



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 29 grudnia 2020 r.

BADK.DPK.133.124.2020 MK

P10-87/20	Data wpływu petycji 14 sierpnia 2020 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 28 grudnia 2020 r.

SAMORZĄD TERYTORIALNY

TEMAT

**ZAKAZ ZATRUDNIANIA RADNYCH W PODMIOTACH
ZARZĄDZANYCH PRZEZ SAMORZĄD**

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja zbiorowa

Wnieiona przez „Stowarzyszenie Tak dla Łodzi”, poparta przez „Stowarzyszenie Miasto jest Nasze”.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustaw:

1) z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - zmiana: art. 24a ust. 3, art. 24b ust. 1 i ust. 4; art. 24h ust. 1 pkt 2 oraz dodanie w art. 24h nowego ust. 2a;

2) z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym - zmiana art. 23c ust. 1 pkt 2 oraz art. 24 ust. 1 i 4; dodanie w art. 23 ust. 6 i w art. 23c ust. 2a;

3) z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa - zmiana w art. 26 ust. 1 i 4; oraz w art. 27c ust. 1 pkt 2; dodanie w art. 25 ust. 5 i w art. 27c ust. 2a

– celem wprowadzenia na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego zakazu zatrudniania radnych w podmiotach zarządzanych przez samorząd oraz wzmocnienia mechanizmów antykorupcyjnych.

UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJE:

Autorzy petycji wskazują na potrzebę efektywniejszego zarządzania samorządem terytorialnym, wzmocnienia mechanizmów antykorupcyjnych oraz poprawy życia politycznego i społecznego w Polsce.

W celu realizacji powyższych postulatów, ruchy miejskie z Łodzi i Warszawy przygotowały projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (złożony z petycją).

Pierwszy postulat petycji dotyczy wprowadzenia na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego zakazu zatrudniania radnych w spółkach samorządowych lub fundacjach (gdzie fundatorem jest jednostka samorządu terytorialnego) lub innych jednostkach organizacyjnych posiadających osobowość prawną, powołanych lub zarządzanych przez gminę, powiat lub województwo. Podjęcie przez radnego zatrudnienia w tych podmiotach na podstawie: umowy o pracę, umowy cywilnoprawnej, stosunku pracy, powołania, wyboru, mianowania albo spółdzielczej umowy o pracę – byłoby równoznaczne ze zrzeczeniem się przez niego mandatu (patrz projekt ustawy: art. 24a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym; art. 23 ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 25 ust. 5 ustawy o samorządzie województwa).

W kolejnym postulacie zaproponowano, żeby radny, który przed uzyskaniem mandatu wykonywał pracę: w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, starostwie powiatowym lub urzędzie województwa lub pełnił funkcję kierownika jednostki

organizacyjnej gminy, powiatu lub województwa lub pracował dla podmiotów przywołanych w art. 24a ust. 3 projektu ustawy – był obowiązany do złożenia wniosku o urlop bezpłatny, w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy (patrz projekt ustawy: art. 24b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym; art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa).

Jednocześnie autorzy petycji proponują, by w przypadku radnego wykonującego funkcję kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej przejętej lub utworzonej przez gminę, powiat lub województwo w czasie kadencji, termin złożenia wniosku o urlop bezpłatny wynosił 6 miesięcy od dnia przejęcia lub utworzenia tej jednostki (patrz projekt ustawy: art. 24b ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym; art. 24 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 26 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa).

Ponadto, wnoszący petycję przedstawiają propozycję, aby w składanych przez radnych oświadczeniach majątkowych zawarte były informacje o dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu oraz źródeł tych dochodów (patrz projekt ustawy: art. 24h ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym; art. 23c ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 27c ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie województwa).

Oświadczenie majątkowe powinno być sporządzone w języku polskim czytelnie, na maszynie, komputerowo lub ręcznie wielkimi drukowanymi literami (patrz projekt ustawy: art. 24h ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym; art. 23c ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym, art. 27c ust. 2a ustawy o samorządzie województwa).

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) w art. 24a stanowi, że z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której uzyskał on mandat. Radny nie może również pełnić funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy.

Osoba wybrana na radnego nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat oraz wykonywać funkcji kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej tej gminy. Przed przystąpieniem do wykonywania mandatu osoba ta obowiązana jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy (art. 24b ust. 1).

