



Warszawa, 04-08-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.600.8.2026.KNK/CW

Pan

Zygmunt Frankiewicz

**Przewodniczący Komisji Samorządu
Terytorialnego i Administracji
Państwowej**

Kancelaria Senatu RP

AE:PL-20189-46019-DVEJA-29

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z pracami nad ustawą z dnia 31 lipca 2026 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (druk nr 807) — działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) — uprzejmie przedstawiam uwagi dotyczące przewidzianych w niej rozwiązań z prośbą o ich doręczenie członkom Wysokiej Komisji oraz uwzględnienie ich w trakcie prac nad przywołaną ustawą.

Zarówno kwestia warunków stawianych kandydatom w wyborach do organów jednostek pomocniczych, jak i problem podstaw wygaśnięcia mandatu piastunów i członków organów kolegialnych tych jednostek stanowią przedmiot wniosków obywateli kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. Należy przy tym zauważyć,

że w ostatnich latach¹, model wykonywania ich mandatu uległ zmianie w kierunku profesjonalizacji, w tym zwiększenia poziomu powiązania organizacyjnego i funkcjonalnego z organami gminy w sposób umożliwiający udział w realizacji publicznych zadań i potrzeb.

W tym kontekście kierunek regulacji określony w ustawie należy zaaprobować jako realizujący istotne wartości konstytucyjne, w szczególności zapewnienie rzeczywistego związku osób wybieranych w demokratycznej procedurze wyborczej z daną wspólnotą lokalną, rozliczalności osób sprawujących funkcji publicznej, ale przede wszystkim – poprzez regulację kwestii budzących wątpliwości prawne.

Jednak wątpliwości Rzecznika budzą dwie następujące kwestie:

Niedostateczne gwarancje prawa do sądu na wypadek stwierdzenia wygaśnięcia mandatu w drodze uchwały rady gminy2

Brak regulacji odwołania organów pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego4

Niedostateczne gwarancje prawa do sądu na wypadek stwierdzenia wygaśnięcia mandatu w drodze uchwały rady gminy

W przypadku wygaśnięcia mandatu członka organu jednostki pomocniczej gminy na wypadek utraty prawa wybieralności do rady gminy, na której obszarze znajduje się jednostka pomocnicza, lub jego braku w dniu wyborów, ustawa wskazuje, że „wygaśnięcie mandatu stwierdza, w drodze uchwały, rada gminy w terminie 3 miesięcy od dnia powzięcia informacji o powstaniu przyczyny wygaśnięcia mandatu”, a „wygaśnięcie mandatu następuje z dniem podjęcia uchwały” (przewidywany art. 37e

¹ Szczególnie w następstwie zmian wprowadzonych na mocy ustawy z dnia 12 września 2025 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 1436) i ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1650), por. K. Bandarzewski, *Czy jednostki pomocnicze staną się nowym stopniem samorządu terytorialnego? Uwagi na tle projektowanych zmian*, „Samorząd Terytorialny” 2019.

ust. 1 pkt 3). W kwestii gwarancji praw procesowych zainteresowanej osoby przedmiotowa ustawa ogranicza się do wskazania, że „przed podjęciem uchwały [o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu] członkowi organu jednostki pomocniczej gminy należy umożliwić złożenie wyjaśnień” (pkt 4 tego przepisu).

Taki sposób uregulowania trybu stwierdzania wygaśnięcia mandatu należy ocenić krytycznie z punktu widzenia prawa do skutecznej ochrony prawnej oraz prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Wątpliwości budzi to, czy taka uchwała mogłaby podlegać zaskarżeniu do sądu administracyjnego na mocy ogólnego przepisu zawartego w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dotyczącego uchwał podejmowanych przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej.

W analogicznym przypadkach ustawodawca jednoznacznie przewidział znacznie wyższy standard gwarancji procesowych. Tytułem przykładu wskazać należy na art. 384 Kodeksu wyborczego, który przewiduje, że „od uchwały rady i postanowienia komisarza wyborczego o wygaśnięciu mandatu radnego [z uwagi na utratę prawa wybieralności z wyjątkiem sytuacji skazania] zainteresowanemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia uchwały albo postanowienia (§ 1). Przepis ten gwarantuje szybką ścieżkę sądową, przewidując, że sąd rozpatruje skargę w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia (§ 2). Co także istotne — inaczej niż w powołanych przepisach — w przypadku skorzystania ze środka odwoławczego Kodeks przewiduje, że wygaśnięcie mandatu następuje z dniem uprawomocnienia się wyroku (§ 3).

Biorąc pod uwagę konstytucyjny standard prawa do sądu w tym szczególnym kontekście, w którym konieczne jest zagwarantowanie szybkiej i skutecznej ochrony sądowej z uwagi na kadencyjność mandatu, a także przywołane na wstępie przemiany w zakresie zwiększającej się roli organów pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego, wydaje się, że przewidywane przepisy powinny zagwarantować

piastunom tych funkcji analogiczne do wskazanych w Kodeksie wyborczych gwarancje procesowe jak w przypadku wygaśnięcia mandatu radnych lub wójtów.

W związku z powyższym Rzecznik rekomenduje uzupełnienie przepisu art. 37e o regulację dotyczącą szybkiej, sądowej ścieżki odwoławczej od uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu.

Brak regulacji odwołania organów pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego

Celem przedmiotowej ustawy jest uregulowanie warunków i trybu stwierdzania wygaśnięcia mandatu członków organów jednostek pomocniczych gminy w odpowiedzi na wątpliwości prawne dotyczące pozostawienia tych kwestii do uregulowania samodzielnie przez te jednostki na poziomie lokalnym. Podobny problem dotyczy pominiętej w ustawie kwestii odwoływania organów pomocniczych, która była dotychczas postrzegana odmiennie, w tym w orzecznictwie, w którym wskazuje się na dopuszczalność uregulowania tej kwestii na poziomie prawa miejscowego², w tym w treści statutów jednostek pomocniczych³.

Równocześnie, wątpliwości budzi to, czy w sytuacji braku regulacji przedmiotowej materii w statucie danej jednostki pomocniczej, odwołanie jej organów jest dopuszczalne. Brak wskazania w treści ustawy na kompetencję do ustanowienia przepisów o zasadach odwołania członków organu jednostki pomocniczej powoduje

² Zob. wyroki NSA: z 17 kwietnia 2019 r., II OSK 1528/17; z 3 lipca 2013 r., II OSK 417/13, CBOSA; z 4 stycznia 2007 r., II OSK 1590/06, CBOSA oraz wyrok WSA w Poznaniu z 30.06.2021 r., IV SA/Po 123/21, LEX nr 3195840; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25.02.2021 r., II SA/Go 122/21, LEX nr 3146755; wyrok WSA w Krakowie z 6.07.2020 r., III SA/Kr 26/20, LEX nr 3027471; P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski i in., *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, art. 35(a). Odmienne: P. Lisowski, *Problemy z jakością prawa administracyjnego na przykładzie jednostek pomocniczych gminy* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom I: Jakość prawa administracyjnego*, red. D. R. Kijowski, A. Miruć, P. J. Suwaj, Warszawa 2012 i K. Rokicka-Murszewska [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz [w:] Ustawy samorządowe. Komentarz, wyd. 1*, 2018, art. 35; wyrok WSA w Łodzi z 08.11.2016 r., III SA/Łd 638/16, Legalis nr 1540188.

³ Wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., II OSK 1528/17, CBOSA

bowiem, że regulacja tej materii nie jest obowiązkiem rady gminy⁴. W piśmiennictwie i orzecznictwie wskazuje się⁵, że nawet w sytuacji braku unormowań przedmiotowej kwestii w statucie jednostki pomocniczej, istnieje możliwość odwołania jej organów na podobnych zasadach, jak ich powołania, co stanowi wyraz pewnej „niepisanej zasady ustrojowej”.

Interpretacja pominięcia przez ustawodawcę kwestii upoważnienia rady gminy do regulacji podstawy i zakresu odwołania organu jednostki pomocniczej w statucie tej jednostki została dodatkowo skomplikowana wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa i ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. poz. 1038), a także ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (Dz. U. poz. 572). Na mocy ww. aktów prawnych, ustawodawca – dwukrotnie – wprowadził do ustawy o samorządzie gminnym wyraźne upoważnienie do regulacji „zasad wygaśnięcia mandatu i odwołania członka” młodzieżowych rad gmin i gminnej rady seniorów (zob. art. 5b ust. 10 i art. 5c ust. 5 pkt 4 u.s.g). Ustanowienie w ustawie upoważnienia do określenia tego rodzaju zasad stosowanych do fakultatywnie powoływanych instytucji o czysto konsultacyjnym charakterze, przy równoczesnym braku podobnego upoważnienia w przypadku organów jednostek pomocniczych, trudno racjonalnie wyjaśnić.

W tym kontekście należy zauważyć, że projektowany art. 37e ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w projektowanym kształcie będzie stanowił kolejny argument za stwierdzeniem braku możliwości odwołania członka organu w drodze głosowania

⁴ W doktrynie wskazuje się, że w przypadku braku przepisów o odwołaniu organów jednostki pomocniczej regulacja prawna funkcjonowania takiej jednostki pozostaje ułomna, zob. P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski i in., *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, art. 35(a).

⁵ Zob. M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 168 oraz P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski i in., *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, art. 35(a); wyrok WSA w Poznaniu z 30.06.2021 r., IV SA/Po 123/21, LEX nr 3195840.

powszechnego na podstawie procedury określonej w statucie gminy. Odwołanie organu należy postrzegać bowiem jako jedną z przyczyn wygaśnięcia mandatu jego piastuna, na co wskazuje art. 492 § 1 pkt 8 i 9 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 ze zm.). Mając na uwadze uzasadnienie projektu ustawy, nie wydaje się by taka konsekwencja prawna była intencją projektodawcy. W opinii Rzecznika, tego rodzaju „wykluczenie” możliwości odwołania organu wykonawczego pochodzącego z wyboru – w tym organu jednostki pomocniczej gminy – nie jest spójne z zasadami, jakie ma realizować przewidywana treść art. 37e ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w szczególności z zasadą partycypacji oraz z zasadą pewności prawa.

Stąd też, rozwiązaniem wartym rozważenia jest uzupełnienie projektowanego art. 37e ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym o przesłankę odwołania organu wykonawczego jednostki oraz ujęcie w art. 35 ust. 3 ustawy delegacji do określenia w statucie jednostki zasad i trybu odwołania organów jednostki pomocniczej przez uprawnionych do głosowania mieszkańców jednostki pomocniczej gminy⁶.

Wyrażam nadzieję, że powyższe uwagi zostaną uwzględnione w trakcie prac Komisji, deklarując jednocześnie gotowość współpracy.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

⁶ Por. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (druk 3320), dostępny na stronie Sejmu: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=1B76E0451429CF7EC12583CB00296C8F> [dostęp: 04.08.2026].

