Krzysztof Skotnicki

Niepołączalność stanowisk członków organów jednostek pomocniczych w gminach¹

Incompatibility of positions in auxiliary units of communes (WAKiU-752/18): A danger of conflict of interests in case of election to a legislative or an executive body of an auxiliary unit exists both with regard to executive positions and all local self-government employees (including councillors). A prohibition of standing for a position in the legislative (or executive) body of the auxiliary unit by a local self-government officer is not admissible, because regulating human rights may be exclusively regulated by statutes. Introducing statutory provisions concerning a formal incompatibility may prevent such conflict of interests. Such problem (conflict of interests) does not exist in case when the local government officer resides and works in different communes.

Keywords: commune, auxiliary unit, body of subsidiary units, councillor, incompatibility of post, local self-government

Słowa kluczowe: gmina, jednostka pomocnicza, organy jednostki pomocniczej, radny, niepołączalność stanowisk, samorząd terytorialny

Profesor dr hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Łódzkiego;
kskotnicki@wpia.uni.lodz.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest propozycja ustanowienia zabezpieczenia prawnego przed powstawaniem konfliktu interesów w następstwie wyboru urzędnika samorządowego mieszkającego w gminie, w której pracuje, do organu uchwałodawczego (ale i wykonawczego) jednostki pomocniczej.

¹ *Opinia prawna na temat niepołączalności stanowisk członków organów jednostek pomocniczych w gminach* sporządzona 20 kwietnia 2018 r. na zlecenie posła Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość; BAS-WAKiU 752/18.

Uzasadnienie

Uważam, że podniesiony problem odnośnie do możliwości ustanawiania zakazu zasiadania przez urzędników samorządowych w radach dzielnic dotyczy generalnie organów uchwałodawczych wszystkich jednostek pomocniczych (oczywiście również do organów wykonawczych) i dlatego w opinii odnoszę się do tego zagadnienia niezależnie od nazwy jednostki pomocniczej.

Opinię rozpocząć należy od przypomnienia, że podstawę prawną istnienia i działania jednostek pomocniczych w gminie formułuje art. 5 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2016, poz. 446, ze zm.; dalej: u.s.g.m.). Stanowi on, że gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne (zdanie pierwsze); przewiduje ponadto, że jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Obowiązek tworzenia dzielnic jako jednostek pomocniczych przewiduje jedynie art. 5 ust. 1 ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. 2015, poz. 1438, ze zm.). Pokazuje to olbrzymią różnorodność jednostek pomocniczych, samo bowiem wyliczenie ich nazw jest jedynie przykładowe. Dlatego też w praktyce stosowane są również takie nazwy jak: kolonia, przysiółek, siola, okręgi, obwody, rewiry czy kwartał, a nawet miejscowość².

Jednostki pomocnicze są tym samym bardzo zróżnicowane nie tylko pod względem nazwy, ale przede wszystkim wielkości, tak z uwagi na liczbę mieszkańców, jak i na obszar. Nie może to jednak zaskakiwać, skoro niezwykle zróżnicowane są same gminy – od małych, wiejskich, co najwyżej kilkutysięcznych, w których siedziba nie ma nawet statusu miasta, poprzez miejsko-wiejskie, których „miejskość” przejawia się w tym, że siedziba ich władz położona jest w miejscowości posiadającej prawa miejskie, jednak z dominującymi obszarami o klasycznym wiejskim charakterze, po gminy obejmujące obszar wyłącznie miejscowości posiadającej prawa miejskie, a także wielkie kilkuset tysięcy miasta, a w przypadku Warszawy nawet metropolię zamieszkałą przez ponad 1,7 mln mieszkańców.

Sołectwa czy przysiółki to jednostki pomocnicze tworzone tradycyjnie na terenach wiejskich, często uwzględniające ich historyczną przeszłość czy wręcz odrębność, w czym widoczne są również względy sentymentalne, natomiast rzadziej względy natury praktycznej. Już same te nazwy podkreślają, że są to jednostki niewielkie zwłaszcza pod względem liczby mieszkańców. Dla miast właściwsze jest nazywanie jednostek pomocniczych osiedlami czy nawet dzielnicami, co

² Zob. D. Tyrawa [w:] *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, red. M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz, Lublin 2013, s. 121; B. Jaworska-Dębska, Uwaga 2 do art. 5 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 130–131; *Komentarz do art. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.01.142.1591)* [w:] G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005.

w szczególności w tym drugim przypadku podkreśla, że są to jednostki większe tak pod względem obszaru, jak i liczby mieszkańców. Konsekwencją obowiązującej ustawowej regulacji jednostek pomocniczych jest zatem to, że będące nimi osiedla czy dzielnice w dużych miastach na prawach powiatu (jak np. Kraków czy Łódź) są większe od niejednej ledwie kilkutysięcznej gminy wiejskiej.

Ustawa o samorządzie gminnym przesądza, że jednostki pomocnicze mają swoje organy uchwałodawcze (stanowiące i kontrolne) oraz wykonawcze. Zgodnie z tymi postanowieniami organami tymi są: w sołectwie – zebranie wiejskie jako organ uchwałodawczy i sołtys (wspomagany przez radę sołecką) jako organ wykonawczy (art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g.m.), natomiast w dzielnicy czy osiedlu – rada osiedla jako organ uchwałodawczy oraz zarząd na czele z przewodniczącym jako organ wykonawczy (art. 37 ust. 1 i 2 u.s.g.m.), przy czym w statucie osiedla nadawanym przez radę gminy może być ustalone, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców (art. 37 ust. 4 u.s.g.m.).

W opinii pomijam kwestie odnoszące się do liczebności rady dzielnicy (osiedla), jak i organizacji nienazwanych w ustawie o samorządzie gminnym jednostek pomocniczych. Zastrzegam jednak, że dalsze rozważania odnoszące się do organów jednostek pomocniczych nazwanych w ustawie dotyczą również organów jednostek pomocniczych w ustawie nienazwanych.

Pojawiało się podejrzenie, że w przypadku – jak rozumiem – wszystkich pracowników samorządowych może pojawić się kolizja interesów, jeżeli zostaną wybrani w skład organu uchwałodawczego jednostki pomocniczej. Uważam, że jest to obawa w pełni zasadna, przy czym w szczególności możliwe jest wywieranie nacisku na pracownika ze strony wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Problem konfliktu interesów jeszcze wyraźniej występuje w przypadku radnego, który zostaje przewodniczącym jednostki pomocniczej. Jest oczywiście zrozumiałe, że podniesiony problem nie dotyczy sytuacji, w której urzędnik samorządowy mieszka w innej gminie a pracuje w innej, gdyż wówczas konflikt interesów nie wystąpi. W niektórych statutach jednostek pomocniczych ustanawiany jest zakaz kandydowania do tych organów przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska w urzędzie gminy (miasta). Czy ograniczenia takiego nie można rozszerzyć na wszystkich pracowników samorządowych oraz czy można uczynić to jedynie w statutach jednostek pomocniczych, czy niezbędna jest nowelizacja ustawy o pracownikach samorządowych bądź innej ustawy?

Odnosząc się do tego pytania i postulatu, przede wszystkim chciałbym wskazać na zdecydowanie zbyt lakoniczne, a przy tym również niezrozumiałe bardzo odmienne uregulowania dotyczące z jednej strony wyboru sołtysa i rady sołeckiej, a z drugiej strony wyboru organów innych jednostek pomocniczych. Przypomnę, że zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g.m.: *[s]ołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania*. Z kolei w przypadku wyboru organów innych jednostek art. 35 ust. 3 pkt. 2

tej ustawy, nakładając na radę gminy obowiązek uchwalenia statutu jednostki pomocniczej, nakazuje jednocześnie w szczególności zamieścić w nim „zasady i tryb wyborów organów jednostek pomocniczych”. Nie jest dla mnie zrozumiałe, dlaczego w przypadku sołtysa i rady sołeckiej zasady ich wyboru określone są wprost w ustawie, natomiast w przypadku wyboru organów innych jednostek pomocniczych istnieje odesłanie do regulacji w statucie jednostki pomocniczej. Za niedopuszczalne uważam przy tym regulowanie zasad wyboru organów jednostki pomocniczej w statucie.

W literaturze przedmiotu od lat podnosi się, że w praktyce określanie w statutach zasad i trybu wyboru organów jednostki pomocniczej budzi wątpliwości. Barbara Jaworska-Dębska bardzo trafnie podnosi przy tym: *Niewątpliwie punktem wyjścia dla ustaleń tego, co jest w tej materii w statucie prawnie dopuszczalne, jest przyjęcie tezy, że określenie w statucie jednostki pomocniczej zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej musi się mieścić w ramach wyznaczonych przepisami ustawy o samorządzie gminnym oraz Kodeksu wyborczego i musi te unormowania respektować bez możliwości jakiegokolwiek modyfikacji. Ustawy określają podstawowy katalog zasad prawa wyborczego organów jednostek pomocniczych, natomiast w statucie jednostki pomocniczej powinny się znaleźć wszystkie zasady szczegółowe. Z tego powodu statut jednostki pomocniczej nie może zawierać nowych, dodatkowych zasad prawa wyborczego, a jedynie uszczegółowienie istniejących. W związku z powyższym należy uznać, że w statucie sołectwa – w ramach określania zasad i trybu wyborów organów sołectwa – jest miejsce na ustalenie form i trybu, w jakim powinny być zgłoszone kandydatury sołtysa i członków rady sołeckiej (...). W statucie jednostki pomocniczej jest też miejsce na określenie długości kadencji wybieranych organów oraz wskazanie, że po upływie kadencji działają one do dnia ogłoszenia wyników wyborów nowych organów³.*

Przed wszystkim uważam, że niedopuszczalne jest pozbawianie w statucie jednostki pomocniczej możliwości kandydowania przez radnych (bądź kogokolwiek innego) w wyborach do organów jednostek pomocniczych. Prawa człowieka należą do wyłącznej materii ustawowej, stąd statut absolutnie nie jest aktem prawnym – i to nawet w sytuacji, gdy jest prawem miejscowym powszechnie obowiązującym – do ustanawiania takiego ograniczenia. Gdyby miało być ono ustanowione, to aktami prawnymi, w których byłoby możliwe dokonanie tego, wydają się być Kodeks wyborczy lub ustawa o samorządzie gminnym. Drugi z tych aktów wydaje się nawet bardziej właściwy, gdyż to w nim uregulowana jest kwestia istnienia jednostek pomocniczych, określone są ich organy uchwałodawcze i wykonawcze, tam wreszcie zawarte jest sygnalizowane niezbyt szczęśliwe przesądzenie o regulowaniu przez statut jednostki pomocniczej zasad i trybu wyboru jej organów.

³ B. Jaworska-Dębska, Uwaga 3a do art. 35 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 546.

Jestem jednak zdania, że w celu uniknięcia konfliktu interesów, które legły u podłoża powstania tej opinii, zamiast pozbawienia prawa kandydowania zdecydowanie właściwszym rozwiązaniem jest ustawowe wprowadzenie niepołączalności formalnej, a więc zakazu łączenia mandatu z określonymi funkcjami bądź stanowiskami. Nie dojdzie tym samym do pozbawienia osoby prawa kandydowania, lecz zostanie pozostawienie jej możliwości wyboru, czy chce nadal pracować jako urzędnik samorządowy, czy też być członkiem organu uchwałodawczego bądź wykonawczego jednostki pomocniczej. Jest to możliwe przykładowo poprzez uzupełnienie art. 25b u.s.gm. o pkt 4, zgodnie z którym mandatu radnego nie będzie można łączyć z członkostwem w organie jednostki pomocniczej gminy. Jednak przede wszystkim powinny zostać w stosowny sposób rozbudowane przepisy ustawy o samorządzie gminnym odnoszące się do wyborów organów uchwałodawczych i wykonawczych jednostek pomocniczych.

Z uwagi na treść pytania pragnę również stwierdzić, że, moim zdaniem, miejscem na ustanowienie wskazanej zasady niepołączalności stanowisk nie powinna być ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 902, ze zm.), gdyż dotyczy ona kwestii *stricte* związanych z zatrudnieniem. Gdyby jednak stosowny przepis miał się w niej znaleźć, to uważam, że powinno zostać to umieszczone w rozdziale 3 o obowiązkach pracownikach samorządowych, po art. 32 ustanawiającym wymóg złożenia oświadczenia majątkowego.

Podsumowanie

- Nie tylko w odniesieniu do osób na stanowiskach kierowniczych, lecz do wszystkich pracowników samorządowych (jak i radnych gminy) istnieje niebezpieczeństwo występowania konfliktu interesów w przypadku ich wyboru do organu uchwałodawczego lub wykonawczego jednostki pomocniczej.
- Konflikt interesów będzie mieć miejsce również w przypadku wyboru radnego gminy do organu uchwałodawczego lub wykonawczego jednostki pomocniczej.
- Niedopuszczalne jest ustanawianie zakazu kandydowania urzędnika samorządowego do organu uchwałodawczego (bądź wykonawczego) jednostki pomocniczej w statucie jednostki pomocniczej, gdyż prawa człowieka należą do wyłącznej materii ustawowej.
- Zakaz kandydowania pracowników samorządowych w wyborach do organów jednostki pomocniczej nie jest właściwym sposobem zapobieżenia wystąpienia konfliktu interesów w przypadku zdobycia przez nich mandatu.
- Zapobiec wystąpieniu konfliktu interesów w przypadku zdobycia przez urzędnika samorządowego mandatu w organie uchwałodawczym lub wykonawczym jednostki pomocniczej może ustawowe wprowadzenie niepołączal-

ności formalnej. Rozwiązanie takie powinno zostać uregulowane w ustawie o samorządzie gminnym, nie wydaje się natomiast właściwe, aby zostało zawarte w ustawie o pracownikach samorządowych.

- Jest zrozumiałe, że podniesiony problem nie dotyczy sytuacji, w której urzędnik samorządowy mieszka w innej gminie niż ta, w której pracuje, gdyż wówczas konflikt interesów nie wystąpi.

Bibliografia

- Jaworska-Dębska B., Uwaga 2 do art. 5; uwaga 3a do art. 35 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Tyrawa D., *Jednostki pomocnicze gminy [w:] Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, red. M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz, Lublin 2013.