



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym  
oraz o zmianie niektórych innych ustaw  
(druk nr 196)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Zasadniczym celem ustawy jest dokonanie odpowiednich zmian w ustawach samorządowych oraz w przepisach prawa wyborczego, które zmierzałyby do wykonania wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Wyrokiem z dnia 13 marca 2007 r. (sygn. akt K 8/07 opublikowany w Dz. U. z 2007 r. Nr 48, poz. 327) Trybunał Konstytucyjny uchylił art. 190 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, (dalej "Ordynacja"), oraz art. 26 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (dalej "ustawa o wyborze wójta") – przepisy określające sankcję wygaśnięcia mandatu za nieterminowe złożenie oświadczeń i informacji wymaganych przepisami prawa. Uchyleniu uległ również art. 24j ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, określający terminy składania, przez osoby zobowiązane, oświadczeń o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, oświadczeń o umowach cywilnoprawnych zawartych przez małżonka oraz informacji o zatrudnieniu, rozpoczęciu świadczenia pracy lub wykonywania czynności zarobkowych albo zmianie stanowiska małżonka.

Wyrokiem z dnia 17 lipca 2007 r. (sygn. akt P 19/04 opublikowany w Dz. U. z 2007 r. Nr 138, poz. 974) Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 98a ustawy o samorządzie gminnym, w zakresie, w jakim uniemożliwia radnemu zaskarżenie zarządzenia zastępczego wojewody stwierdzającego wygaśnięcie jego mandatu.

Ustawa odnosi się również do wyroku TK z dnia 13 lipca 2004 r. (sygn. akt K 20/03 opublikowany w Dz. U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1759), w którym Trybunał wskazał na niekonstytucyjność unormowania zawartego w przepisach samorządowych, w oparciu o które osoby zasiadające we władzach spółek handlowych (u przedsiębiorców) z udziałem samorządowych osób prawnych lub będące pełnomocnikami w tych podmiotach muszą rezygnować z pełnionych funkcji po wyborze lub powołaniu ich małżonków do pełnienia funkcji: radnego, wójta, zastępcy wójta, członka zarządu powiatu lub województwa, sekretarza i skarbnika w jednostce samorządu terytorialnego, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, powiatu albo kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, a także osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną, powiatową albo wojewódzką osobą prawną (odpowiednio art. 24f ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25b ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 27b ust. 4 ustawy o samorządzie województwa).

Opiniowana ustawa **uchyla obowiązek składania oświadczeń o działalności gospodarczej, oświadczeń o zawartych umowach cywilnoprawnych oraz informacji o zatrudnieniu, dotyczących małżonków**: radnych, wójtów, zastępców wójtów, członków zarządów powiatów i województw, sekretarzy i skarbników w jednostkach samorządu terytorialnego, kierowników jednostek organizacyjnych gmin i powiatów oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi osobami prawnymi, a także osób wydających decyzje administracyjne w imieniu odpowiednio wójta, starosty albo marszałka województwa.

Ustawa **przywraca sankcję wygaśnięcia mandatu radnego/wójta z tytułu niewykonania obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego**, jednocześnie rezygnując z sankcji finansowej wobec tych osób (utrata diety/wynagrodzenia do czasu złożenia oświadczenia). Wygaśnięcie mandatu ma dotyczyć tych radnych/ wójtów, którzy nie złożą oświadczeń majątkowych pomimo upływu dodatkowego 14 - dniowego terminu.

Ustawa zmienia, określoną w art. 191 Ordynacji i art. 27 ustawy o wyborze wójta, procedurę zaskarżania uchwał o wygaśnięciu mandatu, przekazując te sprawy do kompetencji sądów administracyjnych (dotychczas sądy powszechne) oraz rozszerza krąg przesłanek, które stanowią podstawę podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu, będą także stanowiły podstawę skargi do sądu administracyjnego; rozszerzenie dotyczy wygaśnięcia mandatu na skutek odmowy złożenia ślubowania, niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego, a przypadku radnych również na skutek naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu z

wykonywaniem określonych funkcji i działalności (w przypadku wójtów, ostatnia z przesłanek wygaśnięcia mandatu podlegała już zaskarżeniu w trybie art. 27 ustawy o wyborze wójta).

