



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 17 kwietnia 2024 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych
ustaw**

(druk nr 67)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa nowelizuje: ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.), dalej „ustawa osg”, ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530), dalej „ustawa ops”, oraz ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408), dalej „Kodeks wyborczy”, wprowadzając następujące zmiany:

- 1) sformułowano podstawę prawną do przejęcia funkcji wójta przez jego zastępcę w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji; jeżeli w gminie nie powołano zastępcy albo został on odwołany, tymczasowo funkcję wójta będzie pełniła osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów;
- 2) dodano przepisy stanowiące podstawę do sądowej weryfikacji zarządzeń wojewody stwierdzających odwołanie ze stanowiska zastępcy wójta;
- 3) uporządkowano kwestię terminu złożenia ślubowania przez nowo wybranego wójta w sytuacji, gdy nie jest możliwe złożenie tego ślubowania na pierwszej sesji nowo wybranej rady gminy, zwołanej przez komisarza wyborczego w terminie 7 dni po upływie kadencji dotychczasowej rady;
- 4) doprecyzowano kwestie statusu pracowniczego osób wyznaczanych przez Prezesa Rady Ministrów do pełnienia funkcji wójta w razie wygaśnięcia mandatu wójta jak i w przypadku wystąpienia przemijającej przeszkody w pełnieniu tej funkcji; osoby te będą zatrudniane w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego na podstawie powołania

na czas pełnienia funkcji lub wykonywania zadań i kompetencji; analogiczna podstawa prawna zatrudnienia została przewidziana dla komisarzy rządowych powołanych w związku z ustanowieniem zarządu komisarycznego w jednostce samorządu terytorialnego;

- 5) dokonano zmian w Kodeksie wyborczym w zakresie przepisów określających moment wygaśnięcia mandatu radnego i mandatu wójta przewidując, że wygaśnięcie mandatów tych osób wskutek wyboru na posła, senatora albo posła do Parlamentu Europejskiego nastąpi z dniem ogłoszenia obwieszczenia o wynikach wyborów odpowiednio do Sejmu, Senatu albo Parlamentu Europejskiego

Głównym celem wprowadzanych zmian jest zapewnienie ciągłości władzy wykonawczej w gminie, a przez to zagwarantowanie prawidłowego jej funkcjonowania w sytuacji wygaśnięcia mandatu wójta, poprzez umożliwienie tymczasowego (do czasu wyłonienia nowego wójta w wyborach powszechnych) pełnienia tej funkcji przez zastępcę wójta.

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

II. Przebieg prac legislacyjnych

Opiniowana ustawa jest wynikiem prac nad projektem poselskim wniesionym do łaski marszałkowskiej w dniu 23 listopada 2023 r. (druk sejmowy nr 75).

Projekt został skierowany w dniu 29 listopada 2023 r. do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Odbyło się ono 25 stycznia 2024 r. na 4. posiedzeniu Sejmu, po czym projekt został skierowany do dalszych prac do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Komisja po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniach w dniu 6 lutego oraz 9 kwietnia 2024 r. wniosła o uchwalenie projektu w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 287).

Podczas odbytego w dniu 10 kwietnia 2024 r. drugiego czytania projektu ustawy nie zgłoszono poprawek.

Ustawa została uchwalona w dniu 12 kwietnia 2024 r. na 9. posiedzeniu Sejmu większością 440 głosów przy braku głosów przeciwnych i wstrzymujących.

III. Uwagi szczegółowe

1. Uwagi do zmian wprowadzanych w ustawie o samorządzie gminnym (art. 1).

1. 1. Wątpliwości budzi relacja pomiędzy zmienianym art. 28e oraz dodawanym art. 28i ust. 1, a konsekwencji *ratio legis* proponowanych zmian. Nowe brzmienie art. 28e wskazuje, iż wygaśnięcie mandatu wójta skutkuje odwołaniem jego zastępcy (zastępców) tylko wtedy, gdy przyczyną wygaśnięcia tego mandatu są przesłanki określone w art. 492 § 1 pkt 8 lub 9 Kodeksu wyborczego, tj. gdy wójt został odwołany w drodze referendum albo gdy odwołania dokonał Prezes Rady Ministrów ze względu na powtarzające się naruszanie Konstytucji i ustaw; *a contrario* przypuszczać należy, że pozostałe przyczyny wygaśnięcia mandatu wójta określone w art. 492 § 1 takiego skutku **nie wywołują** – w przypadku ich wystąpienia zastępca wójta pozostaje na swoim stanowisku.

Jednocześnie art. 28i ust. 1 stanowi, że: *„Zrzeczenie się funkcji wójta lub wystąpienie jednej z przyczyn skutkujących wygaśnięciem mandatu wójta, o których mowa w art. 492 § 1 pkt 2, 4–7 i 10 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, w czasie pełnienia funkcji wójta albo wykonywania zadań i kompetencji wójta przez zastępcę wójta, jest równoznaczne z odwołaniem ze stanowiska zastępcy wójta.”*

Dotychczasowa treść art. 28e statuowała zasadę, zgodnie z którą **wygaśnięcie mandatu wójta przed upływem kadencji było równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy (zastępców)**. Należy przypuszczać, że zmiana treści tego przepisu miała na celu odstępnie od tej zasady, jednakże analiza przywołanych przepisów nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, **w jakich okolicznościach związanych z wygaśnięciem mandatu wójta nie dochodzi do odwołania zastępcy**.

Ponadto treść art. 28i ust. 1 zawiera błąd logiczny, gdyż sugeruje, że odwołanie zastępcy następuje w razie, gdy wskazane w tym przepisie (w drodze odesłania) przesłanki wygaśnięcia mandatu nastąpiły **w czasie pełnienia funkcji wójta** albo wykonywania zadań i kompetencji wójta **przez zastępcę wójta**. O ile wygaśnięcie mandatu wójta może nastąpić w czasie wykonywania zadań i kompetencji wójta przez jego zastępcę w związku z treścią art. 28g, który nakłada na zastępcę obowiązek zastępowania wójta, gdy wystąpiła jedna z okoliczności uniemożliwiająca mu wykonywanie obowiązków (tzw. przemijająca przeszkoda), o tyle pojęcie „pełnienia funkcji wójta” jest na gruncie ustawy zastrzeżone właśnie dla sytuacji, gdy mandat wójta wygasł przed upływem kadencji. Tym samym zastępca nie mógł pełnić funkcji wójta dopóki mandat wójta nie wygasł, co sugeruje art. 28i ust. 1.

Pojawia się też pytanie, czy intencją ustawodawcy jest, aby zastępca wójta nie był odwoływany ze stanowiska w sytuacji, gdy przyczyną wygaśnięcia mandatu wójta jest przesłanka określona w art. 492 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego tj. gdy odmówił on złożenia ślubowania.

Należy również podnieść, że w art. 28i ust. 1 wśród przywołanych przyczyn wygaśnięcia mandatu wójta nie został wymieniony art. 492 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego (pisemne zrzeczenie się mandatu). Przypuszczać należy, że substytutem tej przesłanki jest „zrzeczenie się funkcji wójta” niemniej użycie innej formuły językowej może prowadzić do wątpliwości co do zbieżności tych przesłanek, w szczególności co do formy zrzeczenia się funkcji wójta (czy obowiązuje wymóg pisemności); z powyższych względów zasadnym byłoby zastosowanie jednolitej terminologii.

Zwrócić też należy uwagę na rozbieżność terminologiczną: w art. 28e wygaśnięcie mandatu wójta (...) jest **równoznaczne z odwołaniem** jego zastępcy, natomiast w art. 28i ust. 1 zaistnienie określonych przesłanek wygaśnięcia mandatu **jest równoznaczne z odwołaniem ze stanowiska** zastępcy wójta. Konieczność zachowania konsekwencji terminologicznej jest wymogiem wynikającym z zasad prawidłowej legislacji (§ 10 ZTP), zaś w przywołanych przepisach użycie różnych określeń dla opisanego tego samego pojęcia nie wydaje się być uzasadnione.

Przygotowanie poprawek wymaga zapoznania się z intencjami ustawodawcy.

1.2. Art. 28f ust. 1 jest niekompletny, gdyż nie wskazuje wszystkich osób uprawnionych do pełnienia funkcji wójta w razie wygaśnięcia mandatu (norma kompetencyjna wskazująca jako pełniącą funkcję wójta osobę wskazaną przez Prezesa Rady Ministrów zawarta jest w przepisie proceduralnym – art. 28f ust. 2 pkt 2).

Propozycja poprawki

w art. 1 w pkt 1, w art. 28f ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. W przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji jego funkcję, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, pełni:

- 1) zastępca wójta;
- 2) pierwszy zastępca – w gminie, w której powołano więcej niż jednego zastępcę;
- 3) osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów – w gminie, w której nie powołano zastępcy wójta albo został on odwołany.

