



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA**

Warszawa, dnia 24 lutego 2020 r.

Druk nr 79

**KOMISJA SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO
I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ**

**Pan
Tomasz GRODZKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Wadim Tyszkiewicz.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
(-) Zygmunt Frankiewicz

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego

Art. 1. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 250:

a) po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:

„§ 1a. Zastosowanie środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych w stosunku do oskarżonego będącego wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta albo pełniącym tę funkcję odpowiednio zastępcą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, może nastąpić tylko na mocy postanowienia sądu.”,

b) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Tymczasowe aresztowanie oraz środek zapobiegawczy, o którym mowa w § 1a, stosuje w postępowaniu przygotowawczym na wniosek prokuratora sąd rejonowy, w którego okręgu prowadzi się postępowanie, a w wypadkach niecierpiących zwłoki także inny sąd rejonowy. Po wniesieniu aktu oskarżenia środki zapobiegawcze wymienione w zdaniu pierwszym stosuje sąd, przed którym sprawa się toczy.”;

2) w art. 252 § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Zażalenie na postanowienie w przedmiocie środka zapobiegawczego sąd rozpoznaje niezwłocznie, z tym że zażalenie na postanowienie w przedmiocie środka, o którym mowa w art. 250 § 1 lub 1a, nie później niż przed upływem 7 dni od przekazania sądowi zażalenia wraz z niezbędnymi aktami.”.

Art. 2. Przepis art. 252 § 3 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się również do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30; dalej nazywanej k.p.k.), ma na celu podwyższenie, w ramach postępowania karnego, standardów ochrony mandatu wyłonionych w drodze wyborów powszechnych, a pełniących funkcje organów samorządu lokalnego – wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (albo odpowiednio ich zastępcy), w przypadku zastosowania wobec tych osób, w postępowaniu przygotowawczym, środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych, na podstawie art. 276 k.p.k.

2. Przedmiot i istota projektu ustawy

Projektowana nowelizacja dotyczy wprowadzonego do Kodeksu postępowania karnego w dniu 1 stycznia 1998 r. nowego rodzaju środka zapobiegawczego, czyli zawieszenia w czynnościach służbowych.

Jego zastosowanie, zgodnie z art. 250 § 4 k.p.k., w postępowaniu jurysdykcyjnym należy do sądu, zaś w postępowaniu przygotowawczym leży w gestii prokuratora i podlega zaskarżeniu do sądu rejonowego, w którego okręgu prowadzone jest postępowanie (art. 252 § 2 k.p.k.).

Celem środka jest zapobieżenie popełnieniu przez oskarżonego kolejnego przestępstwa, a także odsunięcie go od działalności, w związku z którą zarzucanego mu przestępstwa mógł się dopuścić. Ma też zapobiec usuwaniu dowodów przestępstwa, np. usuwaniu lub niszczeniu dokumentów lub wpływaniu na świadków będących podwładnymi oskarżonego.

Środek zapobiegawczy w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych ma charakter względnie temporalny. Oznacza to, że stosuje się go przez czas trwania postępowania (art. 249 § 4 k.p.k.) – aż do chwili rozpoczęcia wykonania kary. Należy dodać, że sąd lub prokurator (w postępowaniu przygotowawczym) mogą ten środek zastosować na okres krótszy np. do zakończenia postępowania przygotowawczego albo do wydania wyroku przez sąd pierwszej instancji.

Wydane postanowienie w istotny sposób oddziałuje na uprawnienia w sferze zatrudnienia osób, wobec których zostaje zastosowany. Jednak nie tylko tych osób.

Przedstawiony projekt dotyczy właśnie szczególnych konsekwencji jakie wiążą się z orzeczeniem zawieszenia w czynnościach służbowych osoby zajmującej stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a wynikających z treści przepisów art. 28g i 28h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815).

W sytuacji zawieszenia w czynnościach służbowych wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie może sprawować swoich funkcji, jego obowiązki przejmuje zastępca lub pierwszy zastępca. Jeżeli zastępca lub pierwszy zastępca także znajdują się w okolicznościach określonych w art. 28g ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym tj. przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta, to funkcję wójta przejmuje osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

Oznacza to doniosłe dla gminy skutki, polegające na zastąpieniu organu pochodzącego z wyborów powszechnych, powołanym urzędnikiem rządowym, który choćby jak najlepiej wykonywał powierzone mu zadania i kompetencje – nie może być uznany za organ samorządu terytorialnego (B. Dolnicki, 2018 r. *Ustawa o samorządzie lokalnym. Komentarz*, str. 555 uwaga 3).