Modyfikacji uległy przepisy antykorupcyjne dotyczące zakazu zasiadania we władzach oraz bycia pełnomocnikiem w spółkach handlowych z udziałem gminnych (wojewódzkich, powiatowych) osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą odpowiednio gminne (powiatowe, wojewódzkie) osoby prawne. Powyższy **zakaz nie będzie dotyczył małżonków** następujących osób: radnych, wójtów, zastępców wójtów, członków zarządów powiatów i województw, sekretarzy i skarbników w jednostkach samorządu terytorialnego, kierowników jednostek organizacyjnych gmin i powiatów oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, a także osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi osobami prawnymi.

Ustawa przewiduje również możliwość zaskarżania do sądu administracyjnego zarządzeń zastępczych, każdej osobie, której interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy to zarządzenie.

## II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona została na 18. posiedzeniu Sejmu w dniu 27 czerwca 2008 r. w oparciu o dwa projekty senackie (druki sejmowe nr 326 i 336) wykonujące wyroki Trybunału Konstytucyjnego - wyrok z dnia 17 lipca 2007 r. (sygn. akt P 19/04) oraz wyrok z dnia 13 marca 2007 r. (sygn. akt K 8/07).

Wykonując pierwszy z wymienionych wyroków Senat zaproponował uzupełnienie regulacji ustaw samorządowych o mechanizm prawny umożliwiający zaskarżanie do sądu administracyjnego zarządzeń zastępczych wojewodów każdej osobie, której interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy zarządzenie zastępcze. Przepis ten skutkuje przede wszystkim przyznaniem radnym, wójtom, zastępcom wójta, członkom zarządów powiatów i województw, sekretarzom i skarbnikom w jednostkach samorządu terytorialnego, kierownikom jednostek organizacyjnych gmin i powiatów oraz kierownikom wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, a także osobom zarządzającym i członkom organów zarządzających gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi osobami prawnymi, prawa do wniesienia skargi na zarządzenie zastępcze wojewody wydane w przedmiocie odpowiednio wygaśnięcia mandatu, odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy

o pracę. Obecnie obowiązujące regulacje przyznają uprawnienie do zaskarżania zarządzeń zastępczych wojewody, jako aktów nadzorczych tego organu, wyłącznie gminom, związkom międzygminnym, powiatom, związkom powiatów oraz województwom. Sejm zaaprobował rozwiązania zaproponowane przez Senat.

Inne, niż proponowane przez Senat, przyjęte zostało rozwiązanie dotyczące wykonania drugiego z wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Projekt Senatu przewidywał rozwiązanie zmierzające wyłącznie do wyeliminowania luki prawnej, jaka powstała na skutek uchylecia art. 24j ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie wyroku TK, wskazywał terminy składania, przez osoby zobowiązane, oświadczeń o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, oświadczeń o umowach cywilnoprawnych zawartych przez małżonka oraz informacji o zatrudnieniu, rozpoczęciu świadczenia pracy lub wykonywania czynności zarobkowych albo zmianie stanowiska małżonka - zarówno po raz pierwszy tj. po wyborze radnego/wójta na funkcję (termin 30 dni od dnia wyboru) lub po powołaniu albo zatrudnieniu na danym stanowisku (termin 30 dni od dnia powołania albo zatrudnienia), jak również w trakcie pełnienia tej funkcji lub zatrudnienia (termin 30 dni od dnia zaistnienia przyczyny złożenia oświadczenia/informacji). Brak przepisu regulującego kwestię terminów składania wymienionych oświadczeń/informacji skutkuje niemożliwością wywiązania się przez osoby zobowiązane przepisem prawa z obowiązku składania tych dokumentów.

