



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.12.2024

Warszawa, 19 listopada 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec komisyjnego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych (druk nr 205).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu

wobec komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych (druk nr 205)

I. Przedmiot regulacji

Projekt nowelizacji ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych¹⁾ (zwanej dalej także „ustawą”) przewiduje nałożenie wymogu posiadania cechy nieskazitelnego charakteru na członka samorządowego kolegium odwoławczego, w tym również prezesa kolegium, a także wskazanie utraty tego przymiotu w katalogu przesłanek odwołania prezesa kolegium, będących zarazem przesłankami odwołania członka kolegium. W uzasadnieniu projektu wskazano, że taki wymóg ustawowy dotyczy wielu zawodów prawniczych, jak również pracowników urzędów państwowych. Zgodnie z zamierzeniem projektodawcy skutkiem ustawy ma być zrównanie wymogów stawianych wobec członków samorządowych kolegiów odwoławczych z wymogami stawianymi wobec pracowników urzędów państwowych.

II. Obecny stan prawny

Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych stanowi, że etatowym członkiem kolegium może być osoba, która spełnia łącznie następujące warunki: ma obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw publicznych, ukończyła magisterskie studia prawnicze lub administracyjne, wykazuje się wysokim poziomem wiedzy prawniczej w zakresie administracji publicznej oraz ma doświadczenie zawodowe, a także nie była skazana prawomocnym wyrokiem, orzeczonym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej (art. 7 ust. 1 ustawy). Te same wymagania musi spełniać prezes kolegium, powoływany na to stanowisko spośród kandydatów będących etatowymi członkami kolegium (art. 5 ust. 1 ustawy). Pozaetatowym członkiem kolegium może być osoba, która nie ukończyła magisterskich studiów prawniczych ani administracyjnych, jeżeli ma wyższe wykształcenie i spełnia pozostałe wymagania stawiane członkom etatowym (art. 7 ust. 1a ustawy). Spełnienie wymagań ustawowych podlega sprawdzeniu w toku konkursu, w drodze którego wyłaniania są kandydaci na członków samorządowego kolegium odwoławczego (art. 8 ustawy). Wydane na podstawie regulacji ustawowej rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 maja 1999 r. w sprawie trybu przeprowadzania konkursu na członków samorządowego kolegium odwoławczego²⁾ określa wzór ogłoszenia o konkursie, zawierający wyszczególnienie tych wymogów.

Członka samorządowego kolegium odwoławczego powołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek prezesa kolegium, zgłoszony po uzyskaniu opinii zgromadzenia ogólnego kolegium, przyjętej w głosowaniu tajnym, większością głosów, w obecności co najmniej połowy jego składu. Etatowi członkowie kolegium są powoływani na czas nieokreślony, a członkowi pozaetatowi na kadencję trwającą 6 lat, przy czym co 3 lata następuje wymiana połowy ich składu (art. 7 ust. 2–4 i 7 ustawy). Prezesa samorządowego kolegium

¹⁾ Dz. U. z 2018 r. poz. 570.

²⁾ Dz. U. poz. 462.

odwoławczego powołuje na sześcioletnią kadencję Prezes Rady Ministrów na wniosek zgromadzenia ogólnego kolegium, spośród dwóch kandydatów będących etatowymi członkami kolegium. Wyboru kandydatów na prezesa kolegium dokonuje zgromadzenie ogólne kolegium w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej 3/5 swojego składu (art. 5 ust. 1–3 ustawy).

Przewidzianymi w ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych przesłankami odwołania zarówno prezesa, jak i członka kolegium są: złożenie rezygnacji ze stanowiska, skazanie prawomocnym wyrokiem, orzeczoną za przestępstwo popełnione z winy umyślnej oraz utrata obywatelstwa polskiego lub pełni praw publicznych (art. 6 ust. 1 pkt 1–3, art. 7 ust. 6 ustawy). Prezes kolegium może zostać odwołany także w przypadku stwierdzenia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej powtarzającego się naruszania prawa podczas wykonywania obowiązków lub uchylania się od ich wykonywania (art. 6 ust. 1a ustawy). Dodatkową przesłanką odwołania członka kolegium jest natomiast prawomocne orzeczenie kary wykluczenia ze składu kolegium przez właściwą komisję dyscyplinarną, po przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego, uregulowanego w ustawie i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec członków samorządowego kolegium odwoławczego oraz wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia³⁾. Prezesa kolegium odwołuje Prezes Rady Ministrów, w drodze decyzji, na którą służy zainteresowanemu skarga do sądu administracyjnego (art. 6 ust. 2–5 ustawy). Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie sądowym poglądem w tym samym trybie jest dokonywane odwołanie członka kolegium, które następuje na wniosek prezesa kolegium.

