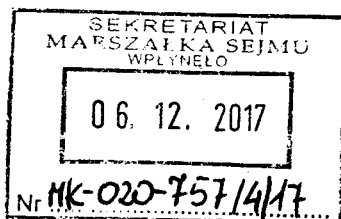




Poznań, 5 grudnia 2017 r.

Szanowni Państwo  
**Posłowie**

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej  
ul. Wiejska 4/6/8  
Warszawa



Szanowni Państwo,

W załączeniu przesyłamy stanowisko Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego **w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk 2001).**

Stanowisko to w pełni wyraża opinię Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w omawianej ustawie, a w obszarze związanym z planami ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast jest tożsame z naszymi wcześniejszymi stanowiskami Zgromadzeń Ogólnych Związku i Kongresów Gmin Wiejskich.

Z poważaniem

Leszek Świątalski

Sekretarz Generalny  
Związek Gmin Wiejskich  
Rzeczypospolitej Polskiej

## Stanowisko

Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego  
ws. posełskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli  
w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych

Poselski projekt ustawy zawiera zbiór propozycji zmian przepisów w różnych ustawach, który nie jest wynikiem systemowej analizy funkcjonowania ustroju jednostek samorządu terytorialnego. Niektóre zmiany są zgodne z oczekiwaniami środowisk samorządowych, jednak w kilku ważnych sprawach prowadzą – wbrew tytułowi projektu ustawy – do zmniejszenia udziału obywateli w życiu społeczności lokalnych i regionalnych oraz osłabienia organów przedstawicielskich.

W dodatku analiza przepisów dotyczących procesu wyborczego prowadzi do wniosku, że wyborów nie będzie można skutecznie przeprowadzić, a koszty ich organizacji znacząco wzrosną.

Dlatego Strona Samorządowa zgłasza następujące uwagi do projektu z druku sejmowego nr 2001:

### 1. Przepisy wyborcze:

❖ **Negatywnie opiniujemy:**

a) odebranie gminom, powiatom i województwom, tzn. społecznościom lokalnym i regionalnym istotnej części ich podmiotowości – prawa ustalania granic okręgów wyborczych; zmiana ta oznacza:

- zmniejszenie, a nie zwiększenie wpływu obywateli;
- ograniczenie możliwości dostosowania granic okręgów wyborczych do zmian w strukturach osiedleckich oraz administracyjnych;
- wyłączenie tej niezwykle ważnej sfery organizacji życia publicznego spod społecznej kontroli.

b) ograniczenie prawa udziału obywateli w składzie komisji wyborczych. Zmiana ta oznacza:

- ograniczenie udziału przedstawicielskiego w komisjach wyborczych do członków partii politycznych;
- uniemożliwienie udziału przedstawicieli niepartyjnych komitetów wyborczych, które w większości gmin uzyskują największą liczbę mandatów;
- zmniejszenie, a nie zwiększenie wpływu obywateli;

Zwracamy także uwagę, że wykreślenie z art. 156 kodeksu zapisu, że zapewnienie obsługi i techniczno-materialnych warunków pracy organów wyborczych jest zadaniem zleconym, spowoduje, że koszty tej obsługi (istotnie wzrastające w wyniku proponowanych przepisów) będą przerzucone na samorządy.

Ponadto podzielamy poważne zastrzeżenia Państwowej Komisji Wyborczej, która sygnalizuje zagrożenie destabilizacją procesu wyborów; potwierdzają to analizy przeprowadzone w urzędach miast.

❖ **Stanowczo odrzucamy dwie zasadnicze zmiany w przepisach wyborczych, to znaczy:**

a) całkowita likwidacja jednomandatowych okręgów wyborczych, nawet w małych gminach; doprowadzi to do upartyjnięcia lokalnego życia publicznego, które od roku 1989 opiera się głównie na autentycznej aktywności lokalnej (komitety obywatelskie, stowarzyszenia, inne środowiska lokalne), a także zakłóci proporcjonalność reprezentacji poszczególnych części gminy w organie przedstawicielskim;

b) umożliwienie kandydowania do organu przedstawicielskiego osobom niezamieszkałym na terenie IST; zniszczy to podmiotowość społeczności lokalnych i regionalnych; w skrajnym przypadku lista zgłaszana przez komitet wyborczy może w całości składać się z osób spoza danej jednostki.

Obie te zmiany oznaczają w istocie zmniejszenie wpływu obywateli na funkcjonowanie rady gminy, powiatu albo sejmiku województwa.

### 2. Ograniczenie liczby kadencji wójta/burmistrza:

Negatywnie opiniujemy propozycję ograniczenia liczby kadencji wójta / burmistrza. Zwracamy uwagę na to, że ta propozycja jest niezgodna z Konstytucją, ponieważ stanowi poważne ograniczenie zarówno biernego jak i czynnego prawa wyborczego. Ograniczenie prawa obywateli, które gwarantuje Konstytucja, może być wprowadzone tylko przepisem Konstytucji, a takiego NIE MA (w załączeniu opinie prawne).

Analogia do Prezydenta RP, zawarta w uzasadnieniu, jest całkowicie chybiona, gdyż:

- 1) ograniczenie liczby kadencji Prezydenta jest zawarte w Konstytucji;

2) Prezydent RP nie podlega kontroli ani nadzorowi innych organów państwa; odwrotnie wójt, burmistrz – podlega wielorakiemu nadzorowi i kontroli: rada, wojewoda, RIO, NIK, inne;

Inne przytoczone w uzasadnieniu analogie nie dotyczą osób pochodzących z wyborów powszechnych.

Podkreślamy, że zmiana ta oznacza w istocie zmniejszenie wpływu obywateli na obsadę funkcji wójta / burmistrza, bowiem nie będą mogli ponownie wybrać osoby, która zyskała powszechną aprobatę współobywateli. Zostaną przymuszeni do zmiany, nawet gdyby jej nie chcieli.

Zwracamy uwagę na inną istotną wadę przepisu zaproponowanego w projekcie: brak precyzyjnego, zgodnego z uzasadnieniem, wskazania sposobu ustalenia okresu, od którego wprowadzane jest ograniczenie liczby kadencji (w załączeniu opinia prawna prof. H. Izdebskiego).

### 3. Administracja wyborcza

Negatywnie oceniamy zaproponowany sposób stworzenia nowej, wyborczej administracji specjalnej. Przede wszystkim odrzucamy proponowane w projekcie uniemożliwienie kontroli sądowej w stosunku do rozstrzygnięć w sprawach okręgów i obwodów głosowania.

### 4. Budżet obywatelski (art. 1 pkt 1):

Negatywnie opiniujemy propozycje dotyczące budżetu obywatelskiego, ponieważ:

- powodują niepotrzebne usztywnienie stosowanych rozwiązań, które społeczności lokalne (organy gminy wraz z mieszkańcami) wypracowały przez kilka lat, wyciągając wnioski z konkretnych doświadczeń i uwarunkowań; oznacza to zlekceważenie i odrzucenie tego dorobku;
- zmniejszała w istocie wpływ rady gminy na kształt tej części prac nad budżetem;
- narzucała obligatoryjne stosowanie jednego, sztywnego rozwiązania w miastach na prawach powiatu.

Uważamy jednak, że jest potrzebna ogólna podstawa prawna, dlatego proponujemy dodanie nowego ustępu 3 w art. 5a u.s.g., w brzmieniu: „3. Szczególną formą konsultacji jest zasięgnięcie opinii w sprawie wydatkowania części środków budżetu gminy (budżet partycypacyjny). Rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 2, dotyczącej tej formy konsultacji, może także określić ich zasięg terytorialny i zakres podmiotowy oraz sposób uwzględnienia ich wyniku w procedurze uchwalania budżetu gminy.”

### 5. Skarbnik gminy (art. 1 pkt 3 a oraz pkt 11):

Przesunięcie skarbnika wyłącznie do struktury wykonawczej nie jest zgodne z motywem ustanowienia tej funkcji w ustroju gminy. Działanie skarbnika – głównego księgowego budżetu, a nie urzędu – polega m.in. na kontroli wykonywania uchwały budżetowej rady gminy, co następuje poprzez udzielanie lub odmowę kontrasygnaty dla określonych czynności wójta/ burmistrza, związanych z wykonywaniem budżetu.

Podkreślamy, że zmiana ta oznacza zmniejszenie znaczenia organu stanowiącego wobec wykonawczego.

### 6. Biura organów stanowiących IST:

Popierając zamiar wzmocnienia biur organów stanowiących, zwracamy uwagę na wady w niektórych przepisach:

- nieprecyzyjna definicja formy organizacyjnej, wprowadzenie niezdefiniowanych w projekcie ani innych aktach prawnych pojęć „jednostki organizacyjnej” i „zwierzchnika służbowego”, kolizja z zapisami ustawy o pracownikach samorządowych (brak przepisów zmieniających u.o.p.s.);
- krótki czas na wprowadzenie zmian (14 dni od ogłoszenia) spowoduje problemy organizacyjne a nawet paraliż urzędów w zakresie obsługi organizacyjnej organów stanowiących.

