

Warszawa, dnia 11 grudnia 2023 r.

BAS-WAP/WASiE/WAZSP-161/23

SECRETARIAZ-CY SZEFANIS  
Lpiz. DS. 1600. 145. 2023  
Data wpływu 12. 12. 2023

Pan Minister  
Dariusz Salamończyk  
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

**Ocena Skutków Regulacji**  
**zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie**  
**gminnym oraz ustawy – Kodeks Wyborczy**  
**(druk sejmowy nr 75)**

**I. Jaki problem jest rozwiązywany?**

W obecnym stanie prawnym *W przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji jego funkcję, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów (art. 28f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>1</sup>). Z kolei na mocy ust. 2 powyższego artykułu W przypadku wygaśnięcia mandatu wójta w czasie pełnienia funkcji przez osobę, o której mowa w art. 28h, osoba ta pełni funkcję wójta do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta.*

Natomiast stosownie do art. 492 § 2a zdanie pierwsze ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy<sup>2</sup> *Wygaśnięcie mandatu wójta z dniem wystąpienia przyczyny, o której mowa w § 1 pkt 3, 4a i 5 - w zakresie powodów wskazanych w art. 27 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, oraz pkt 5a-7, stwierdza komisarz wyborczy, w drodze postanowienia, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu.*

Projekt stanowi odpowiedź na wątpliwość dotyczącą możliwości dokonania przez Prezesa Rady Ministrów czynności przeciwnej do wyznaczenia osoby pełniącej

<sup>1</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40, dalej: „u.s.g.”

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2408, dalej: „K.wyb.”

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU  
L. dz. SPS-NP-090-10-9-2023  
Data wpływu 12. 12. 2023

funkcję wójta. Projekt przewiduje także rozwiązanie umożliwiające wykonywanie funkcji wójta w okresie pomiędzy wygaśnięciem mandatu a powołaniem osoby wskazanej do wykonywania tej funkcji przez Prezesa Rady Ministrów.

## **II. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt**

Projekt dotyczy zmiany czynności prawnej dokonywanej przez Prezesa Rady Ministrów w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta oraz wskazuje osoby pełniące z urzędu funkcję wójta do czasu powołania osoby wybranej przez Prezesa Rady Ministrów. W art. 1 projektu (dotyczącym nowelizacji u.s.g.) przewidziano, że Prezes Rady Ministrów będzie dokonywał aktu powołania (odwołania) osoby pełniącej funkcję wójta. Przewidziano także kompetencje do pełnienia funkcji wójta odpowiednio dla zastępcy wójta, pierwszego zastępcy lub skarbnika do czasu powołania osoby wybranej przez Prezesa Rady Ministrów. W art. 2 projektu (dotyczącym nowelizacji art. 492 § 2a zdanie 1 K.wyb.) zaproponowano rozwiązanie, zgodnie z którym wygaśnięcie mandatu wójta wskutek wyboru na posła na Sejm, senatora albo posła do Parlamentu Europejskiego będzie stwierdzane przez komisarza wyborczego z dniem złożenia ślubowania posła i senatora (*Wygaśnięcie mandatu wójta stwierdza komisarz wyborczy, w drodze postanowienia (...) w związku z wystąpieniem przyczyny, o której mowa w § 1 pkt 5a - z dniem złożenia ślubowania posła lub senatora*). Jednocześnie z treści powyższego przepisu wykreślono termin na wydanie postanowienia przez komisarza wyborczego.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu *Proponowana zmiana przepisów prawa pozwala na wykonywanie w pełni kompetencji wójta do dnia złożenia przez niego ślubowania na Posła na Sejm RP lub Senatora RP w myśl przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Ponadto daje kompetencje wójta jego zastępcy (lub pierwszemu zastępcy, a w gminach gdzie nie został powołany zastępca – sekretarzowi gminy) od dnia wydania postanowienia komisarza wyborczego o wygaszeniu mandatu wójta do dnia powołania przez Prezesa Rady Ministrów osoby pełniącej funkcję wójta. Ponadto proponowana zmiana przepisów doprecyzowuje kompetencje Prezesa Rady Ministrów w zakresie powoływania i odwoływania osoby*

pełniącej funkcję wójta, co jednoznacznie podkreśla, że osoba pełniąca funkcję wójta może być powołana i odwołana w każdym czasie.

W literaturze przedmiotu wyrażono także pogląd, że kwestia dopuszczalności „odwołania” z „wyznaczenia” powinna zostać doprecyzowana w ustawie, co ograniczy pole do rozbieżnych interpretacji i ułatwi stosowanie tych przepisów w praktyce<sup>3</sup>.

Skutkiem przyjęcia projektu (zmieniany art. 28f ust. 1 u.s.g.) będzie doprecyzowanie, że osoba pełniąca funkcję wójta wykonuje tę funkcję w ramach stosunku pracy nawiązywanego na podstawie powołania – art. 68 i nast. ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy<sup>4</sup>. Dodatkowo, zmieniany art. 28f ust. 1 u.s.g. wprost umożliwi Prezesowi Rady Ministrów odwołanie w każdym czasie osoby pełniącej funkcję wójta. W takim przypadku na podstawie art. 70 § 2 KP zdanie pierwsze odwołanie będzie równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę. Na mocy zdania drugiego powyższego paragrafu *W okresie wypowiedzenia pracownik ma prawo do wynagrodzenia w wysokości przysługującej przed odwołaniem*, a zatem osoba pełniąca funkcję wójta otrzyma wynagrodzenie za okres wypowiedzenia.

Kolejnym skutkiem przyjęcia projektu będzie możliwość wykonywania kompetencji wójta w okresie pomiędzy wygaśnięciem mandatu wójta a powołaniem przez Prezesa Rady Ministrów osoby pełniącej jego funkcję przez odpowiednio zastępcę wójta, pierwszego zastępcę lub skarbnika (projektowany art. 28f ust. 1a u.s.g.). Powyższe rozwiązanie legislacyjne zapobiegnie przykładowo sytuacji, w której pomiędzy pisemnym zrzeczeniem się mandatu przedstawicielskiego a powołaniem osoby pełniącej funkcję wójta wystąpi problem z dokonywaniem zmian w budżecie gminy. Jak wynika bowiem z wyroku WSA w Poznaniu z 28 października 2015 r., I SA/Po 1300/15, na mocy obowiązujących przepisów zastępca wójta nie jest upoważniony do dokonywania zmian w uchwale budżetowej.

Dodatkowo, stwierdzenie przez komisarza wyborczego wygaśnięcia mandatu wójta w związku z wyborem na posła na Sejm, senatora albo posła do Parlamentu Europejskiego dopiero z dniem złożenia ślubowania posła lub senatora spowoduje niespójność z art. 27 pkt 4 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem *Funkcji wójta oraz jego zastępcy nie można łączyć z mandatem posła lub senatora*. Jak wynika z literatury

---

<sup>3</sup> R. Budzisz, komentarz do art. 28f w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis 2013.

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1465, dalej: „KP”.

przedmiotu, w ustawodawstwie oraz w nauce prawa konstytucyjnego odróżnia się nabycie od objęcia mandatu przedstawicielskiego. Nabycie następuje z chwilą stwierdzenia wyboru danego kandydata – tzn. od dnia urzędowego ogłoszenia wyników wyborów<sup>5</sup>. Oznacza to, że już od dnia ogłoszenia wyników wyborów poseł uzyskuje mandat. Konsekwentnie, od tej daty znajduje zastosowanie dyspozycja cytowanego przepisu u.s.g., wskazująca na niemożność łączenia funkcji wójta z mandatem posła na Sejm RP.

### **III. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?**

#### **Wstęp**

Struktura administracyjno-organizacyjna państw oraz funkcjonowanie ich podmiotów lokalnych charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem wynikającym m.in. z uwarunkowań historycznych, politycznych, społecznych itp. Ponadto, w poszczególnych państwach różny jest sposób wyboru osób sprawujących funkcje wykonawcze w gminie. W niektórych wójt/burmistrz wybierany jest w wyborach bezpośrednich (np. w Chorwacji czy we Włoszech), jednak w wielu zarząd gminy, w tym wójt/burmistrz wybierany jest przez radę gminy (np. Czechy, Estonia, Irlandia). Podobnie jest także z podejściem do zasady niepołączalności mandatu parlamentarnego z piastowaniem określonych stanowisk, w tym stanowisk w organach jednostek samorządu terytorialnego. W niektórych państwach prawo nie zabrania możliwości łączenia mandatu parlamentarnego z pełnieniem funkcji w jednostkach samorządowych (np. w Czechach czy Wielkiej Brytanii). Zasada niepołączalności obowiązuje natomiast np. w Chorwacji, Francji czy Niemczech. W takich państwach, w przypadku przedterminowego zakończenia mandatu osoby wykonującej funkcję zarządzającą w jednostce samorządowej w związku z wyborem do parlamentu, procedury związane z wyborem osoby zastępującej mogą obejmować m.in. przejęcie obowiązków przez zastępcę, równoczesny z wygaśnięciem mandatu wybór kolejnego wójta/burmistrza czy rozpisanie nowych wyborów.

---

<sup>5</sup> B. Banaszak, komentarz do art. 239 w: B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wyd. 4, Warszawa 2023.

## 1. Informacja na temat wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej

W Austrii urząd burmistrza można objąć na dwa sposoby. W sześciu krajach związkowych odbywają się wybory bezpośrednie. W Wiedniu, Dolnej Austrii i Styrii nie ma wyborów bezpośrednich. Zwycięska partia proponuje radzie gminy kandydaturę burmistrza i rada gminy głosuje tę kandydaturę. Jeśli burmistrz zrezygnuje, odbywają się nowe wybory bezpośrednie lub rada gminy wybiera nowego burmistrza<sup>6</sup>. Każda gmina ma jednego, dwóch lub trzech zastępców burmistrza, w zależności od wyników wyborów i wielkości gminy. Austriacka federalna ustawa o niepołączalności z 1983 r. (*Unvereinbarkeitsgesetz*)<sup>7</sup> reguluje zgodność pełnienia wysokich urzędów politycznych z wykonywanymi zawodami, a w szczególności zakaz wykonywania zawodu przez osoby sprawujące urząd państwowy z zamiarem uzyskiwania uposażenia podczas sprawowania urzędu. Zgodnie z ustawą członkowie organu ustawodawczego muszą zgłaszać stosunki pracy z władzami regionalnymi przewodniczącemu organu przedstawicielskiego. Ten ostatni decyduje o dopuszczalności dalszego zatrudnienia. Sędziom, prokuratorom i pracownikom służb finansowych, co do zasady, zabrania się wykonywania swoich zawodów w okresie sprawowania mandatu lub urzędu.

W Bułgarii zgodnie z konstytucją terytorium państwa dzieli się na 28 obwody (*oblasti, области*) i 265 gmin (*obštini, общини*). Gmina jest podstawową jednostką administracyjno-terytorialną. Organem samorządu lokalnego w gminie jest rada gminy wybierana przez mieszkańców danej gminy na okres czterech lat. Organem władzy wykonawczej w gminie jest naczelnik gminy, również wybierany na okres czterech lat. Ustawa o samorządzie lokalnym i administracji lokalnej<sup>8</sup> przewiduje też możliwość powoływania innych, mniejszych jednostek administracyjno-terytorialnych i organów samorządu wchodzących w skład gminy. Naczelnik gminy powołuje w drodze zarządzenia, zastępcę naczelnika, który zastępuje go w przypadku jego nieobecności na terenie gminy. Naczelnik gminy może upoważnić zastępcę do wykonywania swoich uprawnień w przypadkach, gdy jest to przewidziane przepisami prawa. W przypadku braku zarządzenia naczelnika w sprawie zastępcy, rada gminy powołuje zastępcę

<sup>6</sup> <https://gemeindebund.at/buergermeister-und-buergermeisterinnen/>.

<sup>7</sup> Federalna o niezgodności w odniesieniu do najwyższych organów i innych urzędników państwowych: <https://www.parlament.gv.at/verstehen/nationalrat/rechtsgrundlagen/UTrag>.

<sup>8</sup> <https://lex.bg/laws/ldoc/2132580865>.

naczelnika w miejsce naczelnika, do czasu jego powrotu. Zgodnie z postanowieniami ustawy o samorządzie lokalnym i administracji lokalnej wybór do parlamentu narodowego skutkuje wygaśnięciem mandatu naczelnika. Wygaśnięcie mandatu ogłasza gminna komisja wyborcza w ciągu trzech dni od otrzymania dokumentów potwierdzających taką okoliczność. W przypadku przedterminowego wygaśnięcia mandatu naczelnika gminy, rada gminy wybiera pełniącego obowiązki naczelnika na okres do dnia zaprzysiężenia nowo wybranego naczelnika. Na stanowisko pełniącego obowiązki naczelnika gminy wybiera się jednego z zastępców naczelnika gminy. W przypadku braku zastępcy naczelnika, na wniosek rady gminy wybiera się pełniącego obowiązki naczelnika gminy. W gminach, w skład których wchodzi mniejsze jednostki organizacyjne, w których również dokonywany jest bezpośredni wybór naczelnika tej jednostki i rady, procedura stosowana jest analogicznie. Jeżeli do zakończenia kadencji naczelnika pozostaje mniej niż rok, wybory uzupełniające nie są przeprowadzane. W tych sytuacjach rada gminy wybiera naczelnika, którym zostaje dotychczasowy zastępca lub radny gminy.

W Chorwacji zgodnie z konstytucją jednostkami samorządu lokalnego są gminy i miasta. Ustawa może ustanowić także inne jednostki samorządu lokalnego. Jednostkami samorządu okręgowego (regionalnego) są żupanie, w tym stolica Zagrzeb. W ośrodkach miejskich przewidziane jest funkcjonowanie samorządu dzielnicowego. Wójtowie gmin, burmistrzowie, prefekci (starostowie) i burmistrz miasta Zagrzeb (oraz ich zastępcy) są wybierani w wyborach bezpośrednich na czteroletnią kadencję. Mandatu posła nie można łączyć z funkcjami w jednostkach samorządowych. Ustawa o samorządzie lokalnym i regionalnym<sup>9</sup> przewiduje różne procedury postępowania związanego z wygaśnięciem mandatu wójta, burmistrza czy starosty oraz ich zastępców. W przypadku wygaśnięcia mandatu wójta i burmistrza przed upływem kadencji, w tej jednostce samorządu terytorialnego zostają rozpisane przedterminowe wybory na wójta lub burmistrza. Jeśli w danej jednostce burmistrz/wójt nie posiadali zastępcy, do czasu wyborów funkcję wójta czy burmistrza sprawuje komisarz rządowy. W przypadku jednostek samorządowych, w których wójt, burmistrz lub starosta mają zastępców, do czasu wyborów obowiązki pełni dotychczasowy zastępca (chyba, że i jego mandat wygaśnie – wtedy komisarz rządowy). Jeśli zaś do

---

<sup>9</sup> <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>.

końca kadencji zostaje mniej niż dwa lata, nie zarządza się przedterminowych wyborów i do końca kadencji obowiązki pełni zastępca.

W Czechach podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina (*obec*), jednostką wyższego rzędu – województwo (*kraj*). Organami województwa są: rada województwa, której członkowie wybierani są w wyborach bezpośrednich, oraz wybierany przez radę zarząd województwa na czele z przewodniczącym. Organem stanowiącym gminy jest rada gminy, której członkowie wybierani są w wyborach bezpośrednich. Organem wykonawczym jest zarząd, wybierany przez radę gminy spośród jej członków. W skład zarządu wchodzi starosta, jego zastępca/y oraz członkowie zarządu. Starosta reprezentuje gminę i stoi na czele urzędu gminy. W gminach miejskich organy te noszą nazwy: rada miasta, zarząd miasta, starosta, a w wypadku największych miast – prezydent. W Czechach nie wprowadzono zasady niepołączalności mandatu posła lub senatora ze sprawowaniem funkcji w organach jednostek samorządu terytorialnego. Jedynie w przypadku posłów, którzy zostają członkami rządu, wyłączono możliwość łączenia stanowiska m.in. z funkcją członka rady województwa<sup>10</sup>. Członkowie parlamentu mogą zatem sprawować funkcję starosty lub prezydenta miasta czy przewodniczącego zarządu województwa<sup>11</sup>. Sytuacje takie zdarzają się stosunkowo często, czego wynikiem jest tocząca się od wielu lat debata w sprawie negatywnych konsekwencji łączenia stanowisk oraz postulaty wprowadzenia ograniczeń w tym zakresie<sup>12</sup>.

W Estonii podstawową jednostką samorządu terytorialnego są gminy wiejskie i miasta. Organami samorządu są natomiast rada i zarząd gminy. Funkcję wykonawczą w gminach i miastach sprawuje zarząd, na czele którego stoi burmistrz wybierany przez radę na 4-letnią kadencję. Zgodnie z postanowieniami ustawy o organizacji

---

<sup>10</sup> § 5 ust. 2 lit. a) i § 48 ustawy nr 130/2000 w sprawie wyborów do rad wojewódzkich (*Zákon č. 130/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů*), tekst ujednolicony w jęz. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-130>.

<sup>11</sup> W wypadku niektórych partii politycznych stosowana była praktyka wzywania nowowybranych posłów przez przewodniczących tych partii do podjęcia, na przykład w okresie 6 miesięcy, decyzji o rezygnacji z jednej ze sprawowanych funkcji. *Hejtmani, radní i náměstkyně. Poslanci z ANO i přes nelibost vedení hnutí dál kumulují funkce*, 23 listopada 2017, [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/hejtmani-kumulace-funkci-hnuti-ano-vildumetzova\\_1711231635\\_kno](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/hejtmani-kumulace-funkci-hnuti-ano-vildumetzova_1711231635_kno).

<sup>12</sup> *ČSSD musí dodržet slib voličům, kumulaci veřejných funkcí je nutno omezit*, 5 stycznia 2014, <https://socdem.cz/media/tiskove-zpravy/cssd-musi-dodrzet-slib-volicum-kumulaci-verejnych-funkci-je-nutno-omezit/>.

samorządu terytorialnego<sup>13</sup> burmistrz rozpoczyna sprawowanie władzy z dniem zatwierdzenia przez radę powołanego przez niego zarządu gminy lub miasta. Zgodnie z postanowieniami ustawy burmistrz nie może pełnić żadnego wybieralnego lub mianowanego urzędu państwowego. W przepisach ustawy o organizacji samorządu terytorialnego nie wskazano procedury związanej z rozpoczęciem sprawowania funkcji pośła w trakcie pełnienia funkcji burmistrza. Takie postanowienia znajdują się natomiast w statutach gmin czy miast. Na przykład w statucie miasta Tallin<sup>14</sup> wskazano, że kadencja burmistrza wygasa przedterminowo w związku z jego wyborem na członka parlamentu, a rada miejska na tej samej sesji wybiera nowego burmistrza lub powołuje członka zarządu miasta na miejsce dotychczasowego burmistrza do czasu ukonstytuowania się nowego zarządu.

W Finlandii podstawową jednostką samorządu terytorialnego są gminy, które posiadają dużą swobodę organizacji wewnętrznej. Zgodnie z postanowieniami ustawy o samorządzie lokalnym<sup>15</sup> organem uchwałodawczym i kontrolnym gminy jest rada gminy, natomiast organem wykonawczym – zarząd. Funkcję wykonawczą i bieżące zarządzanie gminą sprawuje zarządca (dyrektor) gminy. Jest on powoływany/wybierany przez radę gminy na czas określony lub nieokreślony (decyzja należy do rady gminy). Rada może także postanowić, że zamiast zarządcy na czele gminy stoi burmistrz. W przepisach regulujących pracę fińskich parlamentarzystów (konstytucja Finlandii i regulamin fińskiego parlamentu – Eduskunty) nie wprowadzono zakazu łączenia funkcji pośła z funkcją na szczeblu samorządu terytorialnego (radnego). We wspomnianych przepisach nie ma informacji na temat łączenia funkcji zarządcy gminy lub burmistrza z funkcją pośła. W ustawie o samorządzie lokalnym uregulowano natomiast kwestię zakończenia pełnienia funkcji zarządcy i burmistrza przed upływem kadencji. Jeśli chodzi o zarządców, to między gminą a zarządcą zawierana jest umowa o zarządzaniu, uwzględniająca m.in. możliwość zwolnienia zarządcy z funkcji. W przypadku zakończenia okresu sprawowania funkcji przez zarządcę gminy, rada wybiera nowego zarządcę. Jeżeli na czele gminy stoi burmistrz

---

<sup>13</sup> Local Government Organisation Act, RT I 1993, 37, 558 z późn. zm., dostępna w j. angielskim: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/509012014003/consolide/current>.

<sup>14</sup> Tallinna põhimäärus, RT IV, 29.12.2020, 10 z późn. zm., dostępny w j. estońskim: <https://www.riigiteataja.ee/akt/418032023027?leiaKehtiv>.

<sup>15</sup> Kuntalaki, 410/2015 z późn. zm., dostępna w j. fińskim: <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2015/20150410>.



– zgodnie z prawem jego kadencja trwa maksymalnie do końca kadencji gminy. W sytuacji, gdy mandat burmistrza wygasa wcześniej (np. na jego wniosek po wyborze do parlamentu), rada wybiera nowego burmistrza, a poprzedni pełni funkcję do czasu wyboru kolejnego (ponieważ zgodnie z ustawą kadencja burmistrza trwa do czasu wyboru nowego burmistrza lub zarządcy gminy).

We Francji podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego są: gminy (*communes*), departamenty (*départements*) i regiony (*régions*). Zgodnie z ustawą organiczną nr 2014-125<sup>16</sup> posłowie i senatorowie mają zakaz pełnienia lokalnych funkcji wykonawczych. Oznacza to, że w zgodzie z ustawą senator lub poseł nie może być jednocześnie m.in. merem (lub zastępcą mera), przewodniczącym (lub wiceprzewodniczącym) rady regionalnej lub departamentalnej. Poseł lub senator, który znalazł się w sytuacji niepołączalności w rozumieniu art. 141-1 kodeksu wyborczego<sup>17</sup> "[...] jest zobowiązany do usunięcia tej niezgodności poprzez zrzeczenie się mandatu lub funkcji, który wcześniej sprawował, najpóźniej trzydziestego dnia po ogłoszeniu wyników wyborów [...]. W przeciwnym razie mandat lub funkcja uzyskana w najwcześniejszym terminie ulega automatycznemu wygaśnięciu"<sup>18</sup>. Jeżeli mer nie może sprawować swojej funkcji, zastępuje go zastępca w kolejności powołania, a w przypadku braku zastępcy, radny gminy wyznaczony przez radę lub, w przypadku jej braku, kolejny radny z listy.

W Holandii podstawową jednostką samorządu terytorialnego są gminy. Przepisy regulujące kwestie niepołączalności mandatu członka parlamentu<sup>19</sup> i funkcji we władzach lokalnych<sup>20</sup> nie zakazują łączenia mandatu członka Stanów Generalnych (Izby Reprezentantów i Senatu) z funkcją burmistrza. Burmistrz jest powoływany dekretem królewskim na wniosek ministra ds. wewnętrznych i stosunków w Królestwie Niderlandów, na podstawie rekomendacji rady gminy. Burmistrz może, na mocy dekretu królewskiego, na wniosek ministra, zostać odwołany. Jeśli burmistrz nie może

---

<sup>16</sup> *LOI organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.*

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT00002860052>.

<sup>17</sup> Tamże,

<sup>18</sup> Art. 151 kodeksu wyborczego; <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT00002860052>.

<sup>19</sup> Art. 57 Konstytucji oraz ustawa o niepołączalności między funkcjami członka Stanów Generalnych i Parlamentu Europejskiego (*Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement*, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006612/2020-01-01>).

<sup>20</sup> Ustawa o gminach (*Gemeentewet*, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2023-04-01>).

sprawować swojej funkcji lub jest nieobecny zastępuje go członek zarządu – organu wykonawczego gminy – wyznaczony przez radę gminy. Jeśli żaden z członków zarządu nie może zastąpić burmistrza, zadanie to zostaje powierzone najdłużej urzędującemu członkowi rady gminy.

W Irlandii charakterystycznym modelem ustroju samorządu terytorialnego jest prymat organów uchwałodawczych nad organami wykonawczymi. Brak jest jednoosobowego organu wykonawczego o silnej legitymacji politycznej i szerokich kompetencjach, który stanowiłby odpowiednik prezydenta miasta, burmistrza lub wójta w polskim modelu samorządu terytorialnego. Rada gminy lub rada miasta wybiera spośród radnych przewodniczącego (*cathaoirleach*; w niektórych jednostkach terytorialnych jest określany mianem *mayor* lub *lord mayor*) i zastępcę przewodniczącego. Przewodniczący pełni jedynie zadania organizacyjne i ceremonialne (np. przewodniczy posiedzeniom rady, reprezentuje władze lokalne na uroczystościach, spotkaniach z podmiotami zewnętrznymi). Jak stanowi ustawa o samorządzie lokalnym z 2003 r. (*Local Government Act 2003*), zakazuje się łączenia mandatu parlamentarnego ze stanowiskami w organach władzy samorządowych. Jak stanowi ustawa o reformie samorządu terytorialnego z 2014 r. (*Local Government Reform Act 2014*), jeśli powstanie wakat na stanowisku przewodniczącego, to wszystkie obowiązki do czasu powołania przez radę nowego przewodniczącego sprawuje wiceprzewodniczący.

W Luksemburgu struktura administracyjna państwa składa się z 3 dzielnic administracyjnych, 12 kantonów i 118 gmin. Każda gmina posiada radę gminy, w skład której wchodzi kolegium burmistrzów i radnych. Kolegium jest organem wykonawczym gminy. Co do zasady kolegium burmistrzów i radnych gminy składa się z burmistrza i dwóch radnych. Prawo luksemburskie nie zabrania łączenia funkcji burmistrza i członka Izby Deputowanych<sup>21</sup>. Burmistrz może złożyć rezygnację z funkcji, i w takim przypadku jest zobowiązany do jej kontynuacji do czasu złożenia ślubowania przez nowo wybranego burmistrza<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> W Izbie Deputowanych jest procedowany projekt legislacyjny, który ma na celu zmianę tej zasady: <https://www.chd.lu/lu/dossier/8201>.

<sup>22</sup> Na podstawie: *Élections communales* : <https://maint.gouvernement.lu/fr/dossiers/2022/elections-communales.html>.

W Niemczech w związku z federalną strukturą państwa poszczególne kraje związkowe (landy) uchwalają własne ustawodawstwo w zakresie organizacji i wyborów władz samorządowych. Zgodnie z ustawami o wyborze władz lokalnych burmistrz/nadburmistrz wybierany jest przez obywateli w powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych wyborach. Na poziomie ustawodawstwa federalnego obowiązuje zasada niepołączalności mandatu posła do Niemieckiego Bundestagu ze stanowiskiem burmistrza<sup>23</sup>. Burmistrz i administracja gminna podlegają różnym poziomom kontroli i nadzoru w zależności od landu. W każdym kraju związkowym gminne organy nadzoru w nagłych przypadkach związanych np. z wakatem urzędu burmistrza mogą skorzystać z wykonania zastępczego. W takich przypadkach przedstawiciel organu nadzorczego gminy może tymczasowo zastąpić burmistrza. W przypadku niemożności wykonywania powierzonych funkcji, zadania i obowiązki burmistrza przejmuje najczęściej jeden z jego zastępców. Jeżeli przyczyną jest np. utrata stanowiska wówczas zastępca pełni obowiązki do czasu wyboru nowego burmistrza.

W Rumunii podział administracyjny przewiduje 41 okręgów/województw (*județe*) i miasto Bukareszt oraz 2 686 gmin wiejskich i 265 gmin miejskich i miast. Zgodnie z konstytucją Rumunii władzami samorządowymi w gminach i w miastach są przedstawicielskie rady lokalne oraz burmistrzowie, w tym burmistrzowie w miastach wydzielonych. Drugim szczeblem administracji samorządowej są rady wojewódzkie powoływane do koordynowania działalności rad gminnych i miejskich w celu realizacji usług publicznych o znaczeniu wojewódzkim. Dla każdego województwa oraz dla miasta wydzielonego Bukaresztu rząd mianuje prefekta. Między prefektami, z jednej strony, a radami wojewódzkimi oraz ich przewodniczącymi, z drugiej strony, nie zachodzą stosunki podległości. Zgodnie z ustawą o lokalnej administracji publicznej<sup>24</sup> kadencja burmistrza trwa 4 lata. Przepisy stanowią, że burmistrz może mieć do dwóch, podlegających mu zastępców, wybieranych większością głosów spośród członków rady. Zgodnie z ustawą w sprawie statutu urzędników wybieranych na szczeblu lokalnym<sup>25</sup>, jedną z przyczyn wygaśnięcia mandatu burmistrza jest niepołączalność

---

<sup>23</sup> <https://www.bundestag.de/resource/blob/418374/798a06327a310f0c1dc721905b501534/WD-3-091-12-pdf-data.pdf>.

<sup>24</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/138256>.

<sup>25</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/55664>.

mandatów. W tej sytuacji, wobec wakatu na stanowisku burmistrza, jego uprawnienia wykonuje zastępca burmistrza lub jeden z wiceburmistrzów, wybrany przez radę gminy (głosowanie tajne). Jeżeli jednocześnie zwolni się stanowisko burmistrza i wiceburmistrza, rada wybiera nowego wiceburmistrza, pełniącego obowiązki do czasu wyboru nowego burmistrza. Termin zorganizowania wyborów na stanowisko burmistrza ustala rząd na wniosek prefekta. Wybory organizuje się w terminie maksymalnie 90 dni od powstania wakatu na stanowisku burmistrza.

W Szwecji w strukturze samorządu terytorialnego występuje podział na okręgi (*län*) i gminy (*kommun*). Na obu szczeblach samorządu zachowany jest podział na organ stanowiący – wybierany przez mieszkańców (zgromadzenie gminne, zgromadzenie okręgu) oraz organ wykonawczy – gminny lub okręgowy komitet wykonawczy. Na czele komitetu wykonawczego stoi przewodniczący wybrany przez zgromadzenie, którego zadaniem jest przede wszystkim reprezentowanie komitetu. Przewodniczący komitetu nie jest zatem organem, który stanowiłby odpowiednik prezydenta miasta, burmistrza lub wójta w polskim modelu samorządu terytorialnego. Zgromadzenie uchwała postanowienia określające, kto ma pełnić obowiązki przewodniczącego w sytuacji niedyspozycji przewodniczącego oraz jego wiceprzewodniczących. W szwedzkich regulacjach dotyczących sprawowania mandatu przez członka parlamentu<sup>26</sup> oraz w ustawie dotyczącej działalności władz lokalnych<sup>27</sup> nie ma przepisów zakazujących łączenia mandatu członka Riksdagu z funkcją przewodniczącego komitetu wykonawczego.

We Włoszech podstawową jednostką samorządu terytorialnego są gminy. Kandydatem w wyborach do Izby Deputowanych lub Senatu nie może być burmistrz gminy, której populacja przekracza 20 000 mieszkańców<sup>28</sup>. Kandydowanie przez burmistrza gminy na posła lub senatora powoduje jego odwołanie z funkcji

---

<sup>26</sup> Konstytucja Królestwa Szwecji oraz Akt o Riksdagu, <https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/the-constitution/>.

<sup>27</sup> Ustawa o samorządzie lokalnym (*Kommunallag (2017:725)*), [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725\\_sfs-2017-725/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725_sfs-2017-725/).

<sup>28</sup> *Decreto Del Presidente Della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*, GU n.139 del 03-06-1957, <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1957-06-03&atto.codiceRedazionale=057U0361&tipoDettaglio=multivigenza&qId=>; *Decreto Legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica*, GU n.302 del 27-12-1993 - Suppl. Ordinario n. 119, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1993-12-20;533>.

burmistrza<sup>29</sup>. Burmistrz jest wybierany w wyborach bezpośrednich. W przypadku odwołania burmistrza rada gminy zostaje rozwiązana, podobnie jak zarząd gminy – organ wykonawczy gminy, który także zostaje odwołany. Rada i zarząd gminy pełnią swoją funkcję do czasu wyboru nowej rady oraz nowego burmistrza. Do chwili powyższych wyborów funkcje burmistrza pełni zastępca burmistrza.

## 2. Informacja na temat wybranych państw spoza Unii Europejskiej

W Szwajcarii termin „samorząd lokalny” odnosi się raczej do pojęcia autonomii gmin lub autonomii gminnej. Zgodnie z obowiązującą wykładnią Federalnego Sądu Najwyższego, autonomia gmin jest zagwarantowana w prawie konstytucyjnym, aczkolwiek w granicach prawa kantonowego. Szwajcarska autonomia gmin obejmuje prawo i faktyczną zdolność gmin do własnego regulowania i organizowania znacznej części spraw publicznych w zgodzie z prawem kantonowym. Zgodnie z Konstytucją Federalną członkowie m.in. Rady Narodowej, Rady Stanu, Rady Federalnej i sędziowie Federalnego Sądu Najwyższego nie mogą być jednocześnie członkami innych organów<sup>30</sup>.

W Wielkiej Brytanii zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym z 2000 r. (*Local Government Act 2000*), w Anglii władze lokalne są obowiązane przyjąć jeden z trzech modeli ustroju samorządu terytorialnego. Rola organu wykonawczego zależy od przyjętego modelu. Te trzy modele (*executive arrangements*) to: burmistrz wybrany w wyborach bezpośrednich i zarząd; przewodniczący i zarząd; model komisyjny. W modelu komisyjnym uprawnienia wykonawcze są rozproszone i realizowane kolegialnie, za pośrednictwem komisji. Jeśli chodzi o model z przewodniczącym i zarządem, to rada powołuje spośród radnych przewodniczącego, który pełni zadania organu wykonawczego. Przewodniczący jest obowiązany powołać spośród członków zarządu zastępcę przewodniczącego, który sprawuje obowiązki w przypadku wakatu na stanowisku przewodniczącego lub jeśli przewodniczący nie może sprawować stanowiska (zaś rada w przypadku wakatu jest obowiązana wybrać nowego przewodniczącego niezwłocznie, podczas trwającego lub kolejnego posiedzenia).

<sup>29</sup> *Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, GU n.227 del 28-09-2000 - Suppl. Ordinario n. 162, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2000-08-18;267>.

<sup>30</sup> <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsportraet/ratsmitglieder/rechtsstellung-der-ratsmitglieder/unvereinbarkeit>.

Natomiast jeśli chodzi o model z burmistrzem wybranym w wyborach bezpośrednich i zarządem, to burmistrz jest obowiązany powołać spośród członków zarządu zastępcę burmistrza, który sprawuje obowiązki w przypadku wakatu na urzędzie burmistrza lub jeśli burmistrz nie może sprawować urzędu. Nie ma przepisów zakazujących łączenia mandatu parlamentarnego ze stanowiskami w organach władzy samorządowej, o ile dana jednostka samorządu terytorialnego nie ustanowi takich ograniczeń (taka regulacja obowiązuje w West Yorkshire i Greater Manchester). Łączenie mandatu parlamentarnego i stanowiska w organach władzy samorządowej określane jest mianem *dual mandate* lub *dual jobbing* (przykładowo Boris Johnson sprawował urząd burmistrza Londynu w latach 2008-2016, zaś od 2015 r. był jednocześnie członkiem Izby Gmin).

#### **IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt**

Punktem odniesienia dla obszaru normowania projektowanej ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym są przede wszystkim wójtowie, których mandat wygasa przed upływem kadencji oraz osoby, które pełnią funkcję wójta do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta.

#### **V. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji**

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy projekt nie był poddany konsultacjom społecznym.

#### **VI. Wpływ na sektor finansów publicznych**

Proponowana zmiana nie wpływa bezpośrednio na sektor finansów publicznych.

#### **VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe**

Projekt nie wpływa na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

### **VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu**

W projekcie nie przewidziano zmiany obciążeń regulacyjnych.

### **IX. Wpływ na rynek pracy**

Wejście w życie projektowanych przepisów nie będzie miało wpływu na rynek pracy z uwagi na charakter zaproponowanych zmian.

### **X. Wpływ na pozostałe obszary**

Projekt może mieć pozytywny wpływ na funkcjonowanie samorządu gminnego poprzez zapewnienie jego prawidłowego i niezakłóconego działania.

### **XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego**

Ustawa będąca przedmiotem projektu wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

### **XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?**

W przypadku przedmiotowego projektu nie przewidziano ewaluacji.

### **XIII. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)**

W przypadku przedmiotowego projektu nie dołączono załączników.

Autorzy:

dr Beata Bińkowska (pkt I, II, V, VIII, XI, XII, XIII)  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Analiz Sejmowych

Monika Korolewska (pkt IV, VI, VII, IX, X)  
specjalista ds. finansów publicznych  
w Biurze Analiz Sejmowych

dr Danuta Adamiec, Justyna Branna, dr Dobromir Dziewulak, Natalia Firlej, Bogdan Janowski, Kaja Krawczyk, Daniela Kupis, Angelina Tazuszel, Łukasz Żołądek (pkt III)

specjaliści ds. międzynarodowych  
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:  
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

*Sobolewski*

Przemysław Sobolewski/Paweł

*Deskryptory bazy REX: projekt ustawy, samorząd gminny, wójt*  
*Weryfikacja: pkt IV, VI, VII, IX, X - Zofia Szpringer*  
*Weryfikacja: pkt I, II, V, VIII, XI, XII, XIII – Daniela Wybrańczyk*  
*Weryfikacja: pkt III – Dobromir Dziewulak*