



Warszawa, 01-04-2026 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**II.510.158.2026.DC**

**Pan**

**Waldemar Żurek**

**Minister Sprawiedliwości – Prokurator  
Generalny**

**/ePUAP/**

**Szanowny Panie Ministrze,**

procedura zawieszenia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w wykonywaniu obowiązków organu samorządu terytorialnego pochodzącego z wyboru jest zagadnieniem podnoszonym we wnioskach wpływających do mojego Biura.

Problem ten był także przedmiotem poruszonym w wystąpieniu generalnym z dnia 21 kwietnia 2020 r. dotyczącym oceny propozycji zmian<sup>1</sup> w Kodeksie postępowania karnego<sup>2</sup>, których celem było wzmocnienie samorządności lokalnej i ochrony przedstawicieli władz lokalnych wybranych w powszechnych wyborach<sup>3</sup>. W druku senackim nr 79 Senatu X kadencji proponowano, by o zawieszeniu w wykonywaniu

---

<sup>1</sup> Druk senacki nr 79 Senatu X kadencji;

<https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/public/k10/dokumenty/druki/050/079.pdf>.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 46 z późn. zm.); dalej k.p.k.

<sup>3</sup> Zob. wystąpienie generalne RPO z dnia 21 kwietnia 2020 r., II.566.1.2020.MM;

<https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20do%20Przewodnicz%C4%85cego%20senackiej%20komisji%2C%2021.04.2020.pdf>.

obowiązków wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz pierwszego zastępcy orzekał zawsze sąd<sup>4</sup>.

W uzasadnieniu zmian proponowanych w druku senackim nr 79 Senatu X kadencji wskazano, że: „W sytuacji zawieszenia w czynnościach służbowych wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie może sprawować swoich funkcji, jego obowiązki przejmuje zastępca lub pierwszy zastępca. Jeżeli zastępca lub pierwszy zastępca także znajdują się w okolicznościach określonych w art. 28g ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym tj. przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta, to funkcję wójta przejmuje osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Oznacza to doniosłe dla gminy skutki, polegające na zastąpieniu organu pochodzącego z wyborów powszechnych, powołanym urzędnikiem rządowym, który choćby jak najlepiej wykonywał powierzone mu zadania i kompetencje – nie może być uznany za organ samorządu terytorialnego”. Na posiedzeniu senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z dnia 21 maja 2020 r.<sup>5</sup> wyjaśniono, że orzekanie środka zapobiegawczego w postaci zakazu pełnienia funkcji prezydenta miasta, burmistrza lub wójta jest istotną ingerencją w samorządność lokalną. Przyznano, że do takich sytuacji – stosowania środka zapobiegawczego z art. 276 k.p.k. – nie dochodzi masowo, ale już jedna sytuacja, negatywny przykład, powinien być impulsem do podjęcia działań legislacyjnych, by zapobiec podobnym sytuacjom w przyszłości<sup>6</sup>. To sąd daje najwyższe gwarancje niezależności i niezawisłości podejmowania decyzji. Jest niez zaangażowany w postępowanie karne i niezależny od władzy wykonawczej.

---

<sup>4</sup> W druku senackim nr 79 proponowano następujące zmiany:

- dodanie art. 250 § 1a k.p.k. w brzmieniu: „Zastosowanie środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych w stosunku do oskarżonego będącego wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta albo pełniącym tę funkcję odpowiednio zastępcą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, może nastąpić tylko na mocy postanowienia sądu.”;

- zmianę art. 250 § 2 k.p.k. i nadanie mu brzmienia: „Tymczasowe aresztowanie oraz środek zapobiegawczy, o którym mowa w § 1a, stosuje w postępowaniu przygotowawczym na wniosek prokuratora sąd rejonowy, w którego okręgu prowadzi się postępowanie, a w wypadkach niecierpiących zwłoki także inny sąd rejonowy. Po wniesieniu aktu oskarżenia środki zapobiegawcze wymienione w zdaniu pierwszym stosuje sąd, przed którym sprawa się toczy.”;

- zmianę art. 252 § 3 k.p.k. i nadanie mu brzmienia: „Zażalenie na postanowienie w przedmiocie środka zapobiegawczego sąd rozpoznaje niezwłocznie, z tym, że zażalenie na postanowienie w przedmiocie środka, o którym mowa w art. 250 § 1 lub 1a, nie później niż przed upływem 7 dni od przekazania sądowi zażalenia wraz z niezbędnymi aktami.”.