Warszawa, 29 listopada 2017 r.

.....  
Marek Duszewski  
Związek Gmin Węjskich RP

.....  
Zygmunt Frankiewicz  
Związek Miast Polskich

.....  
Krzysztof Żuk  
Unia Metropolii Polskich

.....  
Stanisław Bodys  
Unia Miasteczek Polskich

.....  
Edmund Kaczmarek  
Związek Powiatów Polskich

.....  
Adam Struzik  
Związek Województw RP

.....  
Jacek Krywult  
Ogólnopolskie Porozumienie  
Organizacji Samorządowych

# HUBERT IZDEBSKI

PROF. ZWYCZ. W SWPS UNIWERSYTECIE HUMANISTYCZNOSPÓŁECZNYM  
WYDZIAŁ PRAWA  
radca prawny, adwokat

Warszawa, 27 listopada 2017 r.

## OPINIA W PRZEDMIOCIE OGRANICZENIA BIERNEGO PRAWA WYBORCZEGO WÓJTÓW, BURMISTRZÓW I PREZYDENTÓW MIAST W PROJEKCIE USTAWY O ZMIANIE NIEKTÓRYCH USTAW W CELU ZWIĘKSZENIA UDZIAŁU OBYWATELI W PROCESIE WYBIERANIA, FUNKCJONOWANIA I KONTROLOWANIA NIEKTÓRYCH ORGANÓW PUBLICZNYCH

Po zapoznaniu się z art. 4, 13 i 14 poselskiego projektu ustawy powołanego w tytule (druk Sejmu nr 2001), dalej określanego jako „Projekt”, jak również, pozostającym w funkcjonalnym związku z tymi przepisami Projektu, art. 121 projektu ustawy o jawności życia publicznego (projekt z 23.10.2017 r. na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji), pozwalam sobie przedstawić następującą opinię w przedmiocie określonym w tytule.

W Projekcie, w ramach przewidzianych w nim licznych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (przy nieaktualnym powołaniu tekstu tej ustawy - jako Dz. U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112, z późn. zm., podczas gdy powinno być: Dz.U. z 2017 r. poz. 5, z późn.zm. – ustawa ta jest dalej określana jako „Kodeks”), proponowane jest (art. 4 pkt 126 Projektu) nowe brzmienie art. 472, w tym następujące brzmienie § 3: *„Kandydatem na wójta nie może być osoba, która została wybrana dwukrotnie na tę funkcję w wyborach powszechnych. Zakaz, o którym mowa w zdaniu pierwszym nie ma zastosowania do wyboru wójta dokonanego w wyniku wyborów przedterminowych”*.

W uzasadnieniu Projektu znaleźć można następujące wyjaśnienie tej propozycji: *„Projektodawcy wprowadzają zasadę dwukadencyjności wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta dotychczas nie były objęte zasadą kadencyjności. Dochodziło więc do sytuacji, w których jedna osoba mogła zajmować wymienione powyżej stanowisko przez kilkanaście lat. Wprowadzenie ograniczenia w sprawowaniu urzędu wójta, burmistrza, prezydenta miasta ma na celu m.in. wykluczenie zjawisk niepożądanych. Takimi zjawiskami może być powstanie szerokorozumianych powiązań korupcjogennych, powstawanie grup interesów, niekoniecznie związanych z rozwojem gminy czy miasta. Wprowadzenie limitu dwóch kadencji spowoduje również usprawnienie pracy wójta, poprzez intensyfikację jego prac w okresie kadencji, w zakresie przeprowadzenia wszystkich zaplanowanych pomysłów na rozwój społeczności lokalnych. Limit dwóch kadencji pozwoli również na nadawanie nowych impulsów do rozwoju gmin i miast.”*

Z powyższą propozycją wiąże się proponowana zmiana art. 479 § 2 pkt 1 Kodeksu, polegająca na uzupełnieniu treści pisemnego oświadczenia kandydata o oświadczenie o niespełnianiu przesłanki, o której mowa w art. 472 § 3 (która nb. byłaby szczególną sytuacją braku wybieralności). Jest oczywiste, że aby oświadczenie to mogło być złożone w sposób świadomy, określenie przedmiotowej przesłanki powinno być jednoznaczne. Tymczasem proponowane brzmienie bynajmniej nie jest jednoznaczne.

Po pierwsze, literalnie proponuje się - jako przesłankę wyłączającą - dwukrotny wybór na funkcję wójta, bez względu na to, czy nastąpił on na dwie kolejne kadencje, czy na jakiegokolwiek kadencje. Oznacza to, po drugim wyborze, dożywotnią dyskwalifikację kandydata – wcale zresztą niewynikającą wprost z uzasadnienia, a budzącą zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych zasad dopuszczalności ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela, w tym przypadku ograniczenia biernego prawa wyborczego oraz prawa dostępu na jednakowych zasadach do służby publicznej.

Należy zaznaczyć, że Konstytucja RP wprost określa kadencję określonych centralnych organów władzy publicznej: wszystkich wybieranych w wyborach bezpośrednich (Sejmu, Senatu, Prezydenta) i niektórych wybieranych lub powoływanych w sposób pośredni; w odniesieniu do niektórych organów kolegialnych Konstytucja przewiduje możliwość skrócenia kadencji, jak również w odniesieniu do niektórych organów wskazuje dopuszczalną liczbę kadencji. Należy to rozumieć jako nakazanie ustawodawcy co najmniej rozważenia potrzeby, jeżeli ustawodawca ma taki zamiar, ograniczenia liczby kadencji każdego innego organu władzy publicznej w ramach jego misji, jak również starannego uzasadnienia dokonania takiego rozstrzygnięcia; w przedmiotowym przypadku uzasadnienie trudno uznać za staranne. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 lipca 2009 r. (sygn. akt K 64/07) wskazał jak w sprawach związanych z kadencyjnością powinien być przeprowadzany odpowiednio „rachunek aksjologiczny”, którego wciąż, w świetle sformułowań uzasadnienia brakuje. Zarazem należy przypomnieć, że pozbawienie biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu osób skazanych prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego wymagało zmiany Konstytucji, dokonanej w dniu 7 maja 2009 r.

W każdym razie, jeżeli zamiarem ustawodawcy, jak mogłoby to wynikać z uzasadnienia Projektu, było wprowadzenie zakazu pełnienia w wyniku wyborów powszechnych trzeciej *kolejnej* kadencji (wykładnia funkcjonalna proponowanego przepisu również powinna prowadzić do dekodowania takiego zamiaru), powinno to być wprost zapisane – poprzez dodanie po wyrazach „na tę funkcję w” wyrazu „kolejnych”.

Po wtóre, mowa jest o wybraniu dwukrotnie w wyborach powszechnych. Niewątpliwie wyłącza to wójtów i ich odpowiedników wybranych przez radę gminy na podstawie art. 482 § 2 albo § 4 Kodeksu, ale literalnie nakazuje zadać – w sytuacji, w której nie szło by o kolejne kadencje – pytanie, czy liczy się jakiegokolwiek kadencje odbyte przed wejściem w życie projektowanej ustawy (oczywiście od czasu wprowadzenia powszechnych – a przede wszystkim bezpośrednich – wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast). Odpowiedź na to pytanie nie musi znaleźć się w analizowanym przepisie – ale tym bardziej nakazuje ona precyzyjne zredagowanie odpowiedniego przepisu intertemporalnego.

Przepisem takim ma być art. 13 Projektu. Podjęta jest w nim próba wskazania terminu, od którego powinno się zacząć liczyć (jakaś) dwukrotność wyboru na funkcję wójta w wyborach powszechnych: „Przepisy art. 4 pkt 126, 128 i 129 ustawy, o której mowa w art. 4 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą mają zastosowanie po raz pierwszy do wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, przeprowadzonych na obszarze całego kraju, zarządzonych w związku z upływem obecnej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego wybranych w wyborach samorządowych, począwszy od 16 listopada 2014 r.”

Ten mało klarowny przepis - który łączy w sobie w istocie dwie różne kwestie: kadencyjności, która, jeżeli chodzi o dwie kadencje od 2018 r., będzie „konsumowana” przez okres dwóch kadencji (pkt 126) oraz zastosowania po raz pierwszy i stałego odtąd „konsumowania” pozostałych dwóch przepisów - tak oto wyjaśniany jest w uzasadnieniu Projektu: *„Wprowadzona kadencyjność zgodnie z założeniem będzie miała zastosowanie po raz pierwszy do wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, przeprowadzonych na obszarze całego kraju, zarządzonych w związku z upływem obecnej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego wybranych w wyborach samorządowych, poczynwszy od 16 listopada 2014 r. – czyli od wyborów mających odbyć się w roku 2018.”* – które jest klarowniejsze, ale, niezależnie od tego, że w oczywisty sposób nie ma mocy normatywnej, nie jest wystarczająco klarowne, bowiem używa się w nim niewystępującego w języku prawnym i niemającego klarownej treści w języku potocznym określenia „kadencyjność”.

Nie powinno przy tym ulegać wątpliwości, że w demokratycznym państwie prawnym dopuszczalne jest - w razie przeprowadzenia przekonywującego „rachunku aksjologicznego” - wprowadzenie ograniczenia liczby kadencji, jak i wszelkich innych ograniczeń biernego prawa wyborczego, tylko na przyszłość. Zasadę tę potwierdził sam ustawodawca konstytucyjny, gdy wprowadzone powołaną ustawą o zmianie Konstytucji z 7 maja 2009 r. ograniczenie biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu nakazał stosować dopiero od kadencji następujących po kadencji, w czasie której ustawa ta weszła w życie.

W konsekwencji, jeżeli przyjąć, iż intencją projektodawców mogło być jedynie rozpoczęcie liczenia dwóch kadencji od kadencji zaczynającej się w 2018 r., stwierdzić należy, że intencja ta nie znajduje dostatecznego uzewnętrznienia w analizowanym przepisie Projektu.

Uzewnętrznienie to mogłoby nastąpić przez przeredagowanie przepisu obecnego art. 13, w szczególności poprzez nadanie mu następującego brzmienia:

*„1. Przepis art. 4 pkt 126 ustawy, o której mowa w art. 4 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, ma w zakresie pierwszego z dwóch wyborów, o których mowa w tym przepisie, zastosowanie do wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, przeprowadzonych na obszarze całego kraju, zarządzonych w związku z upływem obecnej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego.*

*2. Przepis art. 4 pkt 128 ustawy, o której mowa w art. 4 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, ma zastosowanie po raz pierwszy do wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, przeprowadzonych na obszarze całego kraju, zarządzonych w związku z upływem obecnej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego.*

*3. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do przepisu art. 4 pkt 129 ustawy, o której mowa w art. 4 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”*

Przy przyjęciu proponowanego rodzaju redakcji art. 13, przepis art. 14 Projektu mógłby pozostać bez zmian.

W związku z omawianymi treściami Projektu pozostaje, ponieważ również oznacza ograniczenie biernego prawa wyborczego, tym razem jednak ogólne, a nie dotyczące tylko kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, propozycja sformułowana w art.

121 drugiego z wymienionych na wstępie projektów, mianowicie projektu ustawy o jawności życia publicznego. Jest to (pkt 1 art. 121), bardzo niegrammatycznie przedstawiona, propozycja dodania w art. 11 § 2 Kodeksu pkt 3, przewidującego brak biernego prawa wyborczego w razie naruszenia w okresie 4 lat poprzedzających datę wyborów ustawowych zakazów łączenia funkcji pochodzących z wyborów, o których mowa w § 1 (w tym w wyborach samorządowych), z wykonywaniem funkcji lub prowadzeniem działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach. Jak była o tym mowa, pozbawienie biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu osób skazanych wymagało zmiany Konstytucji, co świadczy o wyjątkowości pozbawiania biernego prawa wyborczego, a tym bardziej nakazuje dokonanie przekonywującego „rachunku aksjologicznego” z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Zarazem, jak również była o tym mowa, działać może jedynie na przyszłość. Zakładając dokonanie odpowiedniego „rachunku” i przyjęcie takiego rozwiązania, należy, poza wskazaną niegrammatycznością omawianego projektu, zwrócić uwagę na jego niedookreśloność. O ile bowiem prawomocne skazanie przez sąd jest, w razie zaistnienia, okolicznością bezsporną, o tyle samo naruszenie ustawowego zakazu (niekoniecznie bowiem co najmniej dwóch zakazów, jak to zapisano) nie jest okolicznością bezsporną, bowiem, aby było bezsporne, powinno ono być prawomocnie stwierdzone w odpowiednim postępowaniu; takie uzupełnienie analizowanej propozycji, w razie przyjęcia potrzeby odpowiedniego rozwiązania, uznać należy za niezbędne.

Podobnego uzupełnienia mogłyby wymagać dwie dalsze proponowane zmiany Kodeksu (art. 121 pkt 2 i 3 omawianej ustawy), dotyczące szczególnej przesłanki wygaśnięcia mandatu, odpowiednio, radnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ponieważ jednak stanowią one jedynie formalną zmianę brzmienia funkcjonujących obecnie przepisów, co do których nie ma wątpliwości co do trybu efektywnego stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, a do tego nie stanowią one o ograniczeniu biernego prawa wyborczego na okoliczność wyborów, można je potraktować jako wprowadzające zmianę techniczną – w odróżnieniu od ważnych merytorycznie zmian stanowiących podstawowy przedmiot niniejszej opinii.



**Ekspertyza prawna wykonana na zlecenie Unii Metropolii Polskich**