

VII kadencja



# **KANCELARIA SEJMU**

## **Biuro Komisji Sejmowych**

### **PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA**

- **KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
I POLITYKI REGIONALNEJ  
(NR 335)  
z dnia 22 kwietnia 2015 r.**



---

## Pełny zapis przebiegu posiedzenia

### Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 335)

22 kwietnia 2015 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem poseł **Haliny Rozpondek (PO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, przeprowadziła:

#### – pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 3298).

W posiedzeniu udział wzięli: **Marek Wójcik** podsekretarz stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji wraz ze współpracownikami, **Leszek Świętalski** sekretarz generalny Związku Gmin Wiejskich RP oraz **Jarosław Komża** ekspert Związku Powiatów Polskich wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak** i **Dariusz Myrcha** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych oraz **Przemysław Sadłoń** – legislator z Biura Legislacyjnego.

#### **Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Dzień dobry, witam państwa serdecznie. Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam państwa posłów, witam przedstawicieli rządu – pana ministra Wójcika wraz ze współpracownikami. Porządek dzienny, który został państwu dostarczony, obejmuje pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 3298). Czy jest sprzeciw wobec porządku obrad? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja przyjęła porządek obrad i przystępujemy do jego realizacji. Proszę pana posła Andrzeja Lewandowskiego o przedstawienie uzasadnienia projektu ustawy z druku nr 3298. Bardzo proszę.

#### **Poseł Andrzej Lewandowski (RP):**

Pani przewodnicząca, panie posłanki, panowie posłowie, szanowni państwo, uzasadnienie do druku nr 3298 – o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw:

„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 samorzady, 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 mandatarusza dodatkowych obowiązków, od których wolni są pozostali obywatele«. 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 podawać 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, 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: ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

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 powstały 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 koniecz-

ności 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 splotają 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.

W obowiązującym stanie prawnym przepisy ustawy o samorządzie gminnym wprowadzają zakaz nawiązywania z radnym stosunku pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat. Dodatkowo ustawa wprowadza zakaz powierzania radnemu funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy. 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. Analogiczne rozwiązania prawne obowiązują w ustawie o samorządzie powiatowym oraz w ustawie o samorządzie województwa, 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 prawnym 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.

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.

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 wszystkie 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 nawiązywany 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: 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; 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; 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; 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.

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 nie zrzeczenia 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”.

Szanowni państwo, chciałbym przytoczyć tylko jedno zdanie z opinii, która mnie po prostu zszokowała. Urząd marszałkowski województwa mazowieckiego napisał o wnioskodawcach w taki sposób: „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 wyłączenie z życia samorządowego gmin lokalnej inteligencji”. Pytanie, czy inteligencja zatrudniona jest tylko w administracji publicznej? To uzasadnienie wydaje się śmieszne. Dziękuję bardzo.



**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Dziękuję bardzo panu posłowi. Otwieram dyskusję. Kto z państwa posłów lub gości chciałby zabrać głos? Spośród państwa posłów nie widzę. Bardzo proszę, pan przedstawiciel Związku Powiatów Polskich.

**Sekretarz generalny Związku Gmin Wiejskich RP Leszek Świątalski:**

Związku Gmin Wiejskich, Leszek Świątalski.

**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Przepraszam, gmin wiejskich, oczywiście.

**Sekretarz generalny ZGW RP Leszek Świątalski:**

Powiaty też są obecne, więc zapewne się wypowiedzą. Pani przewodnicząca, szanowni państwo posłanki i posłowie, mamy zasadniczy problem z oceną przedłożenia ze względu na dostrzegalny brak rozróżnienia, czym jest jednostka organizacyjna gminy a urząd gminy.

W urzędzie gminy, co do tego nie ma wątpliwości, z mocy ustawy wójt (burmistrz, prezydent) jest kierownikiem i zwierzchnikiem pracowników. Natomiast jednostka organizacyjna to zupełnie inne pojęcie, gdzie wójt (burmistrz, prezydent) niejednokrotnie nie wykonują jakichkolwiek funkcji nadzorczych nad kierownikami tych jednostek, *vide* dyrektor szkoły, który powoływany jest na zupełnie odrębnych zasadach i nie jest pracownikiem podległym wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Jest tylko przez niego oceniany i koordynowany w kontekście powierzonego mienia i części budżetu do zarządzania w ramach ustawy o finansach publicznych i ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Mamy także toczący się od szeregu lat spór, czy np. nauczyciel jest pracownikiem samorządowym, czy nie. Oczywiście, my to wiemy. Jednocześnie szkoła jest jednostką organizacyjną gminy, zatem należałoby sądzić, że w przedłożeniu rzeczywiście mamy do czynienia z próbą stygmatyzacji pewnych zawodów, które wcześniej zostały *expressis verbis* wymienione, jak stan nauczycielski, jednostki opiekuńczo-wychowawcze, opieka społeczna, jednostki kultury, również niektóre z jednostek służby zdrowia. To są jednostki organizacyjne powiązane z gminą poprzez budżet, natomiast nie poprzez bezpośrednią zwierzchność, podległość czy Kodeks pracy. Zatem jeżeli popatrzylibyśmy na istniejący dzisiaj stan, to w gminach jest różnie, bo w niektórych ukształtowała się praktyka, że wśród radnych nie ma pracowników tychże jednostek, ale w wielu rozległych gminach mandaty radnych pełnią szczególnie ludzie stanu nauczycielskiego i kultury, ale, praktycznie rzecz biorąc, nie ma żadnej podległości służbowej pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem) a takim radnym jako pracownikiem jednostki organizacyjnej, jak również szef jednostki organizacyjnej w rozumieniu obecnych przepisów nie jest podległy.

Zatem odnosząc się do niektórych uwag, przekazanych także przez Prokuratora Generalnego, należy stwierdzić, że mamy do czynienia z dużym dysonansem w zakresie ograniczenia praw niektórych grup zawodowych. Stąd też ZGW RP negatywnie opiniuje przedłożenie, ponieważ dzisiejsze regulacje w znakomity sposób uniemożliwiają wypełnianie niektórych funkcji, likwidując nepotyzm. Jeżeli praktyka pokazuje co innego, to jest to naganne i trzeba raczej zwrócić się do organów sprawujących nadzór. Jak również prace prowadzone w kierunku nadania radom gmin większych kompetencji kontrolnych w stosunku do organów wykonawczych powinny usunąć problem na przestrzeni czasu. Póki co, powtarzam – jednostki organizacyjne nie mogą być traktowane jak urząd gminy, gdzie wójt (burmistrz/prezydent) rzeczywiście jest szefem wszystkich pracowników z mocy ustawy. Dziękuję.

**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Dziękuję bardzo. Bardzo proszę. Proszę się przedstawić.

**Ekspert Związku Powiatów Polskich Jarosław Komża:**

Dziękuję, pani przewodnicząca. Jarosław Komża, Związek Powiatów Polskich. Drodzy państwo, przedstawiliśmy swoją opinię na piśmie, jest ona załączona do pakietu opinii.

Dosyć szczegółowo odnosimy się kwestii, które podnieśli także koledzy z ZGW, więc nie będę cytował pisemnej opinii. Konkluzja jest taka, że nasze stanowisko jest negatywne.

Natomiast w komentarzu ustnym chciałbym powiedzieć coś w imieniu naszego środowiska, znając także stanowisko zarządu Związku Miast Polskich. Otóż chciałbym się odnieść do pierwszego zdania uzasadnienia pana posła. Mówiąc najkrócej, jest ona dla naszego środowiska zwyczajnie obraźliwa. Mówienie o tym, że jednym z najpoważniejszych problemów polskiego samorządu jest korupcja i nepotyzm uważamy za brak jakiegokolwiek rozeznania w problemach środowiska. To jest jedna kwestia i więcej na ten temat nie chciałbym się wypowiadać.

Po drugie, chcę zwrócić uwagę na aspekt efektu kuli śnieżnej. Otóż jest to kolejny projekt, akurat tak się składa się, że tego samego klubu poselskiego, idący w kierunku ograniczenia możliwości angażowania się w sprawowanie funkcji publicznej, jaką jest mandat radnego. Mieliliśmy dwa projekty dotyczące dyrektora urzędu morskiego, a później dyrektora powiatowego urzędu pracy i wojewódzkiego urzędu pracy. Powiem szczerze, napisałem potem na naszym portalu artykuł pt. „Zabrońmy wszystkim kandydować do rad!” i to rozwiąże problem. To jest cały komentarz do drugiej kwestii. Dziękuję.

**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze jakieś głosy w dyskusji? Bardzo proszę, pan minister.

**Podsekretarz stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji Marek Wójcik:**

Pani przewodnicząca, panie i panowie posłowie, szanowni państwo, nie ma stanowiska rządu do projektu, w związku z tym tylko krótki komentarz. Nie negując potrzeby uregulowania przepisów dotyczących zapewnienia przejrzystości działania samorządów terytorialnych, zgłaszamy już na wstępie wątpliwości natury konstytucyjnej dotyczące projektu, szczególnie w części dotyczącej ustawy o pracownikach samorządowych. Wydaje się, że regulacje wykraczają poza przywileje gwarantowane pracownikom ustawą zasadniczą.

Natomiast niektóre sprawy wymagałyby przedyskutowania, m.in. kwestia dotycząca korupcji. Podzielałam zdanie, iż środowiska samorządowe w zakresie skali korupcji nie wyróżniają się niczym większym niż środowiska pracowników oświaty, sędziów, lekarzy, księży, prokuratorów etc. W związku z tym podzielałam zdanie, iż stygmatyzowanie środowiska samorządowego korupcją nie znajduje uzasadnienia, ale raz jeszcze powtórzę, że w projekcie jest wiele ciekawych wątków, które z całą pewnością wymagają przedyskutowania w szerszym kontekście wprowadzenia przejrzystości działania samorządu terytorialnego. Dziękuję.

**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze głosy w dyskusji? Nie słyszę. Wobec powyższego zamykam pierwsze czytanie. Informuję państwa, że nie został zgłoszony wniosek w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego.

Jest propozycja prezydium Komisji, aby skierować projekt ustawy do dalszych prac w podkomisji stałej ds. ustroju samorządu terytorialnego. Czy jest sprzeciw wobec takiej propozycji? Nie słyszę. Wobec powyższego stwierdzam, że Komisja przyjęła wniosek.

Zamykam posiedzenie Komisji. Dziękuję.