III. Ocena propozycji zawartych w projekcie ustawy

Przywołane w projekcie nowelizacji ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych pojęcie „nieskazitelny charakter” jest jedną z klauzul generalnych stosowanych przy definiowaniu rygorów selekcyjnych w przepisach ustawowych, w szczególności w pragmatykach zawodowych. Podobnie jak pokrewne klauzule, takie jak np. „nieposzlakowana opinia”, „nienaganna postawa etyczna”, „przestrzeganie podstawowych zasad moralnych” czy „rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu”, odsyła ona poza system prawny, do norm moralnych o charakterze ocennym. Tego rodzaju klauzule ustawowe limitują dostęp do służby publicznej oraz zawodów zaufania publicznego, jednakże nie są stosowane powszechnie. Obok ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, będącej przedmiotem projektowanej nowelizacji, nie przewiduje jej także m.in. normująca funkcjonowanie organów kolegialnych o zbliżonym charakterze ustawa z dnia 12 października 1994 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁴⁾. Nie kwestionując ogólnej idei stawiania osobom realizującym zadania publiczne wysokich wymagań etyczno-moralnych, należy wskazać na zasadnicze wątpliwości jakie może budzić zarówno wybór przewidzianej w projekcie klauzuli generalnej, mającej znajdować zastosowanie do członków

³⁾ Dz. U. poz. 125.

⁴⁾ Dz. U. z 2023 r. poz. 1325, z późn. zm.

samorządowych kolegiów odwoławczych, jak i proponowane szczegółowe uregulowania dotyczące jej stosowania.

Samorządowe kolegia odwoławcze należą do organów administracji publicznej, wykonujących (podobnie jak m.in. wojewodowie i dyrektorzy izb administracji skarbowej) zadania organu wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Nie jest zatem zasadne poszukiwanie wzorców unormowań dla uregulowania sytuacji członków kolegiów poza ustawodawstwem normującym sferę administracji publicznej. Dotyczy to w szczególności wymienionych w uzasadnieniu projektu zawodów prawniczych, związanych m.in. z obszarem wymiaru sprawiedliwości. Zastrzeżenia budzić może także zawarte w uzasadnieniu projektu nawiązanie do ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁵⁾, zważywszy na jej wąski zakres podmiotowy, nieobejmujący m.in. pracowników, wobec których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁶⁾. Zauważenia wymaga, że status pracowniczy etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych w zakresie nieuregulowanym w ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych określają odpowiednio stosowane przepisy urzędniczej pragmatyki służbowej, jaką jest ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁷⁾. Przewidziane w niej rygory selekcyjne nie obejmują proponowanego w projekcie wymogu nieskazitelnego charakteru, lecz zawierają warunek cieszenia się nieposzlakowaną opinią. Wskazana klauzula generalna ma charakter dominujący w pragmatykach służbowych stosowanych w administracji publicznej, z uwagi na jej występowanie również w ustawie o służbie cywilnej, regulującej zatrudnienie na stanowiskach urzędniczych w administracji rządowej. Z powyższych względów dokonany przez projektodawcę wybór klauzuli generalnej nie wydaje się trafny.

Spełnianie przewidzianego w projekcie dodatkowego wymogu stawianego kandydatom na prezesa oraz członków kolegium podlegałoby ocenie zarówno w ramach procedur powołania na te stanowiska przez Prezesa Rady Ministrów, jak również na wcześniejszych etapach wyboru kandydatów na prezesa oraz konkursu na członków kolegium. Poszerzenie katalogu wymogów stawianych członkom kolegiów powinno zatem znaleźć odzwierciedlenie w akcie wykonawczym, wydanym na podstawie art. 8 ust. 5 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych. Obowiązującym rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 maja 1999 r. w sprawie trybu przeprowadzenia konkursu na członków samorządowego kolegium odwoławczego ustalony został bowiem wzór ogłoszenia o konkursie, zawierający m.in. wyszczególnienie kryteriów, jakie powinni spełniać kandydaci przystępujący do konkursu. Konieczność zmiany ww. aktu wykonawczego lub zastąpienia go nowym aktem wykonawczym nie została zaś wskazana w uzasadnieniu projektu.

