w gminach gdzie nie został powołany zastępca – sekretarzowi gminy) od dnia wydania postanowienia komisarza wyborczego o wygaszeniu mandatu wójta do dnia powołania przez Prezesa Rady Ministrów osoby pełniącej funkcję wójta.

b. w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy

Poselski projekt ustawy przewiduje zmianę brzmienia w art. 492 § 2a zdania pierwszego, dotyczącego wygaśnięcia mandatu wójta stwierdzanego przez komisarza wyborczego w drodze postanowienia. Zaproponowana zmiana doprecyzowuje dzień wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu wójta wskutek wyboru na posła na Sejm, senatora albo posła do Parlamentu Europejskiego (vide: art. 492 § 1 pkt 5a) jako dzień złożenia ślubowania posła albo senatora.

II. Obecny stan prawny

W obecnym stanie prawnym przepisy regulujące powierzenie wykonywania funkcji wójta przez Prezesa Rady Ministrów stanowią podstawę – co potwierdza ugruntowana praktyka – do dokonywania czynności związanych z odwołaniem takiej osoby oraz powołaniem kolejnej w zakresie pełnienia funkcji organu wykonawczego gminy. Co do zasady organ,

który powołuje/wyznacza, posiada również kompetencje do odwołania. Jedynie celem przykładowo warto wspomnieć, że w systemie prawa pracy została ukształtowana zasada, zgodnie z którą pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie – niezwłocznie lub w określonym terminie – odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał. Dotyczy to również pracownika, który na podstawie przepisów szczególnych został powołany na stanowisko na czas określony (vide art. 70 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465)).

Należy pamiętać, że kompetencje Prezesa Rady Ministrów związane z wyznaczeniem osoby, która pełni funkcję organu gminy dotyczą także m.in. sytuacji rozwiązania rady gminy bądź odwołania wójta (vide art. 96 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Natomiast w art. 97 ust. 3 ww. ustawy ustawodawca przesądza, że Prezes Rady Ministrów powołuje komisarza rządowego, jednak nie reguluje przy tym kwestii jego odwołania. Analogiczne rozwiązania zostały ujęte w odniesieniu do organów powiatu oraz organów samorządu województwa (vide odpowiednio: art. 83 oraz art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107) oraz art. 84 oraz art. 85 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, z późn. zm.)).

Nie sposób także pominąć kompetencji Prezesa Rady Ministrów uregulowanych na gruncie art. 28h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w świetle którego, w przypadkach, o których mowa w art. 28g ust. 2, 3 i 3a, Prezes Rady Ministrów wyznacza osobę, która przejmie wykonywanie zadań i kompetencji wójta. Podobnie jest w zakresie wyznaczania osoby, która pełni funkcje organów jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1317, z późn. zm.) (w następstwie ogłoszenia wyników referendum).

Odnosząc się do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta wskutek wyboru na posła na Sejm, senatora albo posła do Parlamentu Europejskiego, na wydanie stosownego postanowienia komisarza wyborczego o wygaśnięciu mandatu przysługuje ustawowy termin 14 dni od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Zgodnie z dotychczas wypracowaną praktyką w tym zakresie komisarze wyborczy, w wydawanych przez siebie postanowieniach, wygaszali mandaty wójtów z dniem przeprowadzenia głosowania (w przypadku ostatnich wyborów parlamentarnych – z dniem 15 października 2023 r.). Dotychczasowe regulacje prawne w tym zakresie, w opinii wnioskodawców, wprowadzają fikcję prawną, która de facto wybranemu wójtowi w wyborach parlamentarnych odbierała kompetencje już następnego dnia po wyborach, kiedy to organ ten uzyskał, choćby jeszcze nieoficjalną, informację o wyborze.

III. Ocena propozycji zawartych w projekcie ustawy

- a. Zważywszy na obecny stan prawny warto zaznaczyć, że rozwiązania dążące do doprecyzowania kompetencji Prezesa Rady Ministrów w zakresie powoływania/odwoływania osób pełniących funkcję organu/organów jednostek

samorządu terytorialnego zasługują na poparcie. Sprecyzowanie w ustawie kompetencji Prezesa Rady Ministrów potwierdzi dotychczasową praktykę interpretacyjną przepisów w tym zakresie. Analiza zaproponowanych w poselskim projekcie ustawy rozwiązań wymaga jednak rozważenia zasadności ujednoczenia sformułowań dotyczących kompetencji Prezesa Rady Ministrów w zakresie powoływania/odwoływania osób pełniących funkcję organu/organów jednostek samorządu terytorialnego we wszystkich przypadkach uregulowanych na gruncie wszystkich samorządowych ustaw ustrojowych oraz ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

- b. Rozważenia przez wnioskodawców wymaga także wprowadzenie w projekcie ustawy przepisów regulujących kwestie pracownicze dotyczące osób pełniących funkcję organu/organów jednostek samorządu terytorialnego. Jednoznaczne wskazanie charakteru zatrudnienia jako stosunku pracy na podstawie powołania i zatrudnienia na tej podstawie odpowiednio w: urzędzie gminy, starostwie powiatowym lub urzędzie marszałkowskim pozwoliłoby rozwiązać ewentualne wątpliwości dotyczące statusu prawnego osoby powołanej do pełnienia obowiązków organu/organów jednostek samorządu terytorialnego.

