

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 21 października 2010 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw

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 – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw.

Jednocześnie upoważnia senatora Władysława Ortyła do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

WICEMARSZAŁEK SENATU

Marek ZIÓŁKOWSKI

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1.

W ustawie z dnia z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190) w art. 190 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Wygaśnięcie mandatu radnego w przypadkach określonych w ust. 1 stwierdza rada w drodze uchwały, w ciągu miesiąca od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu."

Art. 2.

W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.²⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 20 ust. 2b otrzymuje brzmienie:

"2b. W przypadku wyborów przedterminowych oraz wyborów do rady w nowo utworzonej gminie pierwszą sesję zwołuje osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy ust. 2 i 2a stosuje się odpowiednio.";

2) po art. 22 dodaje się art. 22a w brzmieniu:

"Art. 22a. 1. Rada gminy ulega rozwiązaniu z mocy prawa w przypadkach określonych w art. 197 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 5 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190).

2. W przypadku zmian w podziale terytorialnym państwa, których skutki określa art. 197 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się także ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i ustawę z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

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 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i 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, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173,

wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw stosuje się odpowiednio przepisy art. 20 ust. 2a-2c, z uwzględnieniem zasady, że osobę która w tym okresie pełni funkcję rady gminy, wyznacza się dla każdej z gmin powstałych w wyniku zmian w podziale terytorialnym państwa.";

3) w art. 24b ust. 6 otrzymuje brzmienie:

"6. Przepisy ust. 1-5 stosuje się odpowiednio w przypadku obsadzenia mandatu rady w drodze uchwały rady gminy podjętej na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.";

4) w art. 98a ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

"1. Jeżeli właściwy organ gminy, wbrew obowiązкови wynikającemu z przepisów art. 190 ust. 2 i 6 i art. 194 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 24b ust. 6, art. 26 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191) oraz art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w zakresie dotyczącym wygaśnięcia mandatu radnego, obsadzenia mandatu radnego, wygaśnięcia mandatu wójta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta, sekretarzem gminy, skarbnikiem gminy, kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy i osobą zarządzającą lub członkiem organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz inną osobą wydającą decyzje administracyjne w imieniu wójta, nie podejmuje uchwały, nie odwołuje ze stanowiska lub nie rozwiązuje umowy o pracę, wojewoda, w terminie 30 dni od dnia powzięcia wiadomości o niepodjęciu odpowiedniego aktu, wzywa organ gminy do jego podjęcia w terminie 30 dni.

2. W razie bezskutecznego upływu terminu określonego w ust. 1, wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze w terminie 30 dni od dnia upływu tego terminu."

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. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675.

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 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1206 i Nr 167, poz. 1759, z 2006 r. Nr 126, poz. 875 i Nr 227, poz. 1658, z 2007 r. Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 216, poz. 1370 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106 poz. 675.

- "1. Jeżeli właściwy organ województwa, wbrew obowiązкови wynikającemu z przepisów art. 190 ust. 2 i 6 i art. 194 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 33 ust. 7, oraz art. 5 ust. 2, 3 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w zakresie dotyczącym odpowiednio wygaśnięcia mandatu radnego, obsadzenia mandatu radnego, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z członkiem zarządu województwa, sekretarzem województwa, skarbnikiem województwa, kierownikiem wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej i osobą zarządzającą lub członkiem organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz inną osobą wydającą decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa, nie podejmuje uchwały, nie odwołuje ze stanowiska albo nie rozwiązuje umowy o pracę, wojewoda, w terminie 30 dni od dnia powzięcia wiadomości o niepodjęciu uchwały, wzywa organ województwa do jej podjęcia w terminie 30 dni.
2. W razie bezskutecznego upływu terminu określonego w ust. 1, wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze w terminie 30 dni od dnia upływu tego terminu."

Art. 4.

W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.⁴⁾) w art. 85a ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

- "1. Jeżeli właściwy organ powiatu, wbrew obowiązкови wynikającemu z przepisów art. 190 ust. 2 i 6 i art. 194 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 29 ust. 6, oraz art. 5 ust. 2, 3 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w zakresie dotyczącym odpowiednio wygaśnięcia mandatu radnego, obsadzenia mandatu radnego, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z członkiem zarządu powiatu, sekretarzem powiatu, skarbnikiem powiatu, kierownikiem jednostki organizacyjnej powiatu i osobą zarządzającą lub członkiem organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz inną osobą wydającą decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa, nie podejmuje uchwały, nie odwołuje ze stanowiska albo nie rozwiązuje umowy o pracę, wojewoda, w terminie 30 dni od dnia powzięcia wiadomości o niepodjęciu odpowiedniego aktu, wzywa organ powiatu do jego podjęcia w terminie 30 dni.

⁴⁾ 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 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 167, poz. 1759, z 2007 r. Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 92, poz. 753 i Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675.

2. W razie bezskutecznego upływu terminu określonego w ust. 1, wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze w terminie 30 dni od dnia upływu tego terminu."

Art. 5.

W ustawie z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191) w art. 26:

1) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Wygaśnięcie mandatu w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 1-7 stwierdza rada gminy, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu z przyczyn, o których mowa w ust. 1 pkt 1-5, należy umożliwić wójtowi złożenie wyjaśnień.";

2) ust. 4 i 5 otrzymują brzmienie:

"4. Jeżeli wójt przed dniem wyboru wykonywał funkcję lub prowadził działalność gospodarczą, o których mowa w ust. 1 pkt 4, obowiązany jest do zrzeczenia się funkcji lub zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania.

5. W przypadku niezrzeczenia się funkcji lub niezaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przez wójta w terminie, o którym mowa w ust. 4, rada gminy stwierdza wygaśnięcie mandatu wójta, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od upływu tego terminu."

Art. 6.

W przypadku, gdy przyczyna wygaśnięcia mandatu, o której mowa w art. 190 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, wystąpiła przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 7.

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

UZASADNIENIE

Obowiązująca ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw stwierdza, iż w razie wystąpienia jednej z przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego wskazanych w art. 190 ust. 1 właściwa rada, najpóźniej w 3 miesiące od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu, w drodze uchwały wygasza mandat. Takie uregulowanie może rodzić i często rodzi niepożądaną sytuację, w której niepodjęcie przez 3 miesiące stosownej uchwały blokuje możliwość objęcia mandatów radnych osobom z list, które w wyborach uzyskały kolejno największą liczbę głosów. Przyczyną tego może być na przykład zrywanie *quorum* przez poszczególnych radnych lub nieuwzględnianie w porządku obrad sesji punktu dotyczącego wygaszenia mandatu.

Z omawianą kwestią wiąże się problem terminu, w jakim wojewoda powinien wezwać organ gminy do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego. Przepisy nie określają tego terminu, jednak z ich brzmienia, a zwłaszcza z użycia w hipotezie następstwa czasowego: "jeżeli organ nie podejmuje uchwały" - "wojewoda wzywa organ gminy", wynika, że wojewoda powinien wezwać organ do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu niezwłocznie po uzyskaniu informacji o niepodjęciu jej w wymaganym terminie. Taki sam obowiązek niezwłocznego działania wojewody można odczytać w odniesieniu do wydania zarządzenia zastępczego.⁵ W praktyce niejednokrotnie się zdarzało, że wojewoda zwlekał z podjęciem właściwych czynności.

Z punktu widzenia ładu demokratycznego nie jest to sytuacja właściwa i dlatego w ocenie wnioskodawców wymaga zmiany.

Proponowany projekt ustawy zakłada skrócenie do 1 miesiąca terminu na podjęcie uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu (art. 1), oraz przewiduje wyznaczenie trzydziestodniowych terminów dla wojewody na wezwanie do podjęcia uchwały oraz na wydanie zarządzenia zastępczego, w razie bezczynności odpowiedniego organu (art. 2 pkt 4, art. 3 i art. 4). Te rozwiązania pozwolą na szybsze obejmowanie mandatów radnych przez osoby, które uzyskały w wyborach kolejny najwyższy wynik. Dzięki temu w sposób pełniejszy będzie realizowana wola wyborców, a sam proces obejmowania mandatów radnych zostanie znacznie przyspieszony i usprawniony.

W praktyce stosowania przepisów o samorządzie gminnym wystąpił problem luki w przepisach w zakresie kompetencji do zwołania pierwszej sesji rady nowo utworzonej gminy.

⁵ Patrz: Uzasadnienie wyroku WSA w Opolu z dnia 29 marca 2005 r. Sygn. akt II SA/Op 444/04, Lex 244359.

Projekt zakłada usunięcie tej luki poprzez obowiązek do zwołania pierwszej sesji rady gminy osoby wyznaczonej przez Prezesa Rady Ministrów (art. 2 pkt 1).

Projekt ustawy ujednocila przepisy ustawy o samorządzie gminnym z ustawą o samorządzie powiatowym i ustawą o samorządzie województwa (art. 2 pkt 2).

Ponadto projekt ustawy w art. 5 usuwa błąd w sposobie określenia terminu stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Przepisy ustawy nie będą stosowane do postępowań stwierdzających wygaśnięcie mandatu wszczętych na podstawie zdarzeń, które wystąpiły przed dniem wejścia w życie ustawy (art. 6). Dzięki temu rozwiązaniu uniknie się stanów faktycznych, w których w trakcie procedowania zostaną skrócone terminy na dokonanie poszczególnych czynności.

Projekt ustawy zakłada czternastodniową *vacatio legis* (art. 7). Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 listopada 2006 r. (Sygn. akt K 31/06) wskazał na zachowanie sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego, jako nieusuwalny co do zasady normatywny składnik treści art. 2 Konstytucji. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie daje podstaw do jednoznacznego stwierdzenia, jakie zmiany prawa wyborczego należy uznać za istotne. Wydaje się jednak, że skrócenie terminów na dokonanie czynności zmierzających do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu nie mieści się w zakresie istotnych zmian prawa wyborczego i można zastosować do wejścia w życie ustawy czternastodniową *vacatio legis*.

Projekt ustawy został skonsultowany z Ministrem Spraw Zagranicznych, Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Krajowym Biurem Wyborczym, Państwową Komisją Wyborczą, Unią Metropolii Polskich, Związkiem Miast Polskich, Związkiem Powiatów Polskich, Związkiem Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Unią Miasteczek Polskich, Związkiem Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej oraz Krajową Radą Radców Prawnych.

Uwagi do projektu zgłosiła Państwowa Komisja Wyborcza oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Stanowiska tych organów zostały uwzględnione w projekcie ustawy.

Projektowana ustawa nie rodzi skutków gospodarczych i finansowych. Nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Materia regulowana ustawą nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.



Minister Spraw Zagranicznych

DPUE-920- 553 -10/AM/2
SM-1820

Warszawa, dnia 27 sierpnia 2010 r.

dot. BPS/KU- 034/336/10 z 18.08.2010 r.

**Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z przedłożonym projektem ustawy o zmianie ustawy- Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw uprzejmie informuję, że przedmiotowy projekt nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Z poważaniem,
z up. Ministra Spraw Zagranicznych
SEKRETARZ STANU

Mikołaj Dowgiałewicz