<sup>5</sup> Stenogram posiedzenia Komisji dostępny jest na stronie: <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,8648,1.html>.

<sup>6</sup> <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,8648,1.html>.

**Celem zmian było ograniczenie „władztwa” prokuratora nad organami samorządu terytorialnego pochodzącymi z wyboru oraz zwiększenie gwarancyjności postępowania prowadzonego przeciwko organom samorządowym tak, by ograniczyć możliwe wpływy władzy wykonawczej – władzy centralnej – na jednostki samorządowe.**

Projekt senacki z druku nr 79 Senatu X kadencji nie został uchwalony, a z uwagi na zasadę dyskontynuacji prac legislacyjnych, nie był procedowany w kolejnej kadencji Senatu. Celowe jest ponowne rozpoczęcie debaty, jaki organ powinien orzekać o zawieszeniu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w wykonywaniu ich funkcji, zwłaszcza w sytuacji, kiedy trudno jest kwestionować związanie prokuratury z władzą wykonawczą, zaś prace nad zmianami legislacyjnymi zmierzającymi do rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości obecnie nie są kontynuowane.

#### **I. Orzekanie o zakazie wykonywania funkcji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta – aktualny stan prawny**

Zakaz pełnienia funkcji prezydenta miasta, burmistrza lub wójta nie jest „odrębnym” środkiem zapobiegawczym, ale mieści się w zakresie „nakazów i zakazów” stosowanych na podstawie art. 276 k.p.k. Przepis ten daje możliwość orzekania pięciu rodzajów środków zapobiegawczych:

- zawieszenia w czynnościach służbowych,
- zawieszenia w wykonywaniu zawodu,
- nakazu powstrzymania się od określonej działalności,
- powstrzymania się od prowadzenia określonego rodzaju pojazdów<sup>7</sup>;
- zakazu ubiegania się o zamówienia publiczne<sup>8</sup>.

Prokurator może na etapie postępowania przygotowawczego zastosować ten środek zapobiegawczy samodzielnie albo w powiązaniu z innymi, nieizolacyjnymi środkami zapobiegawczymi (np. razem z poręczeniem majątkowym i dozorem Policji). Niedopuszczalne jest natomiast łączenie izolacyjnego środka zapobiegawczego –

---

<sup>7</sup> K. Dudka, 6. *Zakazy i nakazy określonego zachowania [w:] Praktyka stosowania nieizolacyjnych środków zapobiegawczych w polskim procesie karnym*, Warszawa 2016.

<sup>8</sup> Ten środek zapobiegawczy został dodany ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1020 z późn. zm.).

tymczasowego aresztowania<sup>9</sup> – z jakimkolwiek innym środkiem zapobiegawczym. Uciążliwości związane z wykonywaniem tymczasowego aresztowania „konsumują” wszystkie nieizolacyjne środki zapobiegawcze<sup>10</sup>.

Decyzja o zastosowaniu środka zapobiegawczego z art. 276 k.p.k. podlega kontroli następczej w trzech trybach:

- kontrola zażaleniowa; tj. podejrzany lub jego obrońca mogą wnieść zażalenie do sądu rejonowego, w którego okręgu prowadzi się postępowanie (art. 252 § 2 k.p.k.);
- kontrola w trybie wniosku o uchylenie bądź zmianę środka zapobiegawczego (art. 254 § 1 k.p.k.); podejrzany lub oskarżony może w każdym czasie składać wnioski o uchylenie lub zmianę środka zapