



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IV kadencja

Druk nr 3981
Warszawa, 22 marca 2005 r.

Pan
Włodzimierz Cimoszewicz
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, ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy - Kodeks karny wykonawczy.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Waldy Dzikowskiego.

(-) Łukasz Abgarowicz; (-) Zbigniew Chlebowski; (-) Andrzej Czerwiński;
(-) Grzegorz Dolniak; (-) Mirosław Drzewiecki; (-) Jarosław Duda;
(-) Waldy Dzikowski; (-) Marta Fogler; (-) Andrzej Gałazewski; (-) Zyta Gilowska; (-) Stanisław Gorczyca; (-) Cezary Grabarczyk; (-) Paweł Graś;
(-) Tadeusz Jarmuziewicz; (-) Ewa Kopacz; (-) Leszek Korzeniowski;
(-) Józef Krzyworzeka; (-) Tadeusz Maćkała; (-) Alicja Olechowska;
(-) Tadeusz Parchański; (-) Teresa Piotrowska; (-) Kazimierz Plocke;
(-) Edward Płonka; (-) Jan Rokita; (-) Jan Rzymelka; (-) Leszek Samborski; (-) Grzegorz Schetyna; (-) Tomasz Szczypiński; (-) Iwona Śledzińska-Katarasińska; (-) Jan Tomaka; (-) Tomasz Tomczykiewicz;
(-) Jacek Wojciechowicz; (-) Eugeniusz Wycisło; (-) Rafał Zagórny;
(-) Stanisław Zmijan; (-) Marek Żyliński.

USTAWA
z dnia
o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o
bezpośrednim wyborze wójta burmistrza, prezydenta miasta,
ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy – Kodeks karny
wykonawczy

Art. 1. W ustawie z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r.Nr 142, poz. 1591, zm. z 2002, Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, Dz. U. z 2003r. Nr 80, poz. 717, Dz. U. z 2004r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203) wprowadza się następujące zmiany:

1) dodaje się art. 28g. w brzmieniu:

„Art. 28g. 1. W przypadku zawieszenia wykonywania mandatu wójta, jego zadania i kompetencje przejmuje zastępca, a w gminach, w których powołuje się więcej, niż jednego zastępcę – pierwszy zastępca, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Jeżeli okoliczności powodujące zawieszenie wykonania mandatu wójta dotyczą również zastępcy, a w gminach, w których powołuje się więcej, niż jednego zastępcę - pierwszego zastępcy, zadania i kompetencje wójta przejmuje osoba, o której mowa w art. 97a ust. 1”.

2) dodaje się art. 97a. w brzmieniu:

„Art. 97a. 1. W przypadku, zaistnienia sytuacji o której mowa w art. 28g ust. 2 przewodniczący rady gminy kieruje nie później, niż w ciągu 48 godzin od powzięcia o tym wiadomości, wniosek do Prezesa Rady Ministrów o wyznaczenie osoby, która przejmie wykonywanie zadań i obowiązków wójta aż do ustania okoliczności powodujących zawieszenie wykonywania mandatu, nie dłużej jednak, niż do wygaśnięcia mandatu wójta.

2. W razie, gdy przewodniczący rady gminy nie wykona obowiązku, o którym mowa w ust. 1, wniosek do Prezesa Rady Ministrów kieruje wojewoda”.

Art. 2. W ustawie z dnia 20 czerwca 2002r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta (Dz.U. z 2002r. Nr 113, poz. 984, Nr 127 poz. 1089 i Nr 214, poz. 1806 i z 2004r. Nr 102, poz. 1055) wprowadza się następujące zmiany:

1) Tytuł rozdziału 5 otrzymuje brzmienie:
„Wygaśnięcie i zawieszenie wykonywania mandatu wójta.”;

2) w art. 26. ust.1:

a) pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) prawomocnego skazującego wyroku sądu, orzeczonego za przestępstwo umyślne,”;

b) dodaje się pkt 5a. w brzmieniu:

„5a) odbywania kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne na okres dłuższy, niż 3 miesiące,”;

3) dodaje się art. 26.a w brzmieniu:

„Art. 26.a 1. Zawieszenie wykonywania mandatu wójta następuje wskutek:

1) tymczasowego aresztowania;

2) odbywania kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne na okres krótszy, niż 3 miesiące;

3) odbywania kary aresztu;

4) niezdolności do pracy z powodu choroby wymagającej hospitalizacji powyżej 30 dni;

5) faktycznego niewykonywania zadań i kompetencji, trwającego dłużej niż 30 dni.

2. Zawieszenie wykonywania mandatu wójta z przyczyn określonych w pkt 4 i 5 następuje jedynie w przypadku niepowierzenia prowadzenia spraw gminy w swoim imieniu zastępcy lub sekretarzowi gminy.

3. Potwierdzeniem zaistnienia okoliczności, o których mowa w ust. 1 są odpowiednio:

1) zawiadomienie pracodawcy, o którym mowa w art. 261 § 3 kpk – w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1;

2) wezwanie sądu do odbycia kary, o którym mowa w art. 79 § 1 kkw – w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3;

3) zaświadczenie lekarskie, o jakim mowa w przepisach ustawy z dnia 25 czerwca 1999r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. Nr 60, poz. 636, zm. Nr 110, poz. 1256, z 2000r. Nr 53, poz. 633, z 2001r. Nr 99, poz. 1075, Nr 154, poz. 1791, z 2002r. Nr 199, poz. 1673 i z 2004r. Nr 121, poz. 1264) w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 4;

4) ustalenie przez przewodniczącego rady gminy nieprzerwanej i nie zapowiadanej przez wójta absencji w urzędzie gminy przez 30 dni w przypadkach o których mowa w ust. 1 pkt. 5, z zastrzeżeniem ust. 2.

4. Okres zawieszenia wykonywania mandatu rozpoczyna swój bieg od dnia następującego po dniu zaistnienia zdarzeń, o których mowa w ust. 1 i kończy się dnia następnego po dniu ich ustania.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 15 września 2000r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 z. 2002 Nr 23, poz. 220, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1297, z 2004r. Nr 102, poz. 1055) wprowadza się następujące zmiany:

Art. 55 otrzymuje brzmienie:

„Art. 55. 1. Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30 procent uprawnionych do głosowania z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego jest ważne także w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej, niż 3/5 biorących udział w wyborze odwoływanego organu.”.

Art. 4. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U Nr 90, poz. 557, Nr 160, poz. 1083 z 1999r, Nr 83, poz. 931, z 2000r. Nr 60, poz. 701 i Nr 120, poz. 1268, z 2001, Nr 98, poz. 1071 i Nr 111, poz. 1194, z 2002r. Nr 74, poz. 676, Nr 200, poz. 1679, z 2003r. Nr 111, poz. 1061 i Nr 142, poz. 1380) wprowadza się następujące zmiany: w art. 79 dodaje się § 4 w brzmieniu:

„§ 4 W przypadku, gdy skazanym jest funkcjonariusz publiczny, odpis wezwania, o którym mowa w § 1, sąd przesyła instytucji, w której pełni on funkcję.”.

Art. 5. W ciągu 14 dni od ogłoszenia niniejszej ustawy w Dzienniku Ustaw, wójtowie gmin, w których powołano więcej, niż jednego zastępcę wójta, wskażą w drodze zarządzeń swych pierwszych i kolejnych zastępców.

Art. 6. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z tym, że art. 26 ust. 1 pkt 5 ustawy, o której mowa w art. 2, wchodzi w życie od kadencji wójtów, następującej po kadencji, w czasie której ustawa weszła w życie.

U z a s a d n i e

1. Wydanie proponowanej ustawy ma na celu zaradzenie występującej ostatnio co raz częściej sytuacji, polegającej na tym, że wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, określane dalej jako „wójtowie” próbują rządzić swymi gminami „zza krat”: pozbawieni wolności, a przez to i możliwości swobodnego wypełniania obowiązków funkcjonariusza publicznego. Przy tym sytuacje takie obejmują nie tylko przypadki pozbawienia wolności na podstawie prawomocnych wyroków, ale także inne, podobne sytuacje, jak: tymczasowe aresztowanie, odbywanie kary aresztu, przymusowa hospitalizacja, czy inne przypadki, które faktycznie czynią niemożliwym wypełnianie mandatu wójta. Celem wydania ustawy jest więc wyeliminowanie sytuacji, w których osoby pozbawione wolności usiłują pełnić mandat wójta pomimo faktycznego braku warunków po temu. W związku ze zmianą ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta wnioskodawcy proponują zmianę w ustawie – Kodeks karny wykonawczy. Wprowadzony przepis zobowiązuje sąd do doręczenia odpisu wezwania do odbywania kary pozbawienia wolności także instytucji w przypadku gdy skazanym jest funkcjonariusz publiczny pełniący w niej funkcję. To dodatkowe uregulowanie pozwala m.in. gminie mieć pewność, że poweźmie informację od sądu o np. tymczasowo aresztowanym wójcie. Projekt ustawy zawiera także propozycję zmiany ustawy o referendum lokalnym. Wnioskodawcy proponują zmianę progu ważności referendum w przypadku odwoływania organu gminy i powiązania go z frekwencją przy wyborze tego organu. Takie rozwiązanie jest logiczne i poparte doświadczeniami ze statystyk wyborczych i referendalnych, uzależnia próg ważności w referendum o odwołanie organu od „siły” mandatu (frekwencji) wybranego organu gminy.

2. W obecnie obowiązującym stanie prawnym, a więc w odniesieniu do wójtów bieżącej kadencji ustawodawca przewidział między innymi wygaśnięcie mandatu na wypadek skazania wójta prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Ani skazanie przed uzyskaniem mandatu wójta, ani skazanie po uzyskaniu tego mandatu nie powodują wygaśnięcia mandatu do czasu uprawomocnienia się wyroku. Z kolei według art. 26 ustawy z dnia 20 czerwca 2002r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta (Dz.U. z 2002r. Nr 113, poz. 984, Nr 127 poz. 1089 i Nr 214, poz. 1806 i z 2004r. Nr 102, poz. 1055), w brzmieniu, które ma wejść w życie od nowej kadencji, wójtowie nie traciliby mandatu w przypadku orzeczenia wobec nich kary pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. W obecnie obowiązującym stanie prawnym brak

jest również unormowań odnoszących się do sytuacji, kiedy osoba pełniąca mandat wójta zostanie tymczasowo aresztowana albo odbywać będzie karę aresztu, albo zostanie poddana przymusowej hospitalizacji, względnie z innych powodów utraci faktyczną możliwość wypełniania swego mandatu. Próg 30% w ustawie o referendum lokalnym w celu odwołania organu wykonawczego gminy lub rady gminy jest progiem sztucznym i bardzo trudnym, a w przeważającej części niemożliwym, do przekroczenia. Tymczasem analiza danych o frekwencji w wyborach bezpośrednich wójtów przeprowadzonych w 2002 roku (zwłaszcza w II turze) wskazuje, że duża część osób uzyskała mandat przy frekwencji niższej niż 30%. Nieskuteczność odwołania organu zwłaszcza w sytuacji, gdy istnieją uzasadnione podejrzenia, że organ złamał lub też często łamie prawo sprawia, że lokalne społeczności czują się bezsilne i bezradne. Umacnia się natomiast przekonanie, że system prawa jest tak skonstruowany, by czynić nieusuwalnymi także i tych, którzy powinni stać na straży prawa a oni je łamią.

3. Proponowana Wysokiej Izbie ustawa ma skutkować nie tylko przywróceniem i rozszerzeniem sytuacji, w których mandat wójta będzie wygasać z powodu utraty warunków do jego sprawowania, lecz także wprowadzeniem unormowań, na mocy których osoba sprawująca mandat wójta będzie miała mandat zawieszony, gdy w stosunku do niej ziszczy się sytuacja stanowiąca czasową przeszkodę w wykonywaniu mandatu wójta. Według propozycji projektodawców zawieszenie wykonywania mandatu wójta miałyby następować w przypadku 1) tymczasowego aresztowania; 2) odbywania kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne na okres krótszy, niż 3 miesiące; 3) odbywania kary aresztu; 4) niezdolności do pracy z powodu choroby wymagającej hospitalizacji powyżej 30 dni; 5) faktycznego niewykonywania zadań i kompetencji, trwającego dłużej niż 30 dni. Instytucja zawieszenia mandatu wójta funkcjonowałaby obok obowiązującej już wcześniej instytucji wygaśnięcia mandatu, zasadniczo odnoszącej się do sytuacji, gdy przeszkoda w wykonywaniu mandatu wójta ma charakter trwały. W projekcie ustawy wprowadza się także zmianę w ustawie Kodeks karny wykonawczy, a mianowicie dodaje się §4 w art. 79 w brzmieniu: „w przypadku gdy skazanym jest funkcjonariusz publiczny odpis wezwania, o którym mowa w §1 sąd przesyła instytucji, w której pełni on funkcję.”. tak wprowadzony zapis w KKW będzie umożliwiał realizację zapisów projektowanych w nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Z kolei proponowana zmiana w ustawie o referendum lokalnym wychodzi naprzeciw ostatnim doświadczeniom a także społecznym oczekiwaniom. Zmiana obowiązującego dotąd progu wymaganej frekwencji w referendum

odwołującym organ gminy w wersji zaproponowanej przez wnioskodawców „referendum w sprawie odwołania jednostki samorządu terytorialnego jest ważne także w przypadku gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 biorących udział w wyborze odwoływanego organu” niesie następujące skutki:

- daje lokalnym społecznościom realną możliwość skutecznego egzekwowania odpowiedzialności od tych, którzy zostali wybrani jako ich przedstawiciele i których podstawowym obowiązkiem jest przestrzeganie prawa;
- powoduje wzrost poczucia odpowiedzialności osób sprawujących funkcje publiczne;
- przyczyni się do wzrostu uczestnictwa lokalnych społeczności w życiu publicznym;
- mimo obniżenia progu w referendum, przy niskiej frekwencji wyborczej, nie spowoduje odwołań niekontrolowanych i przypadkowych.

4. W ocenie wnioskodawców projekt ustawy nie spowoduje ujemnych dla budżetu państwa, ani dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego skutków gospodarczych, ani finansowych. Uchwalenie powyższego projektu ustawy spowoduje natomiast skutki społeczne. Po pierwsze przyczyni się do podniesienia autorytetu i rangi prawa, odsuwając od rządzenia gminami nie tylko osoby, prawomocnie skazane, lecz także osoby, na które padło podejrzenie, że mogły popaść z konflikt z prawem. Ustawa ta spowoduje także skutki prawne: na jej mocy nieco szerszy, niż dotychczas, krąg osób nie będzie mógł piastować mandatu wójta. Poza tym nowa kategoria osób czasowo nie będzie mogła wykonywać tego mandatu, choć nie będzie owego mandatu tracić.

5. Projekt ustawy nie spowoduje obciążenia budżetu państwa, ani też obciążenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

6. Wydanie projektowanej ustawy nie jest związane z koniecznością przedstawienia założeń aktów wykonawczych. Żaden z przepisów nowelizowanych lub wprowadzanych do ustawy o samorządzie gminnym, czy do ustawy o bezpośrednim wyborze wójta nie ustanawia norm kompetencji prawodawczej do wydania rozporządzenia, ani aktu prawa miejscowego.

7. Przedmiot regulacji zawartej w projektowanej ustawie nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 24 marca 2005 r.

Pan
Włodzimierz Cimoszewicz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
o zgodności przedstawionego poselskiego projektu ustawy o zmianie
ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o bezpośrednim wyborze wójta,
burmistrza, prezydenta miasta, ustawy o referendum lokalnym oraz
ustawy – Kodeks karny wykonawczy (przedstawiciel wnioskodawców:
poseł Waldy Dzikowski) z prawem Unii Europejskiej

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Przedstawiony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy ma na celu uniemożliwienie sprawowania urzędu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta osobom m.in. tymczasowo aresztowanym, odbywającym kary pozbawiania wolności, odbywającym kary aresztu.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Stosownie do art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Wspólnota działa jedynie w ramach uprawnień przyznanych jej w Traktacie i celów w nim oznaczonych. Państwa członkowskie zachowują suwerenność, a jedynie przekazują wykonywanie niektórych kompetencji Wspólnocie. W oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości należy stwierdzić, że przekazanie to nie ogranicza autonomii organizacyjnej i proceduralnej państwa członkowskiego. Państwa mogą swobodnie decydować o strukturze, kompetencjach i trybie działania organów państwowych, w tym o ich

powoływaniu i likwidacji, nawet wówczas, gdy wiąże się to z implementacją prawa wspólnotowego (wyrok w sprawie International Fruit Company przeciwko Produktschap voor Groenten en Fruit z 15 grudnia 1971 r., sprawy 51-54/71 ECR z 1971 r.).

Kwestie objęte zakresem opiniowanego projektu ustawy nie zostały przekazane do kompetencji Wspólnoty, pozostają zatem w kompetencji Państw Członkowskich i nie są objęte prawem Unii Europejskiej.

III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa wspólnotowego

Projekt nie jest objęty zakresem przedmiotowym regulacji prawa Unii Europejskiej.

IV. Konkluzje

Przedstawiony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Opracował: Zespół Prawa Europejskiego

Akceptował: Dyrektor Biura Studiów i Ekspertyz

Wiesław Staśkiewicz



Warszawa, 24 marca 2005 r.

Pan
Włodzimierz Cimoszewicz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna

dotycząca możliwości uznania przedstawionego poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Waldy Dzikowski) za projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 Regulaminu Sejmu

Stosownie do art. 95a ust. 1 Regulaminu Sejmu, projektem ustawy wykonującym prawo Unii Europejskiej jest projekt ustawy mający na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Przedstawiony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy ma na celu uniemożliwienie sprawowania urzędu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta osobom m.in. tymczasowo aresztowanym, odbywającym kary pozbawiania wolności, odbywającym kary aresztu.

Ponieważ projekt nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej, nie ma podstaw by uznać go, w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu, za projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Opracował: Zespół Prawa Europejskiego

Akceptował: Dyrektor Biura Studiów i Ekspertyz

Wiesław Staśkiewicz

Deskryptory Bazy REX: Unia Europejska, wójt, burmistrz, prezydent, referendum lokalne