W przypadku radnego wykonującego funkcję kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej, przejętej lub utworzonej przez gminę w czasie kadencji, termin

o którym mowa w ust. 1, wynosi 6 miesięcy od dnia przejścia lub utworzenia tej jednostki (art. 24b ust. 4).

Radny, wójt, zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Oświadczenie majątkowe dotyczy ich majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Oświadczenie (art. 24h ust. 1 pkt 2) zawiera m.in. informację o dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskanych z każdego tytułu.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920) w art. 23 wprowadza zakaz nawiązania stosunku pracy w starostwie powiatowym z radnym, który uzyskał w tym powiecie mandat (nie dotyczy radnych wybranych do zarządu, z którymi stosunek pracy nawiązywany jest na podstawie wyboru).

Radny nie może też pełnić funkcji kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy. Nawiązanie przez radnego stosunku pracy, o którym mowa w ust. 1 i 2 przepisu, jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu. Ponadto, zarząd powiatu lub starosta nie może powierzyć radnemu powiatu, w którym radny uzyskał mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Radny, który przed uzyskaniem mandatu (art. 24) wykonywał pracę w ramach stosunku pracy w starostwie powiatowym lub pełnił funkcję kierownika jednostki organizacyjnej tego powiatu, w którym uzyskał mandat, obowiązany jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy, przed złożeniem ślubowania. Niezłożenie takiego wniosku jest równoznaczne ze zrzeczeniem się przez radnego mandatu.

Radny otrzymuje urlop bezpłatny na okres sprawowania mandatu, który przysługuje bez względu na rodzaj zawartego stosunku pracy i okresu jego trwania. W sytuacji, gdy stosunek pracy zawarty został na czas określony, który ustałby przed terminem wygaśnięcia mandatu, z mocy ustawy ulega on przedłużeniu do 3 miesięcy po upływie tego terminu.

W odniesieniu do radnego pełniącego funkcję kierownika jednostki organizacyjnej przejętej lub utworzonej przez powiat w czasie kadencji, termin złożenia wniosku o urlop bezpłatny upływa po 6 miesiącach od dnia przejścia lub utworzenia tej jednostki.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.) w art. 25 wprowadziła zakaz nawiązania z radnym stosunku pracy w urzędzie marszałkowskim województwa, w którym uzyskał on mandat (za wyjątkiem

radnych wybranych do zarządu województwa, z którymi stosunek pracy jest nawiązany na podstawie wyboru). Nawiązanie przez radnego stosunku pracy, o którym mowa w ust. 1 i 2 przepisu, jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu.

Radny województwa nie może pełnić funkcji kierownika wojewódzkiej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy.

Zarząd województwa lub marszałek województwa nie może powierzyć radnemu województwa, w którym uzyskał mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Radny, który przed uzyskaniem mandatu (art. 26) pozostawał w stosunku pracy w urzędzie marszałkowskim lub był zatrudniony na stanowisku kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej w tym województwie, w którym uzyskał mandat, jest obowiązany złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy, przed złożeniem ślubowania.

Radny otrzymuje urlop bezpłatny na okres sprawowania mandatu oraz 3 miesiące po jego wygaśnięciu, bez względu na rodzaj i okres trwania stosunku pracy.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1319) w art. 383 § 1 pkt 5 i pkt 7 stanowi o wygaśnięciu mandatu radnego m.in. w następujących przypadkach: naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności oraz niezłożenia w terminach określonych w przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Do Sejmu IX kadencji w dniu 19 sierpnia 2020 r. wpłynęła tożsama petycja (BKSP-145-IX-195/20), która 24 września br. została skierowana do Komisji do Spraw Petycji, gdzie oczekuje na rozpatrzenie. Termin rozpatrzenia petycji został przedłużony.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. akt II OSK 1548/15, stwierdził, że „Zwrot normatywny zawarty w art. 24a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *nie może być nawiązywany stosunek pracy* oznacza kategoryczny zakaz łączenia mandatu radnego z zatrudnieniem w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat. Natomiast, ziszczenie się przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego w postaci nawiązania stosunku pracy w urzędzie, obliguje radę do podjęcia stosownej uchwały potwierdzającej to zdarzenie.”