Inicjatywa senacka ujednolicała terminy składania pierwszych oświadczeń majątkowych oraz pierwszych oświadczeń i informacji wymaganych na podstawie art. 24j ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym przez nowo wybranych radnych i wójtów. Projekt przewidywał, iż wszystkie wymagane przepisami prawa oświadczenia i informacje będą przez nich składane w ciągu 30 dni od dnia złożenia ślubowania. W zakresie terminów składania oświadczeń i informacji przez inne zobowiązane osoby (zastępcy wójtów, sekretarze i skarbnicy gmin, kierownicy jednostek organizacyjnych gmin, osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójtów), a także terminów składania oświadczeń i informacji przez wszystkie zobowiązane osoby w trakcie kadencji, przywrócono rozwiązania w kształcie obowiązującym przed wyrokiem TK z dnia 13 marca 2007 r. i przez Trybunał niekwestionowanym. Analogiczne rozwiązania wprowadzono w ustawach dotyczących samorządu powiatowego i samorządu województwa.

Sejm zlikwidował obowiązek składania wymienionych powyżej oświadczeń i informacji (tym samym bezprzedmiotowe stało się rozwiązanie proponowane przez Senat

polegające na uregulowaniu terminów składania tych oświadczeń i informacji) oraz opowiedział się za przywróceniem sankcji wygaśnięcia mandatu radnego/wójta z tytułu niewykonania obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego.

Sejm wprowadził także zmiany związane z wykonaniem wyroku TK z dnia 13 lipca 2004 r. (sygn. akt K 20/03), oraz inne zmiany opisane w pierwszej części niniejszej opinii.

W II czytaniu sejmowym zgłoszono poprawki, z których aprobatę Izby uzyskały dwie: pierwsza – przyznaje prawo zaskarżenia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego z powodu naruszenia ustawowego zakazu łączenia tego mandatu z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności, druga – przewiduje, iż ustawa będzie miała zastosowanie od następnej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, pochodzących z wyborów powszechnych.

### **III. Uwagi szczegółowe**

1. Ustawy samorządowe przewidują, jako sankcję za niezłożenie w dodatkowym terminie oświadczeń majątkowych przez radnych - wygaśnięcie ich mandatów. Ta sama sankcja przewidziana została w stosunku do wójtów naruszających powyższy obowiązek (odpowiednio art. 24k ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25f ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 27f ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa). Inaczej potraktował ustawodawca pozostałe osoby zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych (zastępców wójtów, członków zarządów powiatów i województw, sekretarzy i skarbników w jednostkach samorządu terytorialnego, kierowników jednostek organizacyjnych gmin i powiatów oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające i członków organów zarządzających gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi osobami prawnymi, a także osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu odpowiednio wójta, starosty albo marszałka województwa) obwarowując naruszenie przez nich ustawowego obowiązku podwójną sankcją: utratą prawa do wynagrodzenia od dnia, w którym oświadczenie powinno być złożone do dnia złożenia oświadczenia oraz odwołaniem ze stanowiska/rozwiązaniem umowy o pracę. Powyżej przedstawiona regulacja budzi następujące wątpliwości prawne.

**Po pierwsze** – należy rozważyć, czy przywrócenie sankcji wygaśnięcia mandatu radnego/wójta z powodu niezłożenia oświadczenia majątkowego (pomimo wprowadzenia procedury sanującej, która likwiduje automatyzm tej sankcji) nie narusza zasady

proporcjonalności ze względu na brak konieczności stosowania tak drastycznych środków dla osiągnięcia celu oczekiwanego przez ustawodawcę – uzyskania większej przejrzystości stosunków majątkowych osób pełniących istotne funkcje w samorządzie terytorialnym. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 13 marca 2007 r. (sygn. akt K 8/07) Trybunał podkreślał, iż wygaśnięcie mandatu, jako sankcja uchybienia obowiązkowi złożenia oświadczenia majątkowego, jest wkroczeniem przez ustawodawcę w materię chronioną konstytucyjnie, jaką jest bierne i czynne prawo wyborcze. Pozbawienie mandatu powinno następować jedynie z przyczyn określonych w ustawie, koniecznych w demokratycznym państwie prawnym. "Nakaz zachowania proporcjonalności normowania powoduje, że przyczyna decydująca o wygaśnięciu mandatu musi być na tyle poważna, aby zniweczenie wyników wyborów (akt demokracji bezpośredniej) było usprawiedliwione w świetle tego właśnie standardu konstytucyjnego". W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności Trybunał podkreślał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia praw i wolności, to zastosowanie środka bardziej uciążliwego wykracza poza to co jest konieczne, tym samym narusza Konstytucję. W związku z powyższym należy rozważyć, czy ustawowa sankcja (wygaśnięcie mandatu) nie pozostaje ciągle nadmiernie rygorystyczna w stosunku do wagi przewinienia (niedotrzymanie terminu złożenia oświadczenia majątkowego) oraz czy wyegzekwowanie obowiązku terminowego składania oświadczeń majątkowych nie jest możliwe przy użyciu innych środków.

**Po drugie** – zróżnicowanie konsekwencji prawnych w stosunku do podmiotów objętych tym samym obowiązkiem prawnym powinno zostać ocenione w aspekcie konstytucyjnej **zasady równości**. Przepis art. 32 Konstytucji RP stanowi, iż wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) mają być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących. Zasada ta zakłada także różnicowanie podmiotów podobnych, ale tylko wówczas, gdy zastosowane przez ustawodawcę kryterium różnicowania jest racjonalnie uzasadnione i sprawiedliwe. Wydaje się, iż kryterium przyjęte dla zróżnicowania sankcji w stosunku do osób objętych obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych (podmiotów podobnych) nie opiera się na przesłankach uzasadnionych merytorycznie (mających tym samym charakter relewantny) oraz konstytucyjnie (mających proporcjonalny charakter i pozostających w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych).

**Po trzecie** – należy wskazać na trudność z ustaleniem terminu początkowego, od którego następuje stosowanie sankcji przewidzianych za niezłożenie oświadczenia majątkowego. Nieprecyzyjność i niejednoznaczność terminu wynika z użycia konstrukcji – w przypadku sankcji finansowej: *"powoduje utratę ich wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie"*, natomiast w przypadku sankcji pozbawienia funkcji/stanowiska przepisy stanowią, iż odwołanie/rozwiązanie umowy o pracę następuje *"po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia"*. O ile w przypadku drugiej z omawianych sankcji wykładnia celowościowa prowadzi do wniosku, iż przepis wiąże konsekwencje z drugim (dodatkowym) terminem, o tyle nie jest jasne, z którym terminem (pierwotnym czy dodatkowym) należy powiązać sankcję finansową (powinność złożenia oświadczenia dotyczy zarówno pierwszego jak i dodatkowego terminu). Omawiane przepisy mają charakter represyjny, co stanowi dodatkowy argument za sformułowaniem ich w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych.

#### PROPOZYCJE POPRAWEK:

...) w art. 1 w pkt 4, w ust. 1 skreśla się pkt 2;

...) w art. 1 w pkt 4:

- a) w ust. 2 wyraz "terminie" zastępuje się wyrazami "dodatkowym terminie, o którym mowa w art. 24h ust. 5a," oraz po wyrazie "upłynął" dodaje się wyraz "dodatkowy";
- b) w ust. 3 wyraz "terminie" zastępuje się wyrazami "dodatkowym terminie, o którym mowa w art. 24h ust. 5a," oraz po wyrazie "upłynął" dodaje się wyraz "dodatkowy";

...) w art. 2 w pkt 4, w ust. 1 skreśla się pkt 2;

...) w art. 2 w pkt 4:

- a) w ust. 2 wyraz "terminie" zastępuje się wyrazami "dodatkowym terminie, o którym mowa w art. 27c ust. 5a," oraz po wyrazie "upłynął" dodaje się wyraz "dodatkowy";
- b) w ust. 3 wyraz "terminie" zastępuje się wyrazami "dodatkowym terminie, o którym mowa w art. 27c ust. 5a," oraz po wyrazie "upłynął" dodaje się wyraz "dodatkowy";

...) w art. 3 w pkt 4, w ust. 1 skreśla się pkt 2;

...) w art. 3 w pkt 4:

- a) w ust. 2 wyraz "terminie" zastępuje się wyrazami "dodatkowym terminie, o którym mowa w art. 25c ust. 5a," oraz po wyrazie "upłynął" dodaje się wyraz "dodatkowy";
- b) w ust. 3 wyraz "terminie" zastępuje się wyrazami "dodatkowym terminie, o którym mowa w art. 25c ust. 5a," oraz po wyrazie "upłynął" dodaje się wyraz "dodatkowy";

2. W art. 2 zmieniającym ustawę o samorządzie województwa, w zmianie dotyczącej art. 27b ust. 4, nie określono terminu zrzeczenia się funkcji objętych zakazem niepołączalności na mocy art. 27b ust. 3 przez nowo wybranych członków zarządu województwa. Przepis ten określa jedynie terminy zrzeczenia się tych funkcji przez radnych (3 miesiące od dnia ślubowania) oraz przez osoby, które objęły określone funkcje w samorządzie na podstawie powołania (3 miesiące od dnia powołania).

**PROPOZYCJA POPRAWKI:**

...) w art. 2 w pkt 1, w ust. 4 wyrazy "3 miesiące od dnia powołania" zastępuje się wyrazami "3 miesiące od dnia wyboru lub powołania";

3. Przepis art. 6 przewiduje stosowanie przepisów niniejszej ustawy od kadencji organów samorządu terytorialnego następującej po kadencji, w której ustawa weszła w życie. O ile nie należy kwestionować takiego terminu wejścia w życie zmian, które mogą wpływać na stabilność organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (np. wygaśnięcie mandatu z powodu niezłożenia oświadczenia majątkowego), o tyle należy rozważyć, czy niektóre z rozwiązań wprowadzanych ustawą nie powinny wchodzić w życie wcześniej. Zasadnym byłoby umożliwienie stosowania już w obecnej kadencji jednostek samorządu terytorialnego przepisów przyznających prawo zaskarżania zarządzeń zastępczych wojewodów, a więc rozwiązań służących zagwarantowaniu konstytucyjnego prawa do sądu.

**PROPOZYCJA POPRAWKI:**

...) dodaje się art. 5a w brzmieniu:

"Art. 5a. Ustawa ma zastosowanie do kadencji następujących po kadencji, w czasie której weszła w życie, z wyjątkiem art. 1 pkt 6, art. 2 pkt 6 oraz art. 3 pkt 6, które mają zastosowanie również do kadencji, w trakcie której ustawa weszła w życie.";

...) art. 6 otrzymuje brzmienie:

"Art. 6. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dnia od dnia ogłoszenia.";

#### **IV. Propozycje poprawek redakcyjnych i doprecyzowujących**

1) w art. 1 w pkt 1 w lit. a, w ust. 2 wyrazy " Radni, wójtowie, zastępcy wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy oraz osoby zarządzające" zastępuje się wyrazami " Radny, wójt, zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy oraz osoba zarządzająca";



2) w art. 2 w pkt 1, w ust. 3 wyraz "Radni" zastępuje się wyrazem "Radny";

3) w art. 3 w pkt 1, w ust. 3 wyraz "Radni" zastępuje się wyrazem "Radny";

4) w art. 3 w pkt 1, w ust. 4 po wyrazach "w przypadku radnego albo" dodaje się wyrazy  
"w terminie 3 miesięcy".

*Renata Bronowska*

*Główny legislator*