Zgodnie z przedstawionym projektem ustawy o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych spełnianie wymogu nieskazitelnego charakteru wymagałoby oceny zarówno w toku procedur poprzedzających powołanie prezesa oraz innych członków kolegium, jak również po powołaniu, w razie podejrzenia utraty tego przymiotu. W tym drugim przypadku ciężar stwierdzenia jego utraty w odniesieniu do członka kolegium spoczywałby na prezesie

⁵⁾ Dz. U. z 2023 r. poz. 1917.

⁶⁾ Dz. U. z 2024 r. poz. 409.

⁷⁾ Dz. U. z 2024 r. poz. 1135.

kolegium i Prezesie Rady Ministrów, zaś w odniesieniu do prezesa kolegium – wyłącznie na Prezesie Rady Ministrów. Rozwiązanie takie nie znajduje analogii w regulacjach dotyczących zawodów powołanych w uzasadnieniu projektu, ani w pragmatykach urzędniczych, przewidujących badanie utraty przymiotu nieskazitelnego charakteru, czy też analogicznego przymiotu nieposzlakowanej opinii, w toku postępowania dyscyplinarnego. Podkreślenia wymaga, że ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych, a także wydany na jej podstawie akt wykonawczy, tj. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec członków samorządowego kolegium odwoławczego oraz wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia, szczegółowo regulują postępowanie dyscyplinarne w sprawach związanych z postępowaniem uchybiającym obowiązkom lub godności zawodowej członka kolegium, a więc ocenianym również pod względem przestrzegania norm moralnych. Regulacja ustawowa przewiduje także skutek odwołania, w przypadku orzeczenia kary dyscyplinarnej wykluczenia ze składu kolegium. Pozbawienie członków samorządowych kolegiów odwoławczych możliwości weryfikacji spełnienia wskazanej przesłanki odwołania w drodze dwuinstancyjnego postępowania dyscyplinarnego, uregulowanego w zmienianej ustawie, ocenić zatem należy z jednej strony jako wadliwe z punktu widzenia spójności systemu prawnego, z drugiej zaś, jako ograniczające prawne możliwości obrony przed zarzutem niespełniania wymogu mającego charakter ocenny i odwołującego się do sfery pozaprawnej. Zarówno prezes, jak i członek kolegium miałby wprowadzić możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję o odwołaniu, jednakże dokonywana wyłącznie pod względem legalności kontrola sądowa byłaby w tym zakresie ograniczona.

Ponadto, pomimo objęcia zakresem regulacji zmian mających potencjalnie znaczący wpływ na sytuację prawną członków, w tym prezesów samorządowych kolegiów odwoławczych, jak również kandydatów na te stanowiska, projekt całkowicie pomija zagadnienia intertemporalne. Wbrew podstawowym zasadom techniki prawodawczej projekt nie zawiera przepisów przejściowych, które przesądzałyby, czy proponowane unormowania będą stosowane do członków, w tym prezesów samorządowych kolegiów odwoławczych powołanych przed dniem wejścia w życie nowelizacji, jak również do kandydatów uczestniczących w ogłoszonych przed tym dniem konkursach. Podkreślenia wymaga, że ewentualne odstępienie od zasady nieretroaktywności w tym zakresie wymagałoby szczegółowego umotywowania w uzasadnieniu projektu.

Podsumowując należy stwierdzić, że projekt wyraża zasługującą na aprobatę ideę dążenia do zapewnienia wysokich standardów moralnych przez pełniących ważną funkcję publiczną członków, w tym prezesów samorządowych kolegiów odwoławczych. Jednocześnie przedstawione powyżej istotne zastrzeżenia budzi zarówno wybór klauzuli generalnej, definiującej wymagane przymioty członków kolegiów, jak i proponowane uregulowania dotyczące oceny dochowania tego wymogu, w tym zwłaszcza umiejscowienie tej ostatniej poza ramami postępowania dyscyplinarnego. Do istotnych braków projektu i jego uzasadnienia zaliczyć należy również całkowite pominięcie kwestii intertemporalnych, jak również wpływu proponowanych zmian na regulację podustawową.

IV. Stanowisko Rady Ministrów

Mając na uwadze przedstawione powyżej zastrzeżenia, Rada Ministrów rekomenduje kontynuowanie prac parlamentarnych nad komisyjnym projektem ustawy o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych (druk nr 205) pod warunkiem uwzględnienia powyższych uwag.