Sprawowanie funkcji pracownika samorządowego przez osobę nie posiadającą mandatu przedstawicielskiego lokalnej społeczności prowadzi do istotnego ograniczenia władzy wykonawczej organu samorządu lokalnego.

Takie ograniczenia mogą następować jedynie w wyjątkowych okolicznościach, gdy zagrożona byłaby sama idea samorządności lokalnej – dopuszczalność stosowania środków nadzoru powinna polegać na stosowaniu środków mających na celu strzeżenie prawa w celu ochrony interesów ogólnopństwowych, a i to niekoniecznie przez zastosowanie środków represyjnych, poprzez wprowadzenie na ten urząd pracownika rządowego (B. Dolnicki, 2018 r. *Ustawa o samorządzie lokalnym. Komentarz*, str. 556 uwaga 4).

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Mając na uwadze wyżej wskazane skutki wydania orzeczenia o zawieszeniu w czynnościach służbowych wobec osoby zajmującej stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (lub odpowiednio ich zastępcy), projekt ustawy zawiera propozycję zabezpieczenia i podwyższenia gwarancji procesowych osób, które sprawują swoje funkcje jako powierzone im w drodze mandatu przedstawicielskiego lokalnej społeczności.

Ustawa zawiera propozycję przeniesienia na sąd – zarówno w postępowaniu przygotowawczym jak i w postępowaniu jurysdykcyjnym – uprawnienia do zastosowania tego środka zapobiegawczego wobec wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a także ich zastępcy (lub pierwszego zastępcy), pełniącego funkcję wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.

Zgodnie z art. 28g ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zastępca albo pierwszy zastępca (gdy zostaje wyznaczony) są osobami przejmującymi zadania i kompetencje wójta w przypadku zaistnienia przemijającej przeszkody w sprawowaniu funkcji przez wójta, spowodowanej jedną z okoliczności wskazanych w ust. 1 pkt 1 – 5.

Ustawa nie pozwala natomiast na przejęcie obowiązków wójta przez kolejnych jego zastępców, a więc drugiego, trzeciego lub czwartego. W takim przypadku funkcje organu wykonawczego przejmuje osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

Projekt zostaje zatem rozciągnięty wyłącznie na zastępcę lub pierwszego zastępcę, bo chociaż nie pochodzą oni z wyborów powszechnych, niemniej zostali powołani przez osobę legitymującą się społeczną akceptacją i posiadającą mandat przedstawicielski danej społeczności lokalnej (B. Dolnicki, 2018 r. *Ustawa o samorządzie lokalnym. Komentarz*, str. 556 uwaga 4).

Niezależny sąd i niezawisły sędzia – niezaangażowany w realizację funkcji ścigania i oskarżania, zapewnią najwyższy standard ochrony idei samorządności lokalnej, za której zagrożenie może być uznane ewentualne przekazanie kompetencji jej organu wykonawczego (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) w ręce osób nie pochodzących z wyborów powszechnych – bezpośrednio lub choćby pośrednio.

Przepisy ustawy nowelizującej określają również właściwość sądu rozpoznającego sprawę o zastosowanie omawianego środka zapobiegawczego.

Zażalenie wniesione na postanowienie w przedmiocie tego środka ustawa nakazuje sądowi rozpatrzyć nie później niż przed upływem 7 dni od przekazania sądowi zażalenia wraz z niezbędnymi aktami.

Tak przyspieszone postępowanie nie tylko wyjaśni sytuację procesową oskarżonego lecz przede wszystkim zabezpieczy interesy gminy, pozwalając na jasne określenie pozycji prawnej jej organów i nieprzeciąganie stanu niepewności co do ewentualnej konieczności sięgania po dalsze środki przewidziane przepisami ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 2 projektowanej ustawy, okres jej spoczywania ograniczy się do standardowego terminu 14 dni.

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.