Warto zwrócić też uwagę, że pełnienie funkcji organu/organów jednostek samorządu terytorialnego w praktyce jest często powierzane pracownikowi urzędu gminy, np. sekretarzowi gminy. Zasadnym wydaje się unormowanie w projekcie ustawy kwestii udzielania urlopu bezpłatnego osobom zatrudnionym w urzędzie danej jednostki samorządu terytorialnego, które zostały powołane przez Prezesa Rady Ministrów do pełnienia funkcji lub wykonywania zadań i kompetencji organu wykonawczego lub organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego.

- c. Wątpliwości budzi regulacja ujęta w projektowanym art. 28f ust. 1a, w którym wskazano, że: „do czasu powołania osoby, o której mowa w ust. 1, funkcję wójta pełni zastępca wójta, w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę – pierwszy zastępca, a w gminach, w których nie powołano zastępcy – sekretarz gminy.”.

W przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji nie ma możliwości, aby w wykonywaniu obowiązków wyręczył go zastępca, ponieważ zgodnie z art. 28e ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wygaśnięcie mandatu wójta przed upływem kadencji jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców. Inaczej niż w przypadku upływu kadencji ustawa nie przewiduje możliwości sprawowania funkcji przez zastępcę (zastępców) po wygaśnięciu mandatu wójta.

Należy bowiem zauważyć, że podstawę zatrudnienia zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) stanowi powołanie (vide art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530)). Powołanie w rozumieniu ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy jest jednostronną czynnością prawną, która zawiera oświadczenie woli: z jednej strony powierzenia określonej funkcji (z reguły kierowniczej), zaś z drugiej – nawiązania stosunku pracy między osobą powołaną a pracodawcą. Tak więc odwołanie zastępcy wójta odnosi się w pierwszym rzędzie do publicznoprawnego aspektu tej funkcji, zaś następczo

– do jego stosunku pracy (tutaj stosunek pracy trwa dłużej niż piastowanie stanowiska, na które osoba została powołana, gdyż odwołanie jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę – vide art. 70 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy).

W konsekwencji powyższego do rozważenia pozostaje kwestia zmiany art. 28e ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w kierunku uregulowania ciągłości funkcji zastępcy wójta w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji z rozróżnieniem powodu wygaśnięcia tego mandatu. Prowadząc analizę w tym obszarze, szczególną uwagę należy zwrócić na takie przesłanki wygaśnięcia mandatu wójta, jak utrata prawa wybieralności, odwołanie w drodze referendum czy odwołanie w trybie art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Wygaśnięcie mandatu z powyższych powodów może rzutować w pewnym stopniu na legitymizację zastępców odwołanego wójta lub skazanego wójta. W powyższych możliwych sytuacjach przekazanie zastępcom kompetencji wójta do czasu powołania przez Prezesa Rady Ministrów osoby pełniącej funkcję wójta może spotkać się z negatywnym odbiorem wśród opinii publicznej i lokalnej społeczności.

Nasuwa się też pytanie o możliwość zastosowania projektowanej konstrukcji w przypadku, gdy w gminie nie funkcjonuje stanowisko zastępcy wójta, a na stanowisku sekretarza istnieje wakat.

- d. Projektowane brzmienie art. 492 § 2a zdanie pierwsze ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy w nowy sposób ustala kompetencje komisarza wyborczego w zakresie momentu stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta („w związku z wystąpieniem przyczyny”), jednak nowelizacja nie wskazuje terminu, w jakim komisarz wyborczy powinien wydać postanowienie. Obecnie jest to termin 14 dni od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Określenie terminu jest niezwykle istotne w tego typu sprawach, a sama procedura wydania postanowienia przez komisarza wyborczego nie może być długa, gdyż jego prawną konsekwencją jest uruchomienie procedury związanej z wyznaczeniem osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego i – co do zasady – procedury związanej z zarządzeniem wyborów przedterminowych wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Z uwagi na powyższe zasadnym jest utrzymanie w nowelizowanym przepisie terminu obligującego komisarza wyborczego do wydania przedmiotowego postanowienia.
- e. W świetle powyższych rozważań nasuwa się jeszcze jedno pytanie – projektodawcy powyższych zmian wzięli pod uwagę wyłącznie sytuację, w której mandat posła lub senatora uzyskuje wójt, burmistrz, prezydent miasta. Nie należy zapominać, że w wyborach parlamentarnych mogą kandydować również radni a przesłanka wygaśnięcia mandatu radnego wskutek wyboru na posła na Sejm, senatora albo posła do Parlamentu Europejskiego jest tożsama z przesłanką wygaśnięcia mandatu wójta (vide art. 383 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy). W konsekwencji warto rozważyć ujednoczenie tych przepisów, chyba że zamysłem projektodawców jest korekta wyłącznie przepisu dotyczącego wygaśnięcia mandatu włodarzy samorządowych.

- f. Jednocześnie w trakcie prac parlamentarnych należy poddać pod rozagę konieczność uwzględnienia w projekcie ustawy przepisów przejściowych dotyczących statusu osób wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów do pełnienia funkcji wójtów, które w dniu wejścia w życie ww. nowelizacji są w trakcie sprawowania swoich urzędów.

IV. Stanowisko Rady Ministrów

Rada Ministrów rekomenduje kontynuowanie prac parlamentarnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 75) z uwzględnieniem powyższych uwag.