



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja

**Druk nr 3298**

Warszawa, 10 lutego 2015 r.

Pan  
Radosław Sikorski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**- o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Andrzeja Lewandowskiego.

(-) Piotr Paweł Bauć; (-) Jerzy Borkowski; (-) Michał Kabaciński;  
(-) Sławomir Kopyciński; (-) Łukasz Krupa; (-) Jacek Kwiatkowski; (-)  
) Andrzej Lewandowski; (-) Maciej Mroczek; (-) Jacek Najder; (-) Wanda Nowicka; (-) Janusz Palikot; (-) Zofia Popiołek; (-) Marek Poznański;  
(-) Andrzej Rozenek; (-) Adam Rybakowicz; (-) Maciej Wydrzyński.

# USTAWA

z dnia .....

## o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw

**Art. 1.** W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 24a otrzymuje brzmienie:

„Art. 24a

1. Z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat.
2. Radny nie może pełnić funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy.
3. Z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w gminnej jednostce organizacyjnej.
4. Nawiązanie przez radnego stosunku pracy, o którym mowa w ust. 1 - 3 lub powierzenie radnemu funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej lub jego zastępcy na innej podstawie niż stosunek pracy, jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu.”;

2) w art. 24b:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Radny, który przed uzyskaniem mandatu wykonywał pracę w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat lub pełnił funkcję kierownika gminnej jednostki organizacyjnej albo jego zastępcy lub był zatrudniony na innych stanowiskach w gminnej jednostce organizacyjnej tej gminy, w której radny 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, o którym mowa w art. 23a ust. 1.”;

b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. W przypadku radnego pełniącego funkcję kierownika gminnej jednostki organizacyjnej albo jego zastępcy lub zatrudnionego na innych stanowiskach

w gminnej 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.”;

3) w art. 98a ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„1a. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do obowiązków, o których mowa w art. 6a, art. 26d ust. 2 i art. 26e ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202).”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2

a) pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„6) wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), skarbników gmin, sekretarzy gmin, kierowników i zastępców kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osoby zarządzające i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta);”.

b) pkt 6a otrzymuje brzmienie:

„6a) członków zarządów powiatów, skarbników powiatów, sekretarzy powiatów, kierowników i zastępców kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, osoby zarządzające i członków organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu starosty;”.

c) pkt 6b otrzymuje brzmienie:

„6b) członków zarządów województw, skarbników województw, sekretarzy województw, kierowników i zastępców kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające i członków organów zarządzających wojewódzkimi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa;”.

2) uchyla się art. 6.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 23 otrzymuje brzmienie:

„Art. 23

1. Z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w starostwie powiatowym powiatu, w którym radny uzyskał mandat.
2. Radny nie może pełnić funkcji kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy.
3. Z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w powiatowej jednostce organizacyjnej.
4. Przepis ust. 1 nie dotyczy radnych wybranych do zarządu powiatu, z którymi stosunek pracy jest nawiązywany na podstawie wyboru.
5. Nawiązanie przez radnego stosunku pracy, o którym mowa w ust. 1 - 3 lub powierzenie radnemu funkcji kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej lub jego zastępcy na innej podstawie niż stosunek pracy, jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu.
6. Zarząd powiatu lub starosta nie może powierzyć radnemu powiatu, w którym radny uzyskał mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.”;

2) w art. 24:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Radny, który przed uzyskaniem mandatu wykonywał pracę w ramach stosunku pracy w starostwie powiatowym powiatu, w którym radny uzyskał mandat lub pełnił funkcję kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej lub jego zastępcy albo był zatrudniony na innych stanowiskach w powiatowej jednostce organizacyjnej tego powiatu, w którym radny 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, o którym mowa w art. 20 ust. 1.”

b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. W odniesieniu do radnego pełniącego funkcję kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej lub zatrudnionego na innych stanowiskach w powiatowej jednostce organizacyjnej przejętej lub utworzonej przez powiat w czasie kadencji, termin, o którym mowa w ust. 1, wynosi 6 miesięcy od dnia przejęcia lub utworzenia tej jednostki.”;

3) w art. 85a ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„1a. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do obowiązków, o których mowa w art. 6a, art. 26b i art. 26f ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202).”.

**Art. 4.** W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 25 otrzymuje brzmienie:

„Art. 25.

1. Z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w urzędzie marszałkowskim tego województwa, w którym radny uzyskał mandat. Przepis ten nie dotyczy radnych wybranych do zarządu województwa, z którymi stosunek pracy jest nawiązywany na podstawie wyboru.
2. Radny nie może pełnić funkcji kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy.
3. Z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w wojewódzkiej samorządowej jednostce organizacyjnej.
4. Nawiązanie przez radnego stosunku pracy, o którym mowa w ust. 1 – 3 lub powierzenie radnemu funkcji kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej lub jego zastępcy na innej podstawie niż stosunek pracy, jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu.
5. Zarząd województwa lub marszałek województwa nie może powierzyć radnemu tego województwa, w którym radny uzyskał mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.”;

2) w art. 26:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Radny, który przed uzyskaniem mandatu pozostawał w stosunku pracy w urzędzie marszałkowskim województwa, w którym radny uzyskał mandat lub pełnił funkcję kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej albo jego zastępcy lub był zatrudniony na innych stanowiskach w wojewódzkiej samorządowej jednostce organizacyjnej tego województwa, w którym radny uzyskał mandat, jest zobowiązany złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy, przed złożeniem ślubowania, o którym mowa w art. 22 ust. 1.”,

b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. W przypadku radnego pełniącego funkcję kierownika samorządowej wojewódzkiej jednostki organizacyjnej lub jego zastępcy albo zatrudnionego na innych stanowiskach w wojewódzkiej samorządowej jednostce organizacyjnej przejętej lub utworzonej przez województwo w czasie kadencji, termin, o którym mowa w ust. 1, wynosi 6 miesięcy od dnia przejęcia lub utworzenia tej jednostki.”;

3) w art. 86a ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„1a. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do obowiązków, o których mowa w art. 6a, art. 26c i art. 26g ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202).”.

**Art. 5.** W ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 26 otrzymuje brzmienie:

„Art. 26. Małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli nie mogą być zatrudnieni w jednostkach, o których mowa w art. 2, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek podległości służbowej.”;

2) dodaje się art. 26a – 26g w brzmieniu:

„Art. 26a

1. Małżonek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz osoby pozostające z wójtem (burmistrem, prezydentem miasta) w stosunku pokrewieństwa do drugiego

- stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, nie mogą być zatrudnione w urzędzie gminy, w której wójt (burmistrz, prezydent miasta) uzyskał mandat.
2. Małżonek zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz osoby pozostające z zastępcą wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli nie mogą być zatrudnione w urzędzie gminy, w której nawiązano z zastępcą wójta (burmistrza, prezydenta miasta) stosunek pracy na podstawie powołania.
  3. Małżonek starosty, wicestarosty oraz członków zarządu powiatu, a także osoby pozostające ze starostą, wicestarostą oraz członkami zarządu powiatu w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli nie mogą być zatrudnione w starostwie powiatowym w tym powiecie, w którym zostali wybrani starosta, wicestarosta oraz członkowie zarządu powiatu.
  4. Małżonek marszałka województwa, wicemarszałka województwa oraz członków zarządu województwa, a także osoby pozostające z marszałkiem województwa, wicemarszałkiem województwa oraz członkami zarządu województwa w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli nie mogą być zatrudnione w urzędzie marszałkowskim w tym województwie, w którym zostali wybrani marszałek województwa, wicemarszałek województwa oraz członkowie zarządu województwa.

#### Art. 26b

W przypadku naruszenia zakazu zatrudnienia w starostwie powiatowym powiatu, w którym został wybrany starosta, wicestarosta, członkowie zarządu powiatu, małżonka starosty, wicestarosty, członków zarządu powiatu, a także osoby pozostającej ze starostą, wicestarostą, członkami zarządu powiatu w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, rada powiatu odwołuje starostę zwykłą większością głosów, w terminie miesiąca od dnia zatrudnienia małżonka starosty, wicestarosty, członków zarządu powiatu, a także osoby pozostającej ze starostą, wicestarostą, członkami zarządu powiatu w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku

przysposobienia, opieki lub kurateli. Przed podjęciem uchwały o odwołaniu należy umożliwić staroście złożenie wyjaśnień.

#### Art. 26c

W przypadku naruszenia zakazu zatrudnienia w urzędzie marszałkowskim województwa, w którym został wybrany marszałek województwa, wicemarszałek województwa, członkowie zarządu województwa, małżonka marszałka województwa, wicemarszałka województwa, członków zarządu województwa, a także osoby pozostającej z marszałkiem województwa, wicemarszałkiem województwa, członkami zarządu województwa w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, sejmik województwa odwołuje marszałka województwa zwykłą większością głosów, w terminie miesiąca od dnia zatrudnienia małżonka marszałka województwa, wicemarszałka województwa, członków zarządu województwa, a także osoby pozostającej z marszałkiem województwa, wicemarszałkiem województwa, członkami zarządu województwa w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Przed podjęciem uchwały o odwołaniu należy umożliwić marszałkowi województwa złożenie wyjaśnień.

#### Art. 26d

1. Jeżeli w dniu złożenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ślubowania, w urzędzie gminy, w której wójt (burmistrz, prezydent miasta) uzyskał mandat, zatrudniony jest małżonek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub osoba pozostająca z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia albo w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, wójt (burmistrz, prezydent miasta) w terminie miesiąca od złożenia ślubowania, rozwiązuje stosunek pracy z tą osobą, z zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia. Przepis art. 30 § 2<sup>1</sup> Kodeksu pracy stosuje się odpowiednio.
2. W przypadku nierozwiązania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) stosunku pracy w terminie określonym w ust. 1, rada gminy zwykłą większością głosów stwierdza wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w terminie dwóch miesięcy od upływu tego terminu. Przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić wójtowi złożenie wyjaśnień.



#### Art. 26e

1. Jeżeli w dniu powołania zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w urzędzie gminy, w której zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta) został powołany, zatrudniony jest małżonek zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub osoba pozostająca z zastępcą wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia albo w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, wójt (burmistrz, prezydent miasta) w terminie miesiąca od dnia powołania zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), rozwiązuje stosunek pracy z małżonkiem zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub osobą pozostającą z zastępcą wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia albo w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, z zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia. Przepis art. 30 § 2<sup>1</sup> Kodeksu pracy stosuje się odpowiednio.
2. W przypadku nierozwiązania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) stosunku pracy w terminie określonym w ust. 1, rada gminy zwykłą większością głosów stwierdza wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w terminie dwóch miesięcy od upływu tego terminu. Przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić wójtowi złożenie wyjaśnień.

#### Art. 26f

1. Jeżeli w dniu wyboru starosty, wicestarosty, członka zarządu powiatu, w starostwie powiatowym powiatu, w którym został wybrany starosta, wicestarosta, członek zarządu powiatu, zatrudniony jest małżonek starosty, wicestarosty, członka zarządu powiatu lub osoba pozostająca ze starostą, wicestarostą, członkiem zarządu powiatu w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia albo w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, starosta w terminie miesiąca od wyboru odpowiednio starosty, wicestarosty, członka zarządu powiatu, rozwiązuje stosunek pracy z małżonkiem starosty, wicestarosty, członka zarządu powiatu lub osobą pozostającą ze starostą, wicestarostą, członkiem zarządu powiatu w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia albo w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, z zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia. Przepis art. 30 § 2<sup>1</sup> Kodeksu pracy stosuje się odpowiednio.

2. W przypadku nierozwiązania przez starostę stosunku pracy w terminie określonym w ust. 1, rada powiatu odwołuje starostę zwykłą większością głosów w terminie dwóch miesięcy od upływu tego terminu. Przed podjęciem uchwały o odwołaniu należy umożliwić staroście złożenie wyjaśnień.

Art. 26g

1. Jeżeli w dniu wyboru marszałka województwa, wicemarszałka województwa, członka zarządu województwa, w urzędzie marszałkowskim województwa, w którym został wybrany marszałek województwa, wicemarszałek województwa, członek zarządu województwa, zatrudniony jest małżonek marszałka województwa, wicemarszałka województwa, członka zarządu województwa lub osoba pozostająca z marszałkiem województwa, wicemarszałkiem województwa, członkiem zarządu województwa w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia albo w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, marszałek województwa w terminie miesiąca od wyboru odpowiednio marszałka województwa, wicemarszałka województwa, członka zarządu województwa, rozwiązuje stosunek pracy z małżonkiem marszałka województwa, wicemarszałka województwa, członka zarządu województwa lub osobą pozostającą z marszałkiem województwa, wicemarszałkiem województwa, członkiem zarządu województwa w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia albo w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, z zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia. Przepis art. 30 § 2<sup>1</sup> Kodeksu pracy stosuje się odpowiednio.
2. W przypadku nierozwiązania przez marszałka województwa stosunku pracy w terminie określonym w ust. 1, sejmik województwa odwołuje marszałka województwa zwykłą większością głosów w terminie dwóch miesięcy od upływu tego terminu. Przed podjęciem uchwały o odwołaniu należy umożliwić marszałkowi województwa złożenie wyjaśnień.”.

**Art. 6.** W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.) w art. 492 wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w § 1 dodaje się pkt 4a i 4b w brzmieniu:  
„4a) naruszenia ustawowych zakazów zatrudnienia w urzędzie gminy, w której wójt uzyskał mandat, małżonka wójta oraz osoby pozostającej z wójtem w stosunku

pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli;

„4b) naruszenia ustawowych zakazów zatrudnienia w urzędzie gminy, w której wójt uzyskał mandat, małżonka zastępcy wójta oraz osoby pozostającej z zastępcą wójta w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli;”;

2) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Wygaśnięcie mandatu wójta z przyczyn, o których mowa w § 1 pkt 1, 2, 4a, 4b i 5 – z wyjątkiem powodów wskazanych w art. 27 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdza rada gminy, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić wójtowi złożenie wyjaśnień.”.

**Art. 7.** Osoby wymienione w art. 1 i 2 ustawy, o której mowa w art. 2, które w dniu wejścia w życie ustawy są członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, są obowiązane zrzec się tych stanowisk w terminie do najbliższego walnego zgromadzenia lub zgromadzenia akcjonariuszy, nie później jednak niż w ciągu sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, chyba że w tym terminie złożą oświadczenie o rezygnacji z funkcji publicznej. W razie niezłożenia oświadczenia w tym terminie osoby te tracą, z mocy prawa, stanowiska we władzach spółki i zostają wykreślone z właściwego rejestru.

**Art. 8.** Do radnych rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów, wicestarostów, członków zarządów powiatów, marszałków województw, wicemarszałków województw i członków zarządów województw kadencji, w trakcie której ustawa weszła w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe.

**Art. 9.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### 1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Zakaz łączenia określonych stanowisk, funkcji lub urzędów (*incompatibilitas*) jest jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa. Wprowadzenie takich zakazów uzasadnione jest faktem sprzeczności interesów wynikających z zadań nałożonych na osoby pełniące różne funkcje publiczne lub zatrudnione na określonych stanowiskach, a także zagrożeniem, że wypełnianie obowiązków na jednym z zajmowanych stanowisk będzie miało wpływ na decyzje podejmowane w związku z innym stanowiskiem lub funkcją.

Jednym z najpoważniejszych problemów, z jakim borykają się polskie samorządy jest zjawisko korupcji i nepotyzmu przy zatrudnianiu pracowników w urzędach administracji samorządowej oraz samorządowych jednostkach organizacyjnych.

Praktyka ostatnich lat pokazała, iż wielu samorządowców po wygranych wyborach korzysta z zatrudnienia w lokalnych urzędach, bądź też umieszcza w nich powiązane ze sobą osoby. Problem kumoterstwa w zatrudnianiu w podległych samorządowi jednostkach wykracza ponadto poza teren poszczególnych gmin.

Celem zatem zakazu zatrudnienia radnych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych jednostkach organizacyjnych, jest przede wszystkim wyeliminowanie możliwości nacisków na radnego przez władzę wykonawczą w gminie, powiecie lub województwie. Radny powinien otrzymywać wynagrodzenie z takich źródeł, aby nie był uzależniony od władz wykonawczych gminy, powiatu lub województwa, w którym sprawuje mandat.

Uniemożliwienie zatrudnienia osób bliskich samorządowców pomoże zlikwidować zjawisko nepotyzmu oraz kumoterstwa, a ponadto zwiększy poziom transparentności władz lokalnych. W ten sposób można przeciwdziałać zjawiskom patologicznym i stworzyć niezbędny dystans pomiędzy organami stanowiącymi i wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał znaczenie mandatu przedstawicielskiego, "jako dobrowolnej służby publicznej, polegającej m.in. na przyjęciu przez mandatariusza dodatkowych obowiązków, od których wolni są pozostali obywatele" (uchwała z 13 kwietnia 1994 r., sygn. akt W. 2/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 191).

Ustawodawca może więc nakładać na osoby piastujące funkcje w organach stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego różnego rodzaju ograniczenia w odniesieniu do ich działalności zawodowej, pod warunkiem, że ograniczenia te pozostawać będą w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć i że zakres tych ograniczeń pozostanie współmierny do rangi tego interesu. Interes publiczny, którego realizacji mają służyć proponowane przepisy polega na zapobieżeniu angażowania się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet organów Państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania. Wprowadzenie więc dodatkowych zakazów dotyczących zatrudnienia samorządowców i ich bliskich w urzędach związanych z jednostkami samorządu terytorialnego należy uznać za pozostające w racjonalnym związku z tym interesem publicznym i posiadające charakter współmierny do rangi tego interesu.

Należy zaznaczyć również, iż proponowane zmiany nie sprzeciwiają się także konstytucyjnej zasadzie wolności pracy, ponieważ prawa tego nie można rozumieć w sposób absolutny. Tak jak mogą istnieć zawody, czy stanowiska pracy, których łączenia może zakazywać ustawodawca, tak też przyjęcie mandatu przedstawicielskiego może rzutować ograniczająco na swobodę wyboru czy zachowania miejsca pracy. Jak podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (orzeczenie z dnia 23 kwietnia 1996 r., K 29/95, OTK 1996/2/10), sprawowanie mandatu radnego nie ma charakteru obowiązkowego i dopóki ustawodawca pozostawia zainteresowanemu swobodę wyboru między mandatem a zatrudnieniem nie można mówić o naruszeniu prawa do pracy.

Celem przedłożonego projektu ustawy jest nowelizacja następujących ustaw:

- 1) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.),
- 2) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.),
- 3) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.),
- 4) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.),

- 5) ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202),
- 6) ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

Zasadniczym celem proponowanej nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa jest rozszerzenie katalogu ustawowych zakazów zatrudniania radnych rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku województwa na podstawie stosunku pracy odpowiednio w gminnych jednostkach organizacyjnych, powiatowych jednostkach organizacyjnych oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych. Nowelizacja zmierza do wzmocnienia zasady przejrzystości i niezależności sprawowania mandatu przez radnych rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku województwa.

Zakaz łączenia mandatu radnego z mandatem posła lub senatora, wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody, członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego wprowadzają: art. 25b ustawy o samorządzie gminnym, art. 21 ust. 8 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 23 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa.

Dodatkowo warto zwrócić uwagę na fakt wprowadzenia ustawowego zakazu łączenia funkcji wójta z zatrudnieniem w administracji rządowej (art. 27 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym), członkostwa w zarządzie powiatu z zatrudnieniem w administracji rządowej (art. 26 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym) oraz członkostwa w zarządzie województwa z zatrudnieniem w administracji rządowej (art. 31 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa).

W świetle powyższego uzasadnione jest wprowadzenie ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z zatrudnieniem w samorządowych jednostkach organizacyjnych, również z uwagi na ich podległość w stosunku do organów wykonawczych i stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Celem nowelizacji ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, jest rozszerzenie katalogu osób objętych ograniczeniami w prowadzeniu działalności gospodarczej o zastępców kierowników jednostek organizacyjnych gminy, powiatu i województwa oraz uchylenie wyjątku od zasady zakazu zajmowania stanowisk i pełnienia funkcji w spółkach prawa handlowego, na podstawie którego osoby wyznaczone do spółek przez Skarb Państwa lub

jednostki samorządu terytorialnego mogą zasiadać w nie więcej niż dwóch spółkach z udziałem podmiotów zgłaszających te osoby.

Proponowana nowelizacja jest uzasadniona rangą stanowisk, jakie w jednostkach organizacyjnych gminy, powiatu lub województwa zajmują zastępcy kierowników tych jednostek. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku osób pracujących w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich, katalog osób objętych ograniczeniami jest szeroki i obejmuje nie tylko kierownictwo urzędu, lecz również osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych. Decyzje podejmowane przez zastępców kierowników jednostek organizacyjnych gminy, powiatu lub województwa niejednokrotnie są istotniejsze od decyzji podejmowanych przez pozostałe osoby objęte ustawowymi ograniczeniami prowadzenia działalności gospodarczej, również z uwagi na zakres majątku, jakim jednostki takie zarządzają.

Przedłożona nowelizacja w zakresie zmian w ustawie o pracownikach samorządowych, ma na celu jednoznaczne określenie zakazu zatrudniania w jednostkach takich jak urzędy gmin, starostwa powiatowe, urzędy marszałkowskie, jednostki pomocnicze gmin, gminne jednostki budżetowe, powiatowe i wojewódzkie jednostki organizacyjne, małżonków oraz osób pozostających ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek podległości służbowej.

Dodatkowo celowe jest uregulowanie zakazu zatrudniania w urzędach gmin, starostach powiatowych oraz urzędach marszałkowskich krewnych do drugiego stopnia włącznie, powinowatych pierwszego stopnia oraz osób pozostających w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, wicestarosty, pozostałych członków zarządu powiatu, a także marszałka województwa, wicemarszałka województwa oraz pozostałych członków zarządu województwa.

Celem odrębnego uregulowania zakazów w stosunku do osób zajmujących najwyższe stanowiska we władzach samorządowych jest jednoznaczne rozciągnięcie zakazu na wszystkie osoby zatrudnione w odpowiednim urzędzie, a nie tylko na osoby pozostające w bezpośrednim stosunku podległości służbowej. W praktyce zdarzają się bowiem przypadki zatrudniania krewnych lub powinowatych osób zajmujących najwyższe stanowiska we władzach samorządowych, z uzasadnieniem, że pomiędzy tymi osobami nie istnieje stosunek bezpośredniej podległości służbowej. Wprowadzenie odrębnego zakazu spowoduje większą

przejrzystość w zatrudnianiu pracowników urzędów oraz ukróci nepotyzm szerzący się w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego.

W celu prawnego usankcjonowania naruszenia zakazów zatrudniania organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zobowiązane będą do podjęcia odpowiednich uchwał, stwierdzających wygaśnięcie mandatu (w przypadku wójta, burmistrza, prezydenta miasta) lub odwołanie (w przypadku starosty oraz marszałka województwa).

W sytuacji braku podjęcia przez organ stanowiący odpowiedniej uchwały, wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, będzie zobowiązany do wydania zarządzenia zastępczego.

Zastosowanie proponowanych przepisów do samorządowców kadencji trwającej w czasie wejścia w życie nowelizacji, oznaczałoby postawienie wielu z nich przed alternatywą przerwania pracy bądź rezygnacji z mandatu. Najbardziej prawdopodobnym skutkiem byłoby przy tym złożenie mandatów. To z kolei doprowadziłoby do konieczności uzupełniania składu rad, bądź w procedurze wyborów, bądź w procedurze wstąpienia następnego kandydata z listy. Efektem takich działań może być wypaczenie woli wyborców, którzy głosując na osoby zatrudnione w strukturze organizacyjnej gminy, powiatu czy też województwa dawali wyraz zaufaniu do tych osób i uznawali, że nie stoi to na przeszkodzie w uzyskaniu mandatu. Ogólne konsekwencje zasady kadencyjności spletają się więc z obowiązkiem szanowania woli wyborców wyrażonej w demokratycznym akcie głosowania. Podobna linia orzecznicza utrwaliła się w Trybunale Konstytucyjnym (orzeczenie z dnia 23 kwietnia 1996 r., K 29/95, OTK 1996/2/10). Dlatego też, aby uniknąć nadmiernej ingerencji wprowadzanych przepisów w stabilność personalną urzędujących organów samorządowych, proponuje się objęcie reżimem nowych przepisów organów stanowiących i wykonawczych samorządu następnych kadencji. Do samorządowców kadencji trwającej w chwili wejścia w życie ustawy zastosowania miałyby dotychczasowe przepisy.

## **2. Stan rzeczywisty w dziedzinie, która ma być unormowana**

W obowiązującym stanie prawnym przepisy **ustawy o samorządzie gminnym** wprowadzają zakaz nawiązywania z radnym stosunku pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat (art. 24a ust. 1). Dodatkowo ustawa wprowadza zakaz powierzania radnemu funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy (art. 24a ust. 2). Zgodnie z art. 24b ustawy, 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. Radny otrzymuje urlop bezpłatny na okres sprawowania mandatu oraz 3 miesiące po jego wygaśnięciu. Radny otrzymuje urlop bezpłatny bez względu na rodzaj i okres trwania stosunku pracy. Stosunek pracy zawarty na czas określony, który ustałby przed terminem zakończenia urlopu bezpłatnego, przedłuża się do 3 miesięcy po zakończeniu tego urlopu. Niezłożenie przez radnego wniosku o urlop bezpłatny jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu. Wójt nie może powierzyć radnemu gminy, w której radny uzyskał mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej (art. 24d).

Analogiczne rozwiązania prawne obowiązują w **ustawie o samorządzie powiatowym** (art. 23 – 25) oraz w **ustawie o samorządzie województwa** (art. 25 i 26), odpowiednio w stosunku do radnych rady powiatu oraz radnych sejmiku województwa.

W obowiązującym stanie prawnym brak jest zakazu nawiązywania stosunku pracy z radnymi rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa na innych stanowiskach niż kierownik oraz zastępca kierownika odpowiednio gminnej, powiatowej i wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o **ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne** wymienia w art. 1 i art. 2 wykaz stanowisk, których dotyczą ograniczenia.

W art. 2 pkt 6, 6a i 6b wymieniono stanowiska w samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa objęte ograniczeniami w prowadzeniu działalności gospodarczej.

W obowiązującym stanie prawnych ograniczenia nie dotyczą zastępców kierowników jednostek organizacyjnych gminy, jednostek organizacyjnych powiatu oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne wprowadza jako zasadę (art. 4 pkt 1) zakaz zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji przez osoby podlegające przepisom ustawy w zarządach, radach nadzorczych lub komisjach rewizyjnych spółek prawa handlowego.

Od zakazu przewidziano wyjątek zdefiniowany w art. 6, zgodnie z którym zakaz zajmowania stanowisk w organach spółek, nie dotyczy osób wymienionych w art. 2 pkt 1, 2 i 6-10 ustawy, o ile zostały zgłoszone do objęcia takich stanowisk w spółce prawa handlowego przez: Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, spółki, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50 % kapitału zakładowego lub 50 % liczby akcji, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego. Przy czym osoby te nie mogą zostać zgłoszone do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego z udziałem podmiotów zgłaszających te osoby. W art. 6 ust. 2 wprowadzono przepis, na podstawie którego osoby, o których mowa w art. 2 pkt 1 i 2 ustawy, mogą otrzymywać odrębne wynagrodzenie z tytułu sprawowania funkcji w spółce prawa handlowego, do której zostały wyznaczone jako reprezentanci Skarbu Państwa, na zasadach określonych w [ustawie](#) z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. Nr 26, poz. 306, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o **pracownikach samorządowych** wprowadza w art. 26 zakaz zatrudniania w jednostkach wymienionych w art. 2 (w tym urzędy gmin, starostwa powiatowe, urzędy marszałkowskie, jednostki pomocnicze gmin, gminne jednostki budżetowe, powiatowe i wojewódzkie jednostki organizacyjne) małżonków oraz osób pozostających ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej.

W obowiązującym stanie prawnym nie jest zakazane zatrudnianie wskazanych wyżej osób w sytuacji, gdy między tymi osobami powstałby stosunek pośredniej podległości służbowej, co prowadzi do nadużyć.

Obowiązujące przepisy nie przewidują wprost żadnej sankcji związanej z naruszeniem zakazów zatrudniania osób bliskich samorządowcom w lokalnych urzędach.

### **3. Różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

W zakresie nowelizacji **ustawy o samorządzie gminnym**, w stosunku do dotychczasowego stanu prawnego, wskazanego w pkt 2 uzasadnienia, w projektowanym stanie prawnym z radnym rady gminy nie mógłby być nawiązywany stosunek pracy w gminnej jednostce organizacyjnej. Oznacza to rozszerzenie zakazu nawiązania stosunku

pracy na wszystkich stanowiska w gminnych jednostkach organizacyjnych, a nie jak dotychczas wyłącznie na stanowisku kierownika oraz jego zastępcy. Proponuje się pozostawienie odrębnej regulacji w stosunku do kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy, gdyż prawnie dopuszczalne jest pełnienie tych funkcji na innej podstawie niż stosunek pracy.

Wprowadzenie analogicznych regulacji prawnych proponuje się w **ustawie o samorządzie powiatowym** oraz w **ustawie o samorządzie województwa**, w odniesieniu do radnych powiatu oraz radnych sejmików województw. Z radnymi powiatu nie mógłby być nawiązany stosunek pracy w powiatowych jednostkach organizacyjnych, natomiast z radnymi sejmików województw w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych.

Podobnie jak w dotychczasowym stanie prawnym naruszenie ustawowych zakazów zatrudnienia, byłoby równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu przez radnego. Przewiduje się również możliwość złożenia wniosku o urlop bezpłatny. Regulacje dotyczyłyby również radnych, z którymi nawiązano stosunek pracy w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, na jakimkolwiek stanowisku.

W zakresie nowelizacji **ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne**, proponuje się rozszerzenie wykazu stanowisk, które podlegają ograniczeniom wynikającym z tej ustawy na stanowiska zastępców kierowników jednostek organizacyjnych gminy, zastępców kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zastępców kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Kolejną propozycją zmiany dotyczącą ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, jest uchylenie art. 6.

Osoby podlegające ustawowym ograniczeniom prowadzenia działalności gospodarczej zajmują najwyższe stanowiska państwowe oraz najwyższe stanowiska w strukturze jednostek samorządu terytorialnego. Za nieuzasadnione należy uznać stanowisko, na podstawie którego wyznaczenie tych osób do zasiadania we władzach spółek Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego miałyby zabezpieczać interesy Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Stąd celowe jest uchylenie art. 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

W zakresie nowelizacji **ustawy o pracownikach samorządowych** proponuje się usunięcie z pojęcia podległości służbowej zwrotu „bezpośredniej”. Uchylenie zwrotu

„bezpośredniej” z pojęcia podległości służbowej pozwoli na usunięcie wątpliwości interpretacyjnych. W praktyce pojawiają się przypadki zatrudniania osób faktycznie podległych służbowo, formalnie jednak w strukturze organizacyjnej umieszczanych jako osoby niepozostające w bezpośredniej podległości służbowej.

Dodatkowo proponuje się wprowadzenie do ustawy o pracownikach samorządowych odrębnych przepisów (proponowany art. 26a) w zakresie zakazu zatrudniania:

5. małżonka wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz osób pozostających z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli,
6. małżonka zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz osób pozostających z zastępcą wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli,
7. małżonka starosty, wicestarosty oraz pozostałych członków zarządu powiatu, a także osób pozostających ze starostą, wicestarostą oraz pozostałymi członkami zarządu powiatu w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli,
8. małżonka marszałka województwa, wicemarszałka oraz pozostałych członków zarządu województwa, a także osób pozostających z marszałkiem województwa, wicemarszałkiem oraz pozostałymi członkami zarządu województwa w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli,

odpowiednio w urzędach gmin, starostwach powiatowych lub urzędach marszałkowskich, w których osoby te sprawują funkcje.

Ponadto proponuje się dodanie w ustawie o pracownikach samorządowych art. 26b – 26g w celu usankcjonowania naruszenia przez wójtów, starostów oraz marszałków województw zakazów wprowadzonych w art. 26a. W przypadku naruszenia zakazów organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zobowiązane będą do podjęcia odpowiednich uchwał, stwierdzających wygaśnięcie mandatu (w przypadku wójta, burmistrza, prezydenta miasta) lub odwołanie (w przypadku starosty lub marszałka województwa).

W sytuacji braku podjęcia przez organ stanowiący odpowiedniej uchwały, wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, będzie zobowiązany do wydania zarządzenia zastępczego.

W tym celu konieczna jest nowelizacji odpowiednio art. 98a ust. 1a **ustawy o samorządzie gminnym**, art. 85a ust. 1a **ustawy o samorządzie powiatowym** oraz art. 86a ust. 1a **ustawy o samorządzie województwa**.

Wprowadzenie ustawowego zakazu zatrudniania w urzędzie gminy, w której wójt uzyskał mandat, małżonka wójta (burmistrza, prezydenta miasta), małżonka zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz osób pozostających z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), zastępcą wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, wymaga prawnego usankcjonowania w przypadku naruszenia tego zakazu.

W celu usankcjonowania zakazu wymagana jest zmiana przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. **Kodeks wyborczy**. W tym zakresie proponuje się dodanie w art. 492 w § 1 przepisu pkt 4a i 4b, na podstawie którego wygaśnięcie mandatu wójta następowaloby również wskutek naruszenia wymienionych zakazów.

W związku z powyższym zmiany wymaga również § 2 w art. 492 przez dodanie pkt 4a i 4b do sytuacji, w których wygaśnięcie mandatu stwierdzałaby właściwa rada gminy w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia.

Wprowadzenie w życie projektowanych zmian wymaga uregulowania w przepisach przejściowych (art. 7 i art. 8).

Projekt ustawy przewiduje w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne, maksymalnie sześciomiesięczny okres przejściowy od dnia wejścia w życie ustawy, na zrzeczenie się stanowisk w spółkach prawa handlowego. Projekt przewiduje, że w sytuacji niezrzeczenia się stanowiska w spółkach lub niezłożenia rezygnacji z funkcji publicznej, osoba pełniąca funkcję publiczną utraci z mocy prawa stanowisko we władzach spółki i zostanie wykreślona z właściwego rejestru (art. 7).

Zgodnie z art. 8 do radnych rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów, wicestarostów, członków zarządów powiatów, marszałków województw, wicemarszałków województw i członków zarządów województw kadencji, w trakcie której ustawa weszła w życie, stosować się będzie przepisy dotychczasowe.

#### **4. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne**

Proponowany w projekcie kierunek zmian jest właściwy z punktu widzenia koniecznych ograniczeń dotyczących łączenia stanowisk i funkcji publicznych, które wynikają z konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy.

Projekt nie prowadzi do negatywnych skutków społecznych.

Projekt oddziałuje na jednostki samorządu terytorialnego.

Poprzez wprowadzenie zakazu łączenia mandatu radnego z zatrudnieniem w samorządowych jednostkach organizacyjnych, projekt przyczyni się do wzrostu zaufania społecznego do osób sprawujących mandat radnego.

W praktyce proponowane regulacje ograniczą zatrudnianie krewnych lub powinowatych osób zatrudnionych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego, z uzasadnieniem, że pomiędzy tymi osobami nie istnieje stosunek podległości służbowej.

Wprowadzenie odrębnego zakazu zatrudniania krewnych i powinowatych osób zajmujących najwyższe stanowiska w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego doprowadzi do większej przejrzystości w zatrudnianiu pracowników urzędów oraz ukroci nepotyzm szerzący się w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego.

Prawne usankcjonowanie zakazu zatrudniania krewnych i powinowatych przez wprowadzenie odpowiednich regulacji dotyczących stwierdzenia wygaśnięcia mandatu lub odwołania z funkcji sprawi, że przepisy wprowadzające te zakazy nie będą naruszane.

Projektowana regulacja w zakresie zmiany ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne będzie miała także wpływ na spółki prawa handlowego, w których we władzach spółek zasiadają osoby pełniące funkcje publiczne zgłoszone do objęcia takich stanowisk w spółce prawa handlowego przez: Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, spółki, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50 % kapitału zakładowego lub 50 % liczby akcji, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt nie prowadzi do zmian w sferze gospodarczej i finansowej.

#### **5. Źródła finansowania**

Projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążeń dla budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy nie pociąga za sobą skutków finansowych dla podmiotów spoza sfery budżetowej.

**6. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych**

Projekt ustawy nie wymaga wydania aktów wykonawczych.

**7. Oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.**

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

BAS-WAPEiM-284/15

Warszawa, 25 lutego 2015 r.

Pan  
Radosław Sikorski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

### **Opinia prawna**

**w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Lewandowski)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

#### **1. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt przewiduje zmianę następujących aktów:

- 1) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.);
- 2) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, ze zm.; dalej: u.o.p.d.g.);
- 3) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595, ze zm.);
- 4) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, ze zm.);
- 5) ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202; dalej: u.p.s.);
- 6) ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.).

Projekt dotyczy zasad łączenia niektórych funkcji publicznych z jednoczesnym zajmowaniem określonych stanowisk w administracji publicznej bądź w podmiotach prowadzących działalność gospodarczą.



W nowelizacji przewidziano m.in. rozszerzenie ograniczeń związanych z zatrudnianiem radnych (rad gmin, rad powiatów, sejmików województw) w samorządowych jednostkach organizacyjnych (odpowiednio gminy, powiatu, bądź województwa). Projektowana ustawa przewiduje uchylenie art. 6 u.o.p.d.g., dotyczącego wyłączenia od zakazu zajmowania określonych stanowisk (członków zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego) przez oznaczone kategorie osób, o ile zostały one zgłoszone do objęcia takich stanowisk w spółce prawa handlowego przez Skarb Państwa, bądź inne wskazane w wymienionym przepisie podmioty. Jeśli chodzi o zmiany dotyczące u.p.s. nowelizacja wprowadza m.in. zakazy zatrudniania w urzędach gminy, starostwach powiatowych, urzędach marszałkowskich małżonków, osób pozostających w stosunku pokrewieństwa, powinowactwa, opieki lub kurateli wobec wójta, burmistrza, prezydenta miasta i ich zastępców, starosty, wicestarosty, członków zarządu powiatu, marszałka i wicemarszałka województwa oraz członków zarządu województwa.

Zgodnie z art. 7 projektu osoby wskazane w art. 1 i 2 u.o.p.d.g., które w dniu wejścia w życie ustawy są członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, są obowiązane zrzec się tych stanowisk w terminie do najbliższego walnego zgromadzenia lub zgromadzenia akcjonariuszy, nie później jednak niż w ciągu sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, chyba, że w tym terminie złożyły oświadczenie o rezygnacji z funkcji publicznej.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Zgodnie z przepisem przejściowym do radnych rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, a także wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i ich zastępców oraz starostów, wicestarostów, członków zarządów powiatów, marszałków województw, wicemarszałków województw i członków zarządów województw, pełniących te funkcje w czasie trwania kadencji, w trakcie której ustawa weszła w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe.

## **2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu.

## **3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

#### **4. Konkluzja**

Przedmiot projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla

BAS-WAPEiM-285/15

Warszawa, 25 lutego 2015 r.

Pan  
Radosław Sikorski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

### Opinia prawna

**w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Lewandowski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**

Projekt przewiduje zmianę następujących aktów:

- 1) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.);
- 2) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, ze zm.; dalej: u.o.p.d.g.);
- 3) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595, ze zm.);
- 4) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, ze zm.);
- 5) ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202; dalej: u.p.s.);
- 6) ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.).

Projekt dotyczy zasad łączenia niektórych funkcji publicznych z jednoczesnym zajmowaniem określonych stanowisk w administracji publicznej bądź w podmiotach prowadzących działalność gospodarczą.

W nowelizacji przewidziano m.in. rozszerzenie ograniczeń związanych z zatrudnianiem radnych (rad gmin, rad powiatów, sejmików województw) w samorządowych jednostkach organizacyjnych (odpowiednio gminy, powiatu, bądź województwa). Projektowana ustawa przewiduje uchylenie art. 6 u.o.p.d.g., dotyczącego wyłączenia od zakazu zajmowania określonych stanowisk (członków zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego) przez oznaczone kategorie osób, o ile zostały one

zgłoszone do objęcia takich stanowisk w spółce prawa handlowego przez Skarb Państwa, bądź inne wskazane w wymienionym przepisie podmioty. Jeśli chodzi o zmiany dotyczące u.p.s. nowelizacja wprowadza m.in. zakazy zatrudniania w urzędach gminy, starostwach powiatowych, urzędach marszałkowskich małżonków, osób pozostających w stosunku pokrewieństwa, powinowactwa, opieki lub kurateli wobec wójta, burmistrza, prezydenta miasta i ich zastępców, starosty, wicestarosty, członków zarządu powiatu, marszałka i wicemarszałka województwa oraz członków zarządu województwa.

Zgodnie z art. 7 projektu osoby wskazane w art. 1 i 2 u.o.p.d.g., które w dniu wejścia w życie ustawy są członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, są obowiązane zrzec się tych stanowisk w terminie do najbliższego walnego zgromadzenia lub zgromadzenia akcjonariuszy, nie później jednak niż w ciągu sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, chyba, że w tym terminie złożyły oświadczenie o rezygnacji z funkcji publicznej.

Przedmiot projektu ustawy jest nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Szef Kancelarii Sejmu

  
Lech Czapla



**ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH**  
ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES  
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,  
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,  
fax. (18) 477 86 11, e-mail: biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

**PREZES ZARZĄDU**

Ludwik Węgrzyn  
POWIAT BOCHENSKI

**WICEPREZESI ZARZĄDU**

Robert Godek  
POWIAT STRZYŻOWSKI

Janina Kwiecień  
POWIAT KARTUSKI

Ewa Masny-Askanas  
MIASTO NA PRAWACH POWIATU  
m.st. WARSZAWA

Krzysztof Nosal  
POWIAT KALISKI

Andrzej Płonka  
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik  
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

Sławomir Snarski  
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Zbigniew Szumski  
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Marek Trams  
POWIAT POLKOWICKI

**CZŁONKOWIE ZARZĄDU**

Sebastian Burdzy  
POWIAT ŚREDZKI

Zbigniew Deptuła  
POWIAT MAKOWSKI

Edmund Kaczmarek  
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Franciszek Koszowski  
POWIAT ŚWIECKI

Edmund Kotecki  
POWIAT BRZEZIŃSKI

Józef Kozina  
POWIAT GŁUBCZYCKI

Adam Krzysztoń  
POWIAT ŁANCUCKI

Tadeusz Kwiatkowski  
POWIAT DĄBROWSKI

Krzysztof Lis  
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki  
POWIAT PISKI

Marek Pławiak  
POWIAT NOWOSADECKI

**KOMISJA REWIZYJNA**

**PRZEWODNICZĄCY**

Józef Swaczyna  
POWIAT STRZELECKI

**Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO**

Andrzej Szymanek  
POWIAT WIERUSZOWSKI

**CZŁONKOWIE**

Marek Chciałowski  
POWIAT GARWOLIŃSKI

Andrzej Ciołek  
POWIAT GOŁDAPSKI

Janusz Guzdek  
POWIAT DZIERŻONIOWSKI

Józef Jodłowski  
POWIAT RZESZOWSKI

Krzysztof Maćkiewicz  
POWIAT WĄBRZESKI

Szczepan Oldakowski  
POWIAT SUWALSKI

Andrzej Opala  
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

**DYREKTOR BIURA**

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/78/15

Warszawa, 16 marca 2015 roku

Szanowny Pan

**Lech CZAPLA**

Szef Kancelarii Sejmu RP

W odpowiedzi na Państwa pismo z 4 marca br. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (RS-020-1234/15) informuję, że Związek Powiatów Polskich

**negatywnie opiniuje przedłożony projekt ustawy.**

Uzasadnienie

Nie znajduje racjonalnego uzasadnienia wprowadzenie zakazu łączenia sprawowania funkcji radnego z zatrudnieniem w jednostkach organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego. Wprowadzenie takiego ograniczenia spowoduje, że z powodów wyłącznie ekonomicznych szereg obywateli nie będzie podejmował starań o uzyskanie mandatu radnego (np. nauczyciele zatrudnieni w szkołach prowadzonych przez gminę, pracownicy socjalni zatrudnieni w ośrodku pomocy społecznej, opiekunowie w domach pomocy społecznej czy wychowawcy w placówkach opiekuńczo-wychowawczych). W naszej ocenie obecnie istniejące ograniczenia w zakresie łączenia mandatu radnego z innymi funkcjami lub pracą są wystarczające. Niezależność radnego jest chroniona m.in. poprzez przepis zakazujący rozwiązania z radnym stosunku pracy z przyczyn związanych z wykonywaniem mandatu radnego. Z drugiej strony w ustawach samorządowych wprowadzono przepis zobowiązujący radnego do wyłączenia się z głosowania w określonych przypadkach. Należy również zwrócić uwagę, że pomiędzy organem wykonawczym/członkami organu wykonawczego, jednostki samorządu terytorialnego a pracownikiem samorządowej jednostki organizacyjnej nie istnieje stosunek podległości służbowej. Trudno

w takim przypadku przyjąć, że pracownik takiej jednostki przy wykonywaniu mandatu radnego jest w jakiś sposób zależny od organu wykonawczego.

W odniesieniu do ustawy o pracownikach samorządowych, kontrowersyjną wydaje się propozycja rozwiązania sytuacji, w której dana osoba została zatrudniona w urzędzie jeszcze przed wyborem lub powołaniem swojego bliskiego na stanowisko wójta, zastępcy wójta, członków organów wykonawczych. Projektodawcy chcą by w takim przypadku pracodawca samorządowy rozwiązał z taką osobą stosunek pracy w terminie miesiąca odpowiednio od złożenia ślubowania albo powołania na stanowisko, z zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia. Oznacza to, że skorzystanie przez jedną osobę z przysługujących jej praw publicznych związanych z pełnieniem funkcji publicznych, będzie miało bezpośredni wpływ na uprawnienia innej w zakresie prawa pracy.

Pytanie czy takie rozwiązanie nie narusza konstytucyjnej zasady proporcjonalności. W uzasadnieniu wyroku z 13 lipca 2004 r. K. 20/2003 (sprawa dotyczyła składania oświadczeń majątkowych przez osoby bliskie samorządowców) Trybunał Konstytucyjny wskazał cyt. *Informowanie przez funkcjonariusza o zdarzeniach z życia rodzeństwa, wnuków itd. może być źródłem konfliktów rodzinnych, w szczególności wtedy, gdy członkowie rodziny funkcjonariusza dochodzą do pewnych dóbr czy pozycji wyłącznie własnym wysiłkiem. Publiczne wiązanie ich osiągnięć z faktem pozostawania w związkach rodzinnych z funkcjonariuszem może być odczytane jako dyskredytowanie ich własnej pozycji, czy wręcz - może być upokarzające.*

Z podobną sytuacją będziemy mieć do czynienia w opisanym wyżej przypadku. Zwracamy również uwagę, że projektodawcy nie rozstrzygnęli jak należy postępować w przypadku pracowników, których stosunek pracy podlega ochronie.

W odniesieniu do ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, sprzeciwiamy się wykreśleniu art. 6. Powołany przepis umożliwia zgłoszenie przez jednostki samorządu terytorialnego do organów spółek prawa handlowego osób, które mają reprezentować interesy tej jednostki jako udziałowca lub akcjonariusza spółki. Jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć swobodę w tym zakresie.

Z wyrazami szacunku

Prezes Zarządu  
Związku Powiatów Polskich



Ludwik Węgrzyn



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 1. 4. 2015 r.

PG VII G 025/59/15

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz. ....

Data wpływu 02-04-2015

Pan  
Lech Czapla  
Szef Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze*

W odpowiedzi na pismo z dnia 3 marca 2015 r., nr GMS-WP-173-47/15, dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, przekazanego do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, t.j., z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam następującą opinię.

Podstawowym założeniem przedłożonego projektu jest ograniczenie możliwości pełnienia określonych funkcji w organach samorządu gminnego, powiatowego i samorządu województwa przy jednoczesnym zatrudnianiu w urzędzie, obsługującym dany szczebel organizacyjny samorządu osób spokrewnionych (do drugiego stopnia), spowinowaconych (do pierwszego stopnia) lub związanych z osobą piastującą określoną funkcję węzłem małżeństwa, przysposobienia lub kurateli. Poza wprowadzeniem ogólnych zakazów zatrudnienia wskazanych grup osób, projektodawcy przewidują wprowadzenie reguł mających na celu respektowanie ich przestrzegania w drodze procedury usunięcia z urzędu – odwołania starosty lub marszałka województwa oraz stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) w przypadku naruszenia wskazanego zakazu. Projektodawcy

każdorazowo przewidują procedurę głosowania odpowiednio nad odwołaniem lub stwierdzeniem wygaśnięcia mandatu, proponując, aby stosowna uchwała zapadała większością głosów. Ponadto projekt reguluje sytuację objęcia stanowiska przez wójta (burmistrza lub prezydenta) lub jego zastępcę, starostę, wicestarostę, członka zarządu powiatu oraz marszałka, wicemarszałka i członka zarządu województwa, w sytuacji gdy w urzędzie obsługującym dany szczebel organizacyjny samorządu jest już zatrudniona osoba pozostająca z osobą obejmującą funkcję w stosunku pokrewieństwa, powinowactwa lub związana jest z nią węzłem małżeństwa, opieki lub kurateli, przewidując w takim wypadku obligatoryjną podstawę wypowiedzenia jej stosunku pracy, z zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia. Projektodawcy proponują ponadto wprowadzenie zakazu łączenia wyżej wskazanych funkcji publicznych z jednoczesnym pełnieniem funkcji członków zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, nakładając na wskazane osoby obowiązek zrzeczenia się wskazanych funkcji w spółkach prawa handlowego, a w wypadku braku zrzeczenia się takiej funkcji, przewidując skutek *ex lege* w postaci utraty stanowisk we władzach spółki i wykreślenia z właściwego rejestru.

Przechodząc do oceny przedłożonego projektu, należy stwierdzić, że o ile koncepcja ograniczenia możliwości pełnienia funkcji publicznych w określonych wypadkach, w tym w sytuacji zatrudnienia w urzędzie związanym z obsługą osoby pełniącej funkcję publiczną osoby spokrewnionej, powinowaczonej lub związanej węzłem małżeństwa, opieki lub kurateli korzysta ze swobody decyzji ustawodawczej i jako taka jest kwestią wypracowania określonego konsensusu politycznego, to sposób wprowadzenia takiego zakazu, w tym mechanizmów jego respektowania, nie jest już zagadnieniem prawnie nieregulowanym, lecz podlega określonym warunkom konstytucyjnym stanowienia norm prawa pozytywnego.

Jednym z podstawowych warunków poprawnej legislacji, mającej swoje silne zakorzenienie w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego, jest stanowienie klarownych norm kompetencyjnych, których realizacja musi być ustawowo zagwarantowana. Oznacza to niedopuszczalność stanowienia norm, które w



swej konstrukcji jurydycznej zakładają możliwość ich nierespektowania. Tymczasem projektodawcy, wprowadzając zakaz zatrudniania osób spokrewnionych, spowinowaconych, związanych węzłem małżeństwa, opieki lub kurateli z osobą pełniącą funkcję publiczną, w urzędzie związanym z obsługą tej osoby, przewidują mechanizm odwołania osoby z zajmowanej funkcji publicznej w sytuacji przełamania zakazu, przy czym w mechanizm ten wpisana jest możliwość nieodwołania osoby pełniącej funkcję publiczną, pomimo nierespektowania przez nią postanowień ustawy. Należy bowiem zauważyć, że projektodawcy proponują, aby odpowiedni organ samorządu podejmował w tym zakresie stosowną uchwałę, każdorazowo wymagając, aby była to uchwała podjęta większością głosów, czego podstawową konsekwencją może być niemożność odwołania osoby pełniącej funkcję publiczną, mimo naruszenia przez nią ustawowego zakazu. Nie można bowiem wykluczyć i takiej sytuacji, gdy pomimo jednoznacznej dyspozycji ustawodawczej „*odwołuje*”, „*stwierdza wygaśnięcie mandatu*” właściwy organ samorządu nie podejmie stosownej uchwały, w wyniku czego nierespektowana będzie dyspozycja ustawodawcy dotycząca konieczności podjęcia uchwały określonej treści. W tego rodzaju sytuacjach zabezpieczenie wykonania postanowień ustawy winno dokonywać się w drodze skutku *ex lege*, nie zaś decyzji politycznej podejmowanej większością głosów.

Skutek ten jest zresztą znany projektodawcom, lecz stosowany jest do niedopuszczalnej ingerencji w stosunki prywatnoprawne w związku ze zdarzeniem o charakterze publicznoprawnym. Projektodawcy wprowadzają bowiem skutek wygaśnięcia stanowiska we władzach spółki prawa handlowego, w sytuacji łączenia go z określonymi funkcjami publicznymi. Wskazana norma winna być ukształtowana odmiennie – relewantne prawnie zdarzenie publicznoprawne (pełnienie określonej funkcji) winno wywoływać określone skutki w sferze publicznoprawnej, a nie prywatnoprawnej. Projektowane zakazy związane są bowiem z koniecznością prawidłowej realizacji powierzonych funkcji publicznej, nie są zaś warunkami prawidłowego wykonywania określonych funkcji we władzach spółek prawa handlowego. Podstawową konsekwencją wprowadzenia projektowanej regulacji byłoby ustanowienie warunku pełnienia określonych funkcji w spółkach prawa

handlowego w akcie merytorycznie niezwiązanym z funkcjonowaniem tych spółek. Z tych też względów brak rezygnacji ze stanowiska we władzach spółki prawa handlowego winien skutkować brakiem możliwości dalszego pełnienia funkcji publicznej, nie zaś funkcji we władzach spółki.

Konieczne jest również odniesienie się do propozycji regulacji polegającej na obligatoryjnym wypowiedzeniu stosunku pracy osobie, która jest spokrewniona, spowinowacona lub związana węzłem małżeństwa, opieki lub kurateli z osobą pełniącą funkcję publiczną. Regulacja powyższa jest w wyraźny sposób sprzeczna z konstytucyjnym zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji), który stanowi, że nikt nie może być dyskryminowany z jakiegokolwiek przyczyny, w tym również ze względów rodzinnych (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 233). Należy bowiem wskazać, że o ile ograniczenie możliwości pełnienia określonej funkcji publicznej ze względu na określone powiązania rodzinne może być uznane za uzasadnione ze względu na konieczność zapewnienia szeregu standardów dobrej administracji, a więc prawidłowego funkcjonowania organów władzy publicznej, o tyle warunkowanie zwolnienia pracownika urzędu okolicznościami związanymi z objęciem określonych funkcji w urzędzie przez osobę powiązaną rodzinnie stanowi bezpośrednią formę dyskryminacji właśnie ze względów rodzinnych. Ponownie należy wskazać, że zdarzenie publicznoprawne (wybór do pełnienia określonej funkcji publicznej) nie może wywoływać skutków w sferze istniejących stosunków prawnych osób trzecich, gdyż jest dla nich zdarzeniem, na które osoby te nie mają najczęściej żadnego wpływu. Ustawodawca może natomiast wprowadzić ograniczenia w zakresie pełnienia funkcji publicznych, w tym ograniczenia dotyczące możliwości piastowania funkcji w sytuacji, gdy w urzędzie obsługującym dane stanowisko zatrudniona jest osoba spokrewniona, spowinowacona lub związana węzłem małżeństwa, opieki lub kurateli. W istocie zatem projektodawcy zamiast regulować warunki dopuszczalności piastowania określonego urzędu, proponują rozwiązania w sposób nieuprawniony ingerujące w sferę praw osób trzecich w związku ze zdarzeniem, które merytorycznie może uzasadniać wyłącznie ograniczenie pełnienia określonej funkcji publicznej.





# Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, 24 marca 2015 r.

ZW/0714/110/15

SEKRETARIAT SZEFA KSe

L.dz. ....  
Data wpływu ..... 07 04 2015

Pan  
**Lech Czapla**  
Szef  
Kancelarii Sejmu

*Pracownicy Państwa Mazowieckiego*

W odpowiedzi na pismo z dnia 04 marca 2015 r., dotyczące przedłożenia opinii nt. poselskiego projektu ustawy (RS-020-1234/15) - o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w załączeniu przekazujemy opinię otrzymaną z województwa mazowieckiego.

*Z wyrazami szacunku*

/-/ Bogdan Ciepielewski

Dyrektor Biura ZWRP

Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie  
Departament Organizacji  
ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa  
tel. (22) 5979-100, fax: (22) 5979-290  
e-mail: organizacyjny@mazovia.pl

**Mazowsze.**  
serce Polski

OR-OP-II.0821.135.2015.PW

Nr Kanc.: 54750

Warszawa, dnia 19 marca 2015 r.

Pan  
Bogdan Ciepielewski  
Dyrektor Biura Związku Województw RP

e-mail: [biuro@zwrp.pl](mailto:biuro@zwrp.pl)  
[l.sztramska@zwrp.pl](mailto:l.sztramska@zwrp.pl)

W nawiązaniu do pisma przesłanego drogą elektroniczną dnia 9 marca 2015 roku, dotyczącego prośby o przedstawienie ewentualnych uwag do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (KP TR), informuję że mojej ocenie dotychczasowe przepisy w wystarczający sposób zabezpieczają interes społeczny. Poniżej przedstawiam uwagi szczegółowe do wyżej wymienionego projektu.

1. Proponowane zmiany ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych:
  - a) Propozycja rozwiązania stosunku pracy z pracownikami spokrewnionymi, małżonkami i powinowatymi z wybranym wójtem, burmistrzem, starostą, prezydentem, bądź marszałkiem i członkiem zarządu jest wysoce krzywdząca dla osób, które już od wielu lat wkładały wysiłek w pracę w samorządzie. Należy podkreślić, że bardzo często osoby, które pozostają w powyższych relacjach z uwagi na rozwiązania organizacyjne w urzędzie nie mają służbowych kontaktów. Takie rozwiązanie stanowi nie tylko naruszenie praw i wolności osobistych, praw pracowniczych, wolności nawiązywania stosunku pracy oraz swobody wykonywania pracy, jak również konstytucyjnej gwarancji ujętej w art.65, że każdy ma zapewnione prawo wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Rozwiązanie umowy o pracę z przyczyn określonych w projektowanym art.26g ma nie tylko charakter nadmiernej sankcji, ale nosi znamiona sztykany, stoi w sprzeczności z podstawowymi zasadami prawa pracy oraz narusza zasady równości wobec prawa, ponieważ jedyną podstawą do zwolnienia takiej osoby jest pozostawanie w uznanych za niedozwolone relacjach rodzinnych, a nie kwestie związane z naruszeniem obowiązków pracowniczych. W sferze prawa pracy, nawet pracownik pozostający w określonych relacjach z przełożonymi, pozostaje pracownikiem samorządowym, który w załatwianiu spraw ma kierować się bezstronnością

Laureat Polskiej Nagrody Jakości. Urząd realizuje zadania w oparciu o zintegrowany system zarządzania zgodny z normami: PN-EN ISO 9001:2008, PN-EN ISO 14001:2005, PN ISO/IEC 27001:2007, OHSAS 18001:2007, Systemem Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym oraz na podstawie wytycznych PN-ISO 26000.



www.mazovia.pl

i obiektywizmem. Z kolei pracodawca / w tym wszystkie osoby, które wykonują w stosunku do pracowników czynności z zakresu prawa pracy/, są zobowiązane do równego i niedyskryminacyjnego traktowania wszystkich pracowników zgodnie z zasadami kp.

- b) Należy wziąć również pod uwagę sytuację możliwej wcześniejszej niż upływ kadencji utraty stanowisk przez osoby wymienione w projektowanym art.26a ust.4 ustawy o pracownikach samorządowych. Przepis nie zawiera żadnych rozwiązań gwarantujących takim pracownikom prawo reaktywowania stosunku pracy. Ponadto sam sposób rozwiązania stosunku pracy z zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia, jest nie tylko nie spójny z kp, która to długość wypowiedzenia ma zastosowanie tylko do umów na czas określony. Tak krótki okres wypowiedzenia bez żadnych gwarancji osłonowych w postaci odprawy, stawia zwolnionego pracownika na równi z osobą wobec której zastosowano dyscyplinarne zwolnienie z pracy.
2. Proponowane zmiany do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa:
- a) Proponowane zmiany w art. 25 ustawy – dodanie nowego ust. 3 - dotyczące braku możliwości nawiązania stosunku pracy w samorządowej jednostce organizacyjnej z radnym w województwie, w którym otrzymał mandat ogranicza prawa i wolności obywatelskie radnych. W mojej ocenie dotychczasowe przepisy w wystarczający sposób wyłączają wpływ organów wykonawczych województwa na zatrudnionych w urzędzie radnych. Wnioskodawcy w sposób znaczący i zapewne niezamierzony ograniczają krąg osób zainteresowanych pełnieniem mandatu radnego szczególnie w małych gminach. Wyłączenie z możliwości pełnienia mandatu nauczycieli, pracowników, opieki społecznej, gminnych placówek kultury spowoduje, że wyłączenie z życia samorządowego gmin lokalnej inteligencji.
- b) Sugerowane poprawki w art. 26 ust. 1 ustawy to jest rozszerzenie zobowiązania złożenia wniosku o bezpłatny urlop przez radnego, który przed uzyskaniem mandatu pozostawał w stosunku pracy w urzędzie marszałkowskim lub pracował jako kierownik wsjo, o zastępcę kierownika wsjo oraz osoby zatrudnione na innych stanowiskach w wojewódzkiej samorządowej jednostce organizacyjnej, w którym radny uzyskał mandat zbyt daleko ingerują w życie zawodowe radnego województwa. Realizacja tego przepisu w praktyce mogłaby prowadzić do wyeliminowania z kręgu zainteresowanych pełnieniem mandatu radnego osób posiadających merytoryczną wiedzę i praktyczną znajomość zagadnień z zakresu zadań Województwa oraz samorządu w ogólności. W realiach rynku pracy w sytuacji wyboru albo posiadania źródła utrzymania albo pełnienia mandatu radnego, ewentualny kandydat na radnego albo już wybrany radny z pewnością w większości wybierze status pracownika. Spowoduje to sytuację, gdy radnymi zostaną albo osoby biernie zawodowo albo emeryci lub renciści. Wydaje się, że przedstawicielami w organie stanowiącym powinni być jednak przedstawiciele wszystkich grup zawodowych i społecznych. Udział w organie stanowiącym szeregowego pracownika jednostki organizacyjnej pozwoli na wykorzystanie w pracach tego organu nie tylko doświadczenia zawodowego radnego z danej dziedziny ale przybliży organowi stanowiącemu i innym radnym pewien obszar zagadnień, które jako realizowane przez dana jednostkę organizacyjną są zadaniami województwa.
3. Proponowane zmiany do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne - w zakresie propozycji uchylenia art. 6 przedmiotowej ustawy wskazać należy, iż ratio legis wyjątku przewidzianego w art. 6 ust. 1 od zakazu ustanowionego w art. 4 pkt 1 to stworzenie możliwości wykorzystania osób o wysokich kwalifikacjach, objętych

tym zakazem, do pełnienia funkcji w organach spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa i innych podmiotów wymienionych w art. 6 ust. 1. Zgoda wymienionych podmiotów na powołanie wspomnianych osób w skład organów spółki, dowodząc oficjalnej aprobaty dla funkcjonowania tych osób w organach spółki ze względu na ich kwalifikacje, powinna stanowić wystarczającą przesłankę wyjątku, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej. Już w uzasadnieniu rządowego projektu do przedmiotowej ustawy podniesiono, że przepis ustanawiający wyjątek od zasady określonej w art. 4 pkt 1 ustawy stworzono "ze względu na konieczność zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa i innych podmiotów mających udziały w spółkach" (cytuje za W. Gontarskim, Dziurawe prawo..., s. 11). Wyeliminowanie takich osób z organów spółek, oznaczałoby zaprzeczenie ratio legis istniejącego dotychczas rozwiązania prawnego. Tak jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w 1992 roku przy okazji wyznaczania do organów spółek SK, osoba taka występuje jako przedstawiciel danego podmiotu i jej zadaniem jest ochrona interesów tego podmiotu publicznego a jej reprezentacja jest pojmowana jako obowiązek służbowy. Mając powyższe na uwadze za niezasadną należy uznać propozycje uchylenia tego przepisu.

Zastępca Dyrektora Departamentu  
ds. Organizacyjno - Prawnych

*Tamara Borkowska*

Sprawę prowadzi  
Paweł Waszewski  
tel (22) 597 9666

19.03.15.

Kierownik  
Wydziału F - 10 - Legislacyjnego

*Agnieszka*  
Agnieszka Gęsiarz-Krasucka  
Radca Prawny

*Winkler*  
19.03.15.