W opinii NSA, nawiązanie przez radnego stosunku pracy z macierzystym urzędem gminy powoduje wygaśnięcie mandatu, nawet wówczas gdy stosunek pracy został niezwłocznie rozwiązany.

Podobnie przyjęto w literaturze przedmiotu gdzie wskazuje się, że: „To radny zawierając umowę, na podstawie której wójt powierza mu do wykonania pracę naraża się na wygaśnięcie mandatu”.

Zgodnie z sentencją **wyroku WSA w Białymstoku** z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 405/08 „Nie ulega wątpliwości, że katalog stanowisk, których radnemu gminy nie wolno zajmować w gminnych jednostkach organizacyjnych podczas wykonywania mandatu, jest zamknięty. Zakaz zatrudnienia radnego gminy nie wyłącza zatem możliwości zatrudnienia radnego w gminnej jednostce organizacyjnej gminy, w której wykonywany jest mandat, na stanowisku innym niż kierownika bądź zastępcy kierownika jednostki.”

Z przywołanego stanowiska wynika, że osoba wybrana na radnego lub radny może wykonywać pracę w ramach stosunku pracy w jednostce organizacyjnej gminy innej niż urząd gminy, z wyjątkiem pełnienia funkcji kierownika lub zastępcy kierownika tej jednostki. Dodatkowo skoro radny może, w ramach stosunku pracy pozostawać *szeregowym* pracownikiem jednostki organizacyjnej gminy, to również kierownik takiej jednostki organizacyjnej może powierzyć radnemu gminy wykonywanie pracy w tej jednostce organizacyjnej na podstawie umowy cywilnoprawnej.”

W literaturze przedmiotu sformułowany został postulat *de lege ferenda*, by zastanowić się czy powinien być uznawany za zgodny z prawem stan, w którym radny gminy pracuje w gminnej jednostce organizacyjnej (w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością z udziałem gminy wykonującej usługi komunalne) jako, np. księgowy czy radca prawny.

INFORMACJE DODATKOWE:

Przepis art. 24 ustawy o samorządzie gminnym ma zapobiec sytuacjom jednoczesnego wykonywania mandatu przedstawicielskiego w gminie oraz wykonywania pracy w urzędzie gminy, w której wykonywany jest mandat radnego. Taki sam zakaz funkcjonuje na innych poziomach samorządowych, w powiecie i województwie.

Świadczenie pracy jest zabronione niezależnie od podstawy prawnej jej świadczenia (Kodeks pracy, umowy cywilnoprawne). Zakaz obejmuje wszystkie kategorie stanowisk, nie tylko urzędnicze (w tym kierownicze), ale także stanowiska pomocnicze i obsługi.

W orzecznictwie wskazuje się *ratio legis* wskazanej normy prawnej podkreślając, że „zmierza się do uniknięcia sytuacji, w której ta sama osoba byłaby członkiem organu stanowiącego gminy (rady) i jednocześnie wykonywałaby czynności (pełniłaby funkcje) należące do sfery wykonawczej gminy”.

Kolizyjność tych dwóch sfer jest oczywista, przepisy art. 24, 24a, 24e, 24f

przywołanej ustawy mają uniemożliwić lub w znacznym stopniu zapobiec powstaniu powiązań mogących wzbudzać bardziej lub mniej uzasadnione podejrzenia o charakterze korupcyjnym. Zakaz pełnienia przez radnych ustawowo określonych funkcji i stanowisk jest uzasadniony nie tylko względami etycznymi, ma przyczynić się także do zagwarantowania radnemu zaufania wyborców.

Przedmiotowy zakaz nie obowiązuje w przypadku zatrudnienia radnego w urzędzie gminy innym niż ten, w którym wykonuje on mandat radnego. Zakaz nie obejmuje również radnych innych szczebli samorządu terytorialnego, powiatu czy samorządowego województwa. Nie ma przeszkód prawnych aby radny powiatu czy województwa świadczył pracę na podstawie stosunku pracy w gminie, czy też radny gminy (innej niż ta w której uzyskał mandat) wykonywał funkcję kierownika bądź zastępcy kierownika gminnej jednostki.

Naruszenie przywołanych przepisów wskutek zatrudnienia radnego bądź powierzenia mu stanowiska wbrew postanowieniom ustaw samorządowych, skutkuje wygaśnięciem mandatu radnego na podstawie art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego.

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz