

Anna Wierzbica\*

## Zakaz łączenia mandatu posła lub senatora z funkcją zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta)

The Prohibition to Combine the Mandate of a Parliamentary Member with  
Functions of Deputy Head of the Commune (Town Mayor and City President)

The article aims to demonstrate the incompatibility between the provisions that prohibit combining the office of deputy head of the commune (*wójt*) or deputy of town mayor or deputy of city president with that of Member of Parliament (Sejm Deputy) or Senator. Under the current legislation, during the period they exercise their mandate, Sejm deputies and senators – including those who previously held the function of deputy head of the commune – are not allowed to work based on an employment relationship. Consequently, a person serving as a deputy head of the commune or deputy of town mayor or deputy of city president is by law granted unpaid leave for the duration of his or her mandate and for three months after its expiry. The unanswered question is whether a deputy commune head elected as a Sejm deputy (MP) or senator must be removed from office while remaining in an employment relationship as a deputy commune head. It also remains unclear whether it is legally permissible to appoint another deputy commune head to replace one elected as a Sejm deputy (MP) or senator during their parliamentary term. The uncertainties highlighted in the article indicate that *de lege ferenda* regulation combining the mandates of a Sejm deputy or senator with that of a deputy head of the commune (*wójt*), town mayor (*burmistrz*) or city president (*prezydent miasta*) requires legislative intervention.

**Keywords:** parliamentary mandate, deputy commune head (town mayor, city president), *incompatibilitas* principle

Celem artykułu jest wykazanie braku kompatybilności pomiędzy przepisami normującymi zakaz łączenia funkcji zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z mandatem posła lub senatora. W obowiązującym stanie prawnym w okresie wykonywania mandatu posłowie i senatorowie – w tym pełniący uprzednio funkcję zastępcy wójta – nie mogą wykonywać pracy na podstawie stosunku pracy. W związku z powyższym osoba pełniąca funkcję zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z mocy prawa otrzymuje urlop bezpłatny na czas

\* **Dr hab. Anna Wierzbica, prof. UŚ**

Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji, Polska

University of Silesia in Katowice, Faculty of Law and Administration, Poland

radca prawny

[anna.wierzbica@us.edu.pl](mailto:anna.wierzbica@us.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0003-2359-0333>



sprawowania mandatu oraz trzech miesięcy po jego wygaśnięciu. Kwestią pozostającą bez odpowiedzi jest to, czy zastępca wójta wybrany na posła lub senatora musi zostać odwołany z funkcji, pozostając jednocześnie w stosunku pracy na stanowisku zastępcy wójta. Niejednoznaczne okazuje się też, czy w okresie wykonywania mandatu parlamentarnego prawnie dopuszczalne jest powołanie innego zastępcy wójta w miejsce tego, który uzyskał mandat posła lub senatora. Przedstawione w artykule wątpliwości wykazują, że *de lege ferenda* zagadnienie łączenia mandatu posła lub senatora z funkcją zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wymaga interwencji ustawodawcy.

**Słowa kluczowe:** mandat parlamentarny, zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zasada *incompatibilitas*

## I. Uwagi wprowadzające

Wprowadzanie zasady *incompatibilitas* do porządku prawnego państw demokratycznych wynika z konieczności zapewnienia realizacji zasady podziału władzy. Przestrzeganie zasady *incompatibilitas* w przypadku mandatu parlamentarnego (dotyczy zarówno posła, jak i senatora) ma przesądzać o niezależności przedstawiciela narodu<sup>1</sup>. Niepołączalność stanowisk publicznych (*incompatibilitas*) jako konstrukcja prawna jest jednym z klasycznych rozwiązań funkcjonujących we współczesnych państwach demokratycznych<sup>2</sup>. Reguła ta nie stanowi żadnego *novum* w polskim systemie prawnym, ponieważ już konstytucja marcowa z 1921 r. zawierała regulacje wyłączające możliwość łączenia mandatu parlamentarnego z wykonywaniem funkcji określonych w przepisach<sup>3</sup>. W doktrynie wskazuje się, że „istotę *incompatibilitas* stanowi zakaz łączenia przez jedną osobę dwóch lub więcej funkcji publicznych. Dwie funkcje są niepołączalne wtedy, gdy istnieje pomiędzy ich kompetencjami wewnętrzny konflikt [...]”. Pojawienie się konfliktu wpływa negatywnie na jakość, efektywność i bezstronność wykonywanych zadań. Często uniemożliwia realizację dyrektywy niezależnego i niezawisłego wykonywania funkcji publicznej”<sup>4</sup>.

Istota regulacji konstytucyjnych wprowadzających zakaz pełnienia mandatu posła i senatora dla pewnych kategorii osób wiąże się z przekonaniem twórców ustawy zasadniczej, że prawnych form aktywności społecznej lub pełnienia pewnych funkcji publicznych nie da się pogodzić ze sprawowaniem mandatu przedstawiciela<sup>5</sup>. Zasada

<sup>1</sup> Confer W. Skrzydło, *Problem incompatibilitas na tle art. 103 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 241 ust. 4*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1(36), s. 62.

<sup>2</sup> M. Zubik, *Ustrojowe założenia niepołączalności mandatu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4(87), s. 103.

<sup>3</sup> Confer M. Poślednik, *Wygaśnięcie mandatu parlamentarzysty unormowane w kodeksie wyborczym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3(122), s. 116–118.

<sup>4</sup> D. Lis-Staranowicz, *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 17–18.

<sup>5</sup> R. Grodzicki, *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w świetle przepisów Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1(36), s. 66.

*incompatibilitas* oznacza szczególne ograniczenia dla osób pozostających w służbie państwowej, jeśli chodzi o łączenie przez nie różnych funkcji lub stanowisk państwowych lub o łączenie ich pełnienia czy zajmowania z inną działalnością<sup>6</sup>.

Zasada *incompatibilitas* ma spełniać różne cele w zależności od tego, których stanowisk czy funkcji i której z władz dotyczy. W przypadku mandatu parlamentarnego do tych celów należą:

- realizacja zasady podziału władz w aspekcie personalnym – chodzi o uniknięcie sytuacji, w której ta sama osoba wykonująca mandat parlamentarny jednocześnie sprawuje funkcje lub piastuje stanowiska w jednej z dwóch pozostałych władz (dopuszczalne są wyjątki wymienione np. w art. 103 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP), co stawia pod znakiem zapytania rolę, którą ta zasada odgrywa w trakcie podejmowania decyzji państwowych;

- realizacja zasady podziału władz w aspektach organizacyjnym i funkcjonalnym – podział ten byłby nieskuteczny, gdyby ta sama osoba (czy grupa osób) mogła piastować stanowiska w różnych organach władzy publicznej, pełniąc rozmaite funkcje; wiąże się z tym zapewnienie parlamentowi autonomii poprzez uniemożliwienie oddziaływania nań przez organy należące do innych władz;

- zapewnienie niezależnego sprawowania mandatu parlamentarnego poprzez uniemożliwienie nawet pośredniego zinstytucjonalizowanego wpływu na parlamentarzystę ze strony innych władz czy nawet podmiotów gospodarczych<sup>7</sup>.

W literaturze odróżnia się niepołączalność od niewybieralności. Ta ostatnia oznacza brak biernego prawa wyborczego określonej kategorii osób. Dlatego niepołączalność nie powoduje nieważności wyboru, osoba objęta *incompatibilitas* może skutecznie zdobyć mandat, ale jest zobowiązana do zrezygnowania z dotychczas pełnionej funkcji pod warunkiem wygaśnięcia mandatu lub przejścia na urlop bezpłatny w dotychczasowym miejscu pracy. Niewybieralność natomiast w ogóle uniemożliwia danej osobie skuteczne ubieganie się o mandat. Wybór takiej osoby do parlamentu jest dotknięty wadą, którą stanowi brak biernego prawa wyborczego. Wybór ten jest zatem nieważny z mocy samego prawa<sup>8</sup>.

## II. Niepołączalność funkcji zastępcy wójta z mandatem parlamentarnym

Funkcji zastępcy wójta<sup>9</sup> nie można łączyć z mandatem posła oraz senatora. Osoba pełniąca tę funkcję może zatem skutecznie zdobyć mandat parlamentarny, ale ma

<sup>6</sup> B. Banaszak, *Zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2(55), s. 9.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>8</sup> W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 63.

<sup>9</sup> Ilekroć w niniejszym tekście jest mowa o zastępcy wójta, należy przez to rozumieć także burmistrza miasta i prezydenta miasta.

obowiązek zrezygnowania z zajmowanego dotychczas stanowiska pod rygorem wygaśnięcia mandatu. Analiza przedmiotowego zagadnienia dowodzi jednak, że jest ono dalece niejednoznaczne, gdyż wymaga ustalenia przede wszystkim tego, z którą datą uzyskany mandat parlamentarny zaczyna wywierać wpływ na pełnienie funkcji zastępcy wójta oraz jakie znaczenie ma uzyskanie tego mandatu dla stosunku pracy zastępcy wójta.

Zakaz łączenia funkcji zastępcy wójta z mandatem posła wynika *expressis verbis* z art. 247 § 1 pkt 5 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy [dalej: Kodeks wyborczy]<sup>10</sup> w związku z art. 27 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym<sup>11</sup>. Analogiczna regulacja wynika z art. 279 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego w odniesieniu do mandatu senatora. Powołane przepisy Kodeksu wyborczego stanowią, że wygaśnięcie mandatu posła (i odpowiednio senatora) następuje w przypadku zajmowania w dniu wyborów stanowiska lub funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji RP albo ustaw nie można łączyć z mandatem posła (senatora), z zastrzeżeniem przepisu § 3 Kodeksu wyborczego. Ustawą zakazującą posłowi oraz senatorowi łączenia tego mandatu parlamentarnego z funkcją zastępcy wójta jest ustawa o samorządzie gminnym (art. 27 pkt 4), w myśl której funkcji wójta oraz jego zastępcy nie można łączyć z mandatem posła lub senatora.

Z przepisu § 3, do którego odsyła powołany art. 247 § 1 pkt 5 (i odpowiednio art. 279 § 1 pkt 5) Kodeksu wyborczego, wynika, że wygaśnięcie mandatu posła (senatora) zajmującego w dniu wyborów stanowisko lub funkcję, o których mowa w § 1 pkt 5, następuje, jeżeli nie przedłoży on Marszałkowi Sejmu RP (Senatu RP), w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą [dalej: PKW] w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej wyników wyborów do Sejmu RP (Senatu RP), oświadczenia o złożeniu rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji, z zastrzeżeniem art. 383 § 2a<sup>12</sup> i art. 492 § 2a<sup>13</sup>. Zastrzeżenie, o którym mowa, nie dotyczy osoby pełniącej funkcję zastępcy wójta, gdyż normy te odnoszą się do wygaśnięcia mandatu radnego oraz wygaśnięcia mandatu wójta.

Krótkotrwały zbieg pełnienia funkcji zastępcy wójta z mandatem posła, względnie senatora, jest możliwy na mocy art. 247 § 1 pkt 5 (i odpowiednio art. 279 § 1 pkt 5)

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2408.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465.

<sup>12</sup> Zgodnie z tym przepisem „[w]ygaśnięcie mandatu radnego z dniem wystąpienia przyczyny, o której mowa w § 1 pkt 1, 4, 5a i 6, stwierdza niezwłocznie komisarz wyborczy w drodze postanowienia. Postanowienie komisarza wyborczego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje się do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej. Przepisów art. 247 § 3, art. 279 § 3 oraz art. 364 § 2 nie stosuje się”.

<sup>13</sup> Zgodnie z tym przepisem „[w]ygaśnięcie 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 niezwłocznie komisarz wyborczy w drodze postanowienia. Postanowienie komisarza wyborczego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje się do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej. Przepisów art. 247 § 3, art. 279 § 3 oraz art. 364 § 2 nie stosuje się”.

Kodeksu wyborczego, co oznacza, że już w dniu wyborów nie dochodzi do utraty *ex lege* ani funkcji zastępcy wójta, ani mandatu parlamentarnego. Osoba będąca zastępcą wójta, która uzyskała mandat parlamentarny, maksymalnie do 14 dni od dnia ogłoszenia przez PKW w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej wyników wyborów do Sejmu RP, względnie Senatu RP, ma prawo do decydowania o tym, czy zachowuje funkcję w samorządzie gminnym, czy wybiera mandat posła, względnie senatora<sup>14</sup>. Upływ czternastodniowego terminu wynikającego z art. 247 § 1 pkt 5 (i odpowiednio art. 279 § 1 pkt 5) Kodeksu wyborczego skutkuje wygaśnięciem mandatu posła i odpowiednio wygaśnięciem mandatu senatora. Wygaśnięcie mandatu posła (senatora) niezwłocznie stwierdza Marszałek Sejmu RP (i odpowiednio Marszałek Senatu RP) w drodze postanowienia. Stosownie do art. 249 § 1 i § 2 (i odpowiednio art. 281 § 1 i § 2) Kodeksu wyborczego postanowienie, o którym mowa, ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” oraz doręcza się niezwłocznie PKW, z zastrzeżeniem art. 250 (i odpowiednio art. 282) Kodeksu wyborczego (i odpowiednio art. 282). Ze wskazanego zastrzeżenia wynika, że postanowienie Marszałka Sejmu RP (Senatu RP) o wygaśnięciu mandatu parlamentarnego m.in. wskutek pełnienia w dniu wyborów funkcji, których stosownie do przepisów ustaw nie można łączyć z mandatem parlamentarnym, wraz z uzasadnieniem niezwłocznie doręcza się posłowi (i odpowiednio senatorowi). Od tego postanowienia posłowi (i odpowiednio senatorowi) przysługuje prawo odwołania do Sądu Najwyższego w terminie trzech dni od dnia doręczenia postanowienia. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Marszałka Sejmu RP (i odpowiednio Marszałka Senatu RP). Nie jest ono traktowane jako środek zaskarżenia. Jak bowiem stwierdził Sąd Najwyższy, „to, że przepis art. 250 Kodeksu wyborczego nie zastrzega wprost niedopuszczalności zaskarżenia postanowienia Sądu Najwyższego, nie jest wystarczające do stwierdzenia, że przysługuje środek zaskarżenia. Ustawodawca nieprzypadkowo użył sformułowania «prawo odwołania» w art. 250 Kodeksu wyborczego, gdyż odwołanie nie jest środkiem zaskarżenia, takim jak przewidziane od orzeczeń sądów powszechnych, lecz oparte jest na samodzielnej regulacji. Prawo to oznacza więc tylko możliwość wniesienia odwołania i z regulacji tego przepisu nie wynika kolejna zaskarżalność orzeczenia Sądu Najwyższego, wydanego po rozpoznaniu odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu RP o wygaśnięciu mandatu posła”<sup>15</sup>. Sąd Najwyższy podkreślił również, że kontrola sądowa dotyczy nie tylko indywidualnego prawa (prywatnego), lecz także prawidłowej realizacji prawa (interesu) publicznego (wyborczego), opartego na zakazie łączenia mandatu posła z określonymi stanowiskami lub funkcjami<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Warto podkreślić, że sytuacja prawna zastępcy wójta różni się w tym zakresie od sytuacji wicestarosty w powiecie (podobnie jak pozostałych członków zarządu powiatu), który w przypadku ewentualnego wyboru na posła bądź senatora traci z mocy prawa funkcję w zarządzie powiatu już w dniu wyborów parlamentarnych. Wynika to z art. 26 ust. 3 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 107, który stanowi m.in., że członkostwo w zarządzie powiatu nie można łączyć z mandatem posła i senatora. Utrata członkostwa w zarządzie powiatu następuje w dniu wyboru lub zatrudnienia.

<sup>15</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt III SO 1/12, OSNP 2013, nr 3–4, poz. 48.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

Prawo odwołania się od postanowienia stwierdzającego wygaśnięcie mandatu parlamentarnego oznacza, że obowiązek ogłoszenia postanowienia Marszałka Sejmu RP (i odpowiednio Marszałka Senatu RP) o wygaśnięciu mandatu posła, względnie senatora, podlega zawieszeniu do chwili upływu terminu do wniesienia przez posła do Sądu Najwyższego odwołania od tego postanowienia, a jeżeli odwołanie zostało wniesione – do chwili ogłoszenia przez Sąd Najwyższy postanowienia w sprawie tego odwołania<sup>17</sup>. Postanowieniu o wygaśnięciu mandatu wydanemu przez Marszałka Sejmu RP (Marszałka Senatu RP) przypisuje się charakter deklaratoryjny<sup>18</sup>, skoro akt ten jest jedynie potwierdzeniem uprzedniego zaistnienia przesłanki, z którą ustawa wiąże określone konsekwencje prawne, choć w opinii Bogusława Banaszka omawiane postanowienie nie stanowi jednak wyłącznie aktu potwierdzającego określony stan. Tkwi w nim pewien element kształtujący, gdyż Marszałek Sejmu RP wiąże treść normy generalnej (art. 247 § 1 Kodeksu wyborczego) z sytuacją prawną indywidualnego adresata. W ten sposób tworzy zatem nową sytuację prawną. To, co było do tej pory w sferze generalnej, odnosi się z mocy tego aktu do konkretnego podmiotu i może budzić kontrowersje. Dlatego ustawodawca przewiduje sądową kontrolę tego postanowienia<sup>19</sup>. W doktrynie wskazuje się, że osoba, której dotyczy postanowienie Marszałka Sejmu RP o wygaśnięciu mandatu posła, nie może od dnia wydania takiego postanowienia (aż do dnia ewentualnego uwzględnienia odwołania posła przez Sąd Najwyższy) sprawować mandatu poselskiego, a zatem nie może zostać dopuszczona do złożenia ślubowania poselskiego<sup>20</sup>. Na zasadzie analogii spostrzeżenie to należy odnieść do osoby, której dotyczy postanowienie Marszałka Senatu RP o wygaśnięciu mandatu senatora.

### III. Konsekwencje wyboru na posła lub senatora dla stosunku pracy zastępcy wójta

Na mocy obowiązujących (zawitych) regulacji prawnych pełnienie funkcji zastępcy wójta różni się od zatrudnienia zastępcy wójta. Kwestia ta ma kluczowe znaczenie przy udzieleniu odpowiedzi na pytanie o to, czy stosunek pracy zastępcy wójta,

<sup>17</sup> Confer A. Kisielewicz, J. Zbieranek, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, F. Rymarz, A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 249, Lex/el.

<sup>18</sup> Tak np. K. Grajewski, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2023, s. 33, Lex/el. Tak samo K. Kubuj, *W sprawie prawomocności i wykonalności postanowienia marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6(107), s. 139; podobnie K. Skotnicki, *W sprawie prawomocności i wykonalności postanowienia marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6(107), s. 148.

<sup>19</sup> B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Załucka, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 250, Legalis/el.

<sup>20</sup> P. Czarny, *W sprawie prawomocności i wykonalności postanowienia marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6(107), s. 131. Podobnie A. Szymt, *W sprawie prawomocności i wykonalności postanowienia marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6(107), s. 153.

który uzyskał mandat parlamentarny, musi zostać rozwiązany celem uniknięcia konfliktu z mandatem posła (bądź senatora).

Analiza tego zagadnienia wymaga zatem odniesienia się do sytuacji pracowniczej zastępcy wójta w kontekście nabycia mandatu parlamentarnego. Stosunek pracy z zastępcą wójta stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>21</sup> zostaje nawiązany na podstawie powołania. O powołaniu na stanowisko zastępcy wójta stanowi również art. 26a ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że powołanie to zostaje dokonane przez wójta w formie zarządzenia. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że powołanie jako akt wywiera podwójny skutek. Nie tylko powierza powoływanej osobie pewne kompetencje publiczne polegające na kierowaniu i reprezentowaniu określonej organizacji, powodując nawiązanie stosunku podwładności o charakterze publicznoprawnym między tą osobą a organem powołującym, lecz także zawiera oświadczenie woli złożone w imieniu pracodawcy w przedmiocie nawiązania z osobą powołaną stosunku pracy na stanowisku kierowniczym<sup>22</sup>. Można zatem uznać, że powołanie o charakterze publicznoprawnym wynika z art. 26a ustawy o samorządzie gminnym, a powołanie o charakterze pracowniczym – z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

Wobec lakoniczności regulacji prawnych wynikających z ustawy o pracownikach samorządowych w odniesieniu do pracowników samorządowych, których stosunek pracy został zawarty na podstawie powołania, stosownie do art. 43 ust. 1 tego aktu prawnego, w sprawach nieuregulowanych w ustawie o pracownikach samorządowych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy<sup>23</sup>. Zgodnie z art. 68 § 1<sup>1</sup> Kodeksu pracy stosunek pracy na podstawie powołania nawiązuje się na czas nieokreślony, a jeżeli na podstawie przepisów szczególnych pracownik został powołany na czas określony, stosunek pracy nawiązuje się na okres objęty powołaniem. Odnosząc tę regulację prawną do pracownika zatrudnionego na stanowisku zastępcy wójta, uznać należy, że istnieją podstawy prawne uzasadniające przyjęcie, że stosunek pracy tego pracownika samorządowego nawiązuje się na czas określony – ściśle powiązany z zatrudnieniem wójta. Stosownie do treści art. 29 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym po upływie kadencji wójta zastępca wójta pełni swoje obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę wójta, a zgodnie z art. 28e tej ustawy wygaśnięcie mandatu wójta przed upływem kadencji jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców. Podobny pogląd prezentuje Magdalena Gurdek, w opinii której „funkcja zastępcy wójta jest ściśle sprzężona ze sprawowaniem przez wójta jego mandatu – czego dobitnym wyrazem jest art. 28e u.s.g., w myśl którego wygaśnięcie mandatu wójta przed upływem kadencji jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców, oraz art. 29 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym po upływie kadencji

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135.

<sup>22</sup> M. Gurdek, *Wpływ zrzeczenia się mandatu przez wójta na sferę stosunku pracy jego zastępcy*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, z. specjalny, s. 288.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135.

wójta jego zastępca (podobnie zresztą jak sam wójt) pełni swoje obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę wójta, a także art. 26a ust. 1 u.s.g., który stanowi, że wójt w drodze zarządzenia powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę (zatem każdy nowo wybrany wójt powołuje swojego zastępcę(ów), a ten (ci) pełni(a) swoje obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę). Z tych wszystkich względów [...] w pełni uzasadnione jest powołanie zastępcy na czas określony, mimo że z żadnego przepisu nie wynika to wprost<sup>24</sup>. Tak twierdzi również Bogdan Dolnicki, w opinii którego skoro wójt (burmistrz, prezydent miasta) powołuje zastępcę na czas swojej kadencji, to mamy do czynienia z powołaniem na czas określony. Termin rozwiązania stosunku pracy zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) został określony przez ustawodawcę za pomocą wskazania zdarzenia przyszłego, pewnego, obiektywnego i możliwego do ustalenia. Takim zdarzeniem jest upływ kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz objęcie obowiązków przez nowo powołanego zastępcę<sup>25</sup>.

Zagadnienie to może być jednak ocenione inaczej. Można bowiem przyjąć, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym (w tym przywołany powyżej art. 29 ust. 2 oraz art. 28e) jako normy o charakterze ustrojowym nie są przepisami szczególnymi w odniesieniu do art. 68 § 1<sup>1</sup> Kodeksu pracy. Konsekwencją tego stanowiska jest to, że brakuje przepisu szczególnego nakazującego powołać zastępcę wójta na czas określony, co przesądza o możliwości zatrudnienia na tym stanowisku na czas nieokreślony. Taka interpretacja daje podstawę do uznania, że stosunek pracy zastępcy wójta nawiązany z urzędem gminy może trwać także po zakończeniu kadencji wójta<sup>26</sup>.

Niezależnie od zaprezentowanych powyżej interpretacji rodzi się też pytanie o to, czy jeśli pojawia się czasowa przeszkoda prawna dotycząca pełnienia funkcji zastępcy wójta w związku z wyborem na posła lub senatora, to w czasie trwania tej przeszkody istnieje możliwość zachowania stosunku pracy nawiązanego z urzędem gminy na podstawie powołania np. poprzez instytucję urlopu bezpłatnego. Odpowiedź na to pytanie zawiera się w regulacjach wynikających z przepisów Ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>27</sup>. Zgodnie z art. 29 ust. 1 tego aktu prawnego „[p]oseł lub senator pozostający w stosunku pracy z pracodawcami innymi niż wymienieni w art. 30 ust. 1 i 1a otrzymuje urlop bezpłatny, na swój wniosek, na okres sprawowania mandatu oraz trzech miesięcy po jego wygaśnięciu – bez względu na rodzaj i okres trwania stosunku pracy. Stosunek pracy zawarty na czas określony, który ustałby przed terminem zakończenia urlopu bezpłatnego, przedłuża się do

<sup>24</sup> M. Gurdek, *op. cit.*, s. 289–290.

<sup>25</sup> B. Dolnicki, *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 58.

<sup>26</sup> Więcej A. Wierzbica, *Status prawny zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 5, s. 11–23.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 907.

trzech miesięcy po zakończeniu tego urlopu”. W art. 30 ust. 1 i 1a wymieniono następujących pracodawców:

- Kancelaria Sejmu,
- Kancelaria Senatu,
- Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
- Kancelaria Trybunału Konstytucyjnego,
- Biuro Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego,
- Najwyższa Izba Kontroli,
- Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich,
- Biuro Rzecznika Praw Dziecka,
- Biuro Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji,
- Krajowe Biuro Wyborcze,
- Państwowa Inspekcja Pracy,
- administracja rządowa i samorządu terytorialnego (z wyjątkiem stosunku pracy z wyboru)<sup>28</sup>.

W okresie sprawowania mandatu posłowie i senatorowie nie mogą również wykonywać pracy w charakterze sędziego, asesora sądowego i prokuratora, pracownika administracyjnego sądu i prokuratury, a także nie mogą pełnić zawodowej służby wojskowej.

Zgodnie jednak z art. 30 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora „[p]rzepis art. 29 ust. 1 stosuje się odpowiednio, z tym że urlop jest udzielany z urzędu”. Wskazana regulacja dowodzi tego, że osoba zatrudniona w administracji samorządu terytorialnego, w tym w urzędzie gminy na stanowisku zastępcy wójta, która uzyskała mandat parlamentarny z urzędu, a nie na wniosek, otrzymuje urlop bezpłatny na okres sprawowania mandatu oraz trzech miesięcy po jego wygaśnięciu. Urlop jest więc udzielony *ex lege*. Regulacja ta nawiązuje zatem do przedstawionego powyżej spostrzeżenia, w myśl którego akt powołania wywiera podwójny skutek. Po pierwsze, powierza powoływanej osobie pewne kompetencje publiczne polegające na kierowaniu określoną organizacją i reprezentowaniu jej, powodując nawiązanie stosunku podwładności o charakterze publicznoprawnym między tą osobą a organem powołującym. Po drugie, zawiera oświadczenie woli złożone w imieniu pracodawcy w przedmiocie nawiązania stosunku pracy na stanowisku kierowniczym, którym jest zastępca wójta. Zakaz łączenia funkcji zastępcy wójta z mandatem posła bądź senatora, o którym mowa w art. 27 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, należy zatem rozumieć jako zakaz funkcjonujący poza sferą prawa pracy (tj. stosunku pracy

<sup>28</sup> W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że ani Konstytucja RP, ani żadna z ustaw rozwijających jej normy nie zawierają dokładnego wyjaśnienia, jak należy rozumieć pojęcie „administracja samorządowa”. *Vide* B. Banaszak, *op. cit.*, s. 15. Zdaniem Mariusza Poślednika „[...] przez administrację samorządu terytorialnego rozumie się wszystkie organy jednostek samorządu terytorialnego, urzędy obsługujące te organy, jak i nieposiadające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego, samorządowe podmioty i instytucje posiadające osobowość prawną”. *Vide idem*, *op. cit.*, s. 130–131.

nawiązanego na podstawie powołania), a istniejący jedynie w sferze stosunku podwładności o charakterze publicznoprawnym. Przytoczone powyżej regulacje prawne dowodzą tego, że ustawodawca odróżnia pełnienie funkcji w samorządzie gminnym od zatrudnienia w administracji samorządu terytorialnego. Zakazem łączenia funkcji opisanym w art. 27 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie jest więc objęty stosunek pracy zastępcy wójta z urzędem gminy, który może być kontynuowany pomimo uzyskania mandatu parlamentarnego. O wyłączeniu stosunku pracy zastępcy wójta z zakresu przedmiotowego art. 27 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym świadczy też art. 31 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Przepis ten stanowi, że „[p]racodawca, u którego poseł lub senator otrzymał urlop bezpłatny, jest obowiązany zatrudnić go po zakończeniu urlopu bezpłatnego lub – w razie jego gotowości do pracy – po wygaśnięciu mandatu, na tym samym lub równorzędnym pod względem płacowym stanowisku pracy, z wynagrodzeniem, jakie otrzymywałby poseł lub senator, gdyby nie skorzystał z urlopu bezpłatnego”. Regulacja ta dowodzi daleko idącej ochrony stosunku pracy pracownika zatrudnionego w administracji samorządowej (w tym zastępcy wójta zatrudnionego w urzędzie gminy) także po zakończeniu okresu urlopu bezpłatnego, na który udzielono zgody w związku z wykonywaniem mandatu parlamentarnego.

Prezentowane stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, którego zdaniem art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie ustanawia obowiązku rozwiązania przez parlamentarzystę stosunku pracy z określoną w tym przepisie kategorią pracodawców, a jedynie obowiązek rezygnacji z czynnego realizowania tego stosunku, czemu służy instytucja urlopu bezpłatnego udzielanego przez pracodawcę z urzędu. Odmienna interpretacja powyższego przepisu i przyjęcie istnienia po stronie posła (senatora) bezwzględnego zakazu dalszego zatrudnienia u tych pracodawców stawiałyby pod znakiem zapytania celowość regulacji ust. 2 tego artykułu<sup>29</sup>.

Przedstawione powyżej argumenty przemawiające za możliwością rozumienia powołania zastępcy wójta w dwojakim aspekcie – tj. pełnienia funkcji w znaczeniu publicznoprawnym oraz wyłącznie w zakresie stosunku pracy, którym jest powołanie – nie rozwiewają wszystkich wątpliwości towarzyszących analizowanemu zagadnieniu w kontekście mandatu parlamentarnego.

Przyjmując bowiem, że zastępca wójta pozostaje w zatrudnieniu z urzędem gminy, powstaje pytanie o to, jaka ma być treść oświadczenia, które ma on złożyć Marszałkowi Sejmu RP (i odpowiednio Senatowi RP) w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez PKW w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej wyników wyborów do Sejmu RP (Senatu RP). Przepisy prawa nie precyzują tej kwestii, co pozwala uznać, że wystarczające będzie złożenie oświadczenia w brzmieniu: „W związku z wyborem na posła (senatora) składam rezygnację z funkcji zastępcy wójta”. Oświadczenie takie

---

<sup>29</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 listopada 2014 r., sygn. akt II PK 24/14, OSNP 2016, nr 5, poz. 57.

może jednak budzić wątpliwość zarówno w kontekście pozostawania w stosunku pracy na stanowisku zastępcy wójta, jak i w kontekście zarządzenia wójta powołującego i odwołującego zastępców wójta oraz określającego ich liczbę (art. 26a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Pojawia się bowiem pytanie dotyczące tego, czy w przypadku, gdy zastępcą wójta zostanie wybrany na posła bądź senatora, wójt dokonuje zmiany zarządzenia powołującego zastępców oraz określającego ich liczbę. Udzielenie odpowiedzi negatywnej na to pytanie, tj. uznanie, że zarządzenie pozostaje w niezmienionej formie, będzie skutkowało sprzecznością pomiędzy jego treścią a treścią oświadczenia złożonego Marszałkowi Sejmu RP (Senatu RP) przez zastępcę wójta wybranego na posła (senatora). Udzielenie pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytanie też rodzi wątpliwości. Zagadnieniem wywołującym wątpliwość jest bowiem to, czy w omawianej sytuacji wójt może powołać na zastępcę inną osobę. Analizując tę niejednoznaczną kwestię, można podać argumenty przemawiające za brakiem takiej możliwości. Skoro bowiem wybrany na posła bądź senatora dotychczasowy zastępcą wójta nadal pozostaje w stosunku pracy z urzędem na tym samym stanowisku, to nie można mówić o wakacie. Co więcej, jeśli w myśl art. 26a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym liczba zastępców powołanych zarządzeniem wójta jest już maksymalna, to powołanie kolejnej osoby może być traktowane jako prawnie nieskuteczne, gdyż naruszające tę normę. Jednocześnie odrzucić należy ewentualną koncepcję zatrudnienia „zastępcy” zastępcy wójta, względnie powierzenia tego stanowiska na zasadzie powierzenia obowiązków („p.o.”). Żaden przepis nie daje ku temu podstawy prawnej. Takie działanie byłoby bezpodstawne, a zatem narażone na zarzut braku legalności, skoro w myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Brak podstawy prawnej wyłącza legalność działania wójta. Jeśli bowiem przepisy prawa dopuszczają powierzenie stanowiska na zasadzie „p.o.”, wynika to wprost z ustawy<sup>30</sup>. Ewentualne obsadzenie funkcji zastępcy wójta wybranego na posła, względnie senatora, innym pracownikiem samorządowym może też skutkować zarzutem o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec wójta jako wydającego środki publiczne niezgodnie z przepisami prawa. Zawarcie stosunku pracy z osobą, która miałaby wykonywać funkcję zastępcy wójta w analizowanym przypadku, mogłoby zostać też zakwestionowane jako obciążone wadą nieważności z uwagi na to, że czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna. Zatrudnienie innej osoby na stanowisku zastępcy wójta nie budziłoby wątpliwości jedynie wówczas, gdyby nie wykorzystano maksymalnej liczby zastępców wynikającej z art. 26a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Argumentem wzmacniającym wątpliwości co do możliwości powołania innej osoby na stanowisko zastępcy wójta w opisywanym przypadku jest też to, że teoretycznie przebywający na urlopie bezpłatnym zastępcą wójta wybrany na posła bądź senatora

<sup>30</sup> *Vide* przykładowo art. 63 ust. 13 Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 737, który stanowi, że do czasu powierzenia stanowiska dyrektora zgodnie z ust. 10 lub 12 organ prowadzący może powierzyć wicedyrektorowi pełnienie obowiązków dyrektora szkoły, a w szkołach, w których nie ma wicedyrektora, nauczycielom tych szkół, jednak nie dłużej niż na 10 miesięcy.

może w myśl art. 279 § 1 pkt 4 i odpowiednio w myśl art. 279 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego zrzec się mandatu. W takim przypadku urząd gminy będący pracodawcą, u którego poseł, względnie senator, otrzymał urlop bezpłatny, jest obowiązany zatrudnić go po zakończeniu urlopu bezpłatnego lub – w razie jego gotowości do pracy – po wygaśnięciu mandatu na tym samym lub równorzędnym pod względem płacowym stanowisku pracy. Zatrudnienie na tym samym stanowisku wymagałoby przyjęcia koncepcji, że w okresie wykonywania mandatu parlamentarnego przez zastępcę wójta przebywającego na urlopie bezpłatnym stanowisko zastępcy wójta pozostało nieobsadzone. Jeśli jednak zostało powierzone innej osobie, wówczas urząd gminy po wygaśnięciu mandatu parlamentarnego ma obowiązek zatrudnić taką osobę na stanowisku pracy równorzędnym pod względem płacowym. Odpowiedzi na pytanie o to, jakie miałyby to być stanowisko, należy poszukiwać w przepisach Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>31</sup>. Problem jednak w tym, że w przepisach tego aktu prawnego nie ma stanowiska równorzędnego pod względem płacowym do stanowiska zastępcy wójta.

Przedstawione powyżej poglądy dowodzą tego, że nawet gdyby przyjąć, że ustawodawca, odróżniając pełnienie funkcji zastępcy wójta od zatrudnienia tego funkcjonariusza publicznego jako pracownika samorządowego w urzędzie gminy, dopuszcza łączenie mandatu parlamentarnego z tym zatrudnieniem i wymaga jedynie rezygnacji z funkcji zastępcy wójta, to i tak konstrukcja taka jest karkołomna, także z perspektywy wykonywania mandatu parlamentarnego. Należy bowiem całkowicie podzielić zaprezentowany w doktrynie przez B. Banaszka pogląd, z którego wynika, że: „Ustrojodawcy nie obchodzi, jak dojdzie do likwidacji swoistej kolizji, tzn. czy dana osoba, chcąc piastować mandat, zrezygnuje w sposób nieodwołalny z kolidujących z nim funkcji lub zatrudnienia, czy też zrezygnuje z mandatu parlamentarnego i zgodnie ze swoją wolą nadal będzie pełnić dotychczasową funkcję czy pozostawać w zatrudnieniu. Z art. 241 ust. 4 Konstytucji RP wynika przy tym wyraźnie, że nie wchodzi w grę rozwiązanie sprawy jedynie na czas kadencji parlamentu w ten sposób, że dana osoba nie będzie pełnić przez ten okres kolidującej z mandatem funkcji lub pozostawać w zatrudnieniu, rezerwując sobie możliwość podjęcia funkcji lub zatrudnienia po wygaśnięciu mandatu (np. korzystając z urlopu bezpłatnego). Dla ustrojodawcy ważne jest, aby nie dopuścić do występowania tej samej osoby w dwóch rolach, zagrażających realizacji zasady podziału władz, tzn. aby osoba ta straciła dotychczasowy status związany z pełnioną przez siebie funkcją lub z zatrudnieniem i obejmując mandat parlamentarny, poświęciła się wyłącznie reprezentowaniu narodu. W tym kontekście niezrozumiałe jest, na jakiej podstawie w ustaleniach z 1997 r. dopuszczono urlop bezpłatny dla parlamentarzystów zatrudnionych w administracji samorządu terytorialnego”<sup>32</sup>. B. Banaszak słusznie też zauważa, że urlopowany urzędnik, „nawet

<sup>31</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, tekst jedn. Dz.U. 2024 r. poz. 1638.

<sup>32</sup> B. Banaszak, *op. cit.*, s. 18.

gdyby czasowo nie pełnił swoich obowiązków zawodowych, zachowuje związki ze swoim pracodawcą czy przełożonym; mając w perspektywie powrót po wygaśnięciu mandatu na dotychczasowe stanowisko, mógłby w jakimś stopniu, choćby podświadczenie, brać pod uwagę jego opinie. Ponadto wyraźne określenie przez takiego posła czy senatora poglądów na sprawy społecznie ważne podczas debat parlamentarnych i głosowań mogłoby rzutować na zaufanie do niego i budzić u niektórych obawy co do jego bezstronności po zakończeniu piastowania mandatu i po powrocie na stanowisko zajmowane dotychczas<sup>33</sup>.

#### IV. Konkluzje

Przedstawione argumenty dowodzą tego, że regulacje prawne chroniące trwałość stosunku pracy zastępcy wójta, który uzyskał mandat parlamentarny, są dalece niejednoznaczne. W szczególności nie wiadomo, czy i ewentualnie jakie działania można podjąć celem obsadzenia stanowiska zajmowanego przez pozostającego w stosunku pracy, a nieświadczącego pracy zastępcy wójta, który uzyskał mandat parlamentarny. Taki stan rzeczy może wręcz prowadzić do karkołomnego poglądu, w myśl którego funkcja taka musi pozostać nieobsadzona do czasu wygaśnięcia mandatu parlamentarnego, a zatem okres wakatu może się rozciągnąć poza okres kadencji tego wójta, który powołał na stanowisko zastępcę wójta, a ten z kolei uzyskał mandat posła lub senatora.

Mając na względzie zaprezentowane powyżej argumenty, należy *de lege ferenda* apelować do ustawodawcy o uściślenie bądź o zmianę istniejącego stanu prawnego. Doprecyzowanie powinno polegać na jednoznacznym określeniu tego:

- czy stosunek pracy nawiązywany na podstawie powołania na stanowisko zastępcy wójta jest nawiązywany na czas określony, czy na czas nieokreślony;
- czy odwołanie z funkcji zastępcy wójta jest równoznaczne z rozwiązaniem stosunku pracy zastępcy wójta;
- czy w okresie *ex lege* urlopu bezpłatnego udzielonego zastępcy wójta w związku z wyborem na posła bądź senatora możliwe jest powierzenie funkcji zastępcy wójta innej osobie.

Niezależnie od wymienionych wątpliwości wydaje się, że godne rozważenia jest znowelizowanie aktualnych regulacji prawnych. Zmiana istniejącego stanu prawnego powinna zmierzać w kierunku wprowadzenia regulacji prawnych nakazujących rezygnację z funkcji zastępcy wójta wybranego na posła bądź senatora, w tym rozwiązanie dotychczasowego stosunku pracy z urzędem gminy. Wybrany na posła lub senatora zastępca wójta, chcąc utrzymać mandat parlamentarny, miałby obowiązek złożenia oświadczenia o rezygnacji z funkcji zastępcy wójta na ręce Marszałka Sejmu RP, względnie Senatu RP, w terminie 14 dni od ogłoszenia przez PKW w Dzienniku Ustaw

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 19.

Rzeczypospolitej Polskiej wyników wyborów do Sejmu RP, względnie Senatu RP, pod rygorem wygaśnięcia mandatu. Takie oświadczenie powinno *ex lege* skutkować rozwiązaniem stosunku pracy z urzędem gminy będącym pracodawcą zastępcy wójta. Obowiązujące regulacje prawne (art. 30 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora) dotyczące udzielenia urlopu bezpłatnego zastępcy wójta wybranemu na posła lub senatora stałyby się zbędne wobec faktu rozwiązania stosunku pracy z urzędem gminy.

Mając na względzie polityczny charakter funkcji zastępcy wójta, właściwe wydaje się proponowanie takich zmian w prawie, które w każdej sytuacji rozwiązania stosunku pracy wójta będą skutkować nie tylko odwołaniem zastępcy wójta z pełnionej funkcji, lecz także rozwiązaniem stosunku pracy tego pracownika samorządowego.

Zaprezentowane regulacje prawne wsparte jednoznacznym, powołanym powyżej poglądem Sądu Najwyższego świadczą o tym, że w aktualnym stanie prawnym ustawodawca odróżnia powołanie do pełnienia funkcji zastępcy wójta od powołania zastępcy wójta jako formy zatrudnienia w urzędzie gminy na podstawie stosunku pracy. Przedstawione argumenty dowodzą tego, że ta konstrukcja dwójakiego, odmiennego rozumienia powołania zastępcy wójta jest w istocie karkołomna. Nie wiadomo też, czemu ma faktycznie służyć. Ewentualne powoływanie się na stabilność zatrudnienia na podstawie powołania nie wydaje się wystarczającym motywem uzasadniającym odmienne rozumienie powołania do pełnienia funkcji zastępcy wójta i odmienne rozumienie powołania jako podstawy zatrudnienia. Osoba pełniąca kierowniczą funkcję publiczną uzyskaną według klucza politycznego musi mieć świadomość możliwie słabszej trwałości zatrudnienia stanowiącego podstawę pełnienia tej funkcji.

Proponowane rozwiązanie zakładające obligatoryjność odwołania z funkcji zastępcy wójta z jednoczesnym rozwiązaniem stosunku pracy nawiązanego na podstawie powołania usunęłoby wątpliwości dotyczące tego, jak interpretować art. 27 ustawy o samorządzie gminnym wprowadzający zakaz łączenia funkcji zastępcy wójta z wymienionymi w tej normie funkcjami (stanowiskami). Dzięki temu rozwiązaniu zmniejszyłoby się również ryzyko utrzymywania nieformalnych więzi z dotychczasowym pracodawcą czy przełożonym oraz uwzględniania kierowanych do niego sugestii. Sugestie takie – biorąc pod uwagę gwarancję powrotu do dotychczasowego pracodawcy – mogą się przekładać na sposób prowadzenia debat i głosowań w parlamencie przez parlamentarzystę pozostającego w zatrudnieniu w urzędzie gminy, podważając zaufanie do wykonywania mandatu posła lub senatora w sposób rzetelny i sumienny. Utrzymywanie dotychczasowego zatrudnienia może rzutować na prawidłowe wykonywanie mandatu wolnego.

Warto odnotować, że zagadnienie będące przedmiotem niniejszego opracowania ma walor nie tylko teoretyczny, lecz także praktyczny. Kwestia łączenia mandatu senatora z funkcją zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) była przedmiotem licznych wątpliwości interpretacyjnych w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych 15 października 2023 r. Jako przykład można wskazać na sytuację prawną wiceprezydenta Rybnika wybranego do Senatu RP.

## Bibliografia

### Źródła

- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt III SO 1/12, OSNP 2013, nr 3–4, poz. 48.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, tekst jedn. Dz.U. 2024 r. poz. 1638.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465.
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 907.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 107.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2408.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 737.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 listopada 2014 r., sygn. akt II PK 24/14, OSNP 2016, nr 5, poz. 57.

### Piśmiennictwo

- Banaszak B., *Zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2(55).
- Banaszak B., Michalska J., Stępień-Załucka B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis/el.
- Czarny P., *W sprawie prawomocności i wykonalności postanowienia marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6(107).
- Dolnicki B., *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2.
- Grajewski K., [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2023.
- Grodzicki R., *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w świetle przepisów Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1(36).
- Gurdek M., *Wpływ zrzeczenia się mandatu przez wójta na sferę stosunku pracy jego zastępcy*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, z. specjalny.
- Kisielewicz A., Zbieranek J., [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, F. Rymarz, A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, Lex/el.
- Kubuj K., *W sprawie prawomocności i wykonalności postanowienia marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6(107).
- Lis-Staranowicz D., *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Poślednik M., *Wygaśnięcie mandatu parlamentarzysty unormowane w kodeksie wyborczym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3(122).
- Skotnicki K., *W sprawie prawomocności i wykonalności postanowienia marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6(107).
- Skrzydło W., *Problem „incompatibilitas” na tle art. 103 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 241 ust. 4*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1(36).

Szmyt A., *W sprawie prawomocności i wykonalności postanowienia marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6(107).

Wierzbica A., *Status prawny zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 5.

Zubik M., *Ustrojowe założenia niepołączalności mandatu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4(87).