2. Przewodniczący rady, w terminie 7 dni od dnia wygaśnięcia mandatu wójta, pisemnie informuje wojewodę o objęciu funkcji wójta przez zastępcę albo pierwszego zastępcę, albo o konieczności wyznaczenia przez Prezesa Rady Ministrów osoby pełniącej funkcję wójta.”;

1.3. Zmieniony art. 28g ust. 2, w brzmieniu przyjętym w ustawie odnosi się wyłącznie do sytuacji, gdy w gminie nie powołano zastępcy (usunięto między innymi część przepisu, która dotyczyła pierwszego zastępcy). Wydaje się, że takie zawężenie treści normy prawnej nie jest właściwe, **gdyż spowoduje trudność z ustaleniem osoby zastępującej wójta w gminie, w której co prawda powołano zastępców, ale nie wskazano pierwszego zastępcy.** Dotychczasowe brzmienie przepisu umożliwiało jego zastosowanie w obu przypadkach (tak: A. Rzetecka-Gil [w:] *Samorząd gminny. Sposoby ustania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyny jego niewykonywania. Komentarz*, LEX/el. 2015, art. 28g).

Należy więc rozważyć zmianę tego przepisu, tak aby miał on zastosowanie w obu przypadkach.

Propozycja poprawki

w art. 1 w pkt 2, w ust. 2 po wyrazach „zastępcy wójta” dodaje się wyrazy „albo nie wyznaczono pierwszego zastępcy”;

1.4. Art. 28f ust. 4 przewiduje zachowanie ciągłości w pełnieniu obowiązków wójta przez jego zastępcę albo przez osobę wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów, jeżeli osoby te przejęły wykonywanie zadań i kompetencji wójta w związku z zaistnieniem przemijającej przeszkody, o której mowa w art. 28g ustawy osg, a następnie doszło do wygaśnięcia mandatu wójta. Konsekwencją tej regulacji powinna być także zmiana w art. 28g w ust. 6, gdyż przepis ten zawiera normę prawną o treści przeciwnej do przyjętej w nowelizacji, zgodnie z którą zastępca wójta (pierwszy zastępca) albo osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów wykonuje zadania i kompetencje wójta nie dłużej niż do dnia wygaśnięcia mandatu wójta.

Propozycja poprawki

w art. 1 w pkt 2 po wyrazach „art. 28g” dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako lit. a oraz dodaje się lit b w brzmieniu:

„b) w ust. 6 uchyla się część wspólną;”;

2. Przepis przejściowy (art. 4) – wydaje się, że regulacja zawarta w art. 4 ust. 2 i 3, w zakresie w jakim dotyczy komisarzy rządowych oraz osób wyznaczonych na podstawie dotychczasowych przepisów do wykonywania zadań i kompetencji wójta w związku z przemijającą przeszkodą, przewidując, iż pozostają oni nadal na swoich stanowiskach, jest zbędna. Ustawa nie dokonuje zmian, które modyfikowałyby zasady wyznaczania komisarzy rządowych lub osób wykonujących zadania i kompetencje wójtów w związku z wystąpieniem przemijającej przeszkody, o której mowa w art. 28e ust. 1 ustawy osg, a tym samym nie rodzi ona problemu intertemporalnego w tym zakresie. Przepis przejściowy powinien wyrażać jedynie wolę ustawodawcy w kwestii zastosowania wobec komisarzy rządowych lub osób wykonujących zadania i kompetencje wójtów regulacji zawartej w art. 4 ust. 3 i 4 ustawy o pracownikach samorządowych, w związku z dookreśleniem statusu pracowniczego tych osób.

Ponadto treść art. 4 ust. 1 powinna być ograniczona wyłącznie do osób wyznaczonych do pełnienia funkcji wójta, gdyż ustawodawca zdecydował o zmianie osoby, która będzie pełniła funkcję organu wykonawczego w razie wygaśnięcia jej mandatu w trakcie kadencji tylko na gminnym szczeblu samorządu terytorialnego.

Propozycje poprawek

art. 4 otrzymuje brzmienie:

„Art. 4. 1. Osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów do pełnienia funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, pełni tę funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

2. Do osób, o których mowa w art. 4 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 2, wyznaczonych lub powołanych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy art. 4 ust. 3 i 4 ustawy zmienianej w art. 2.”.

Renata Bronowska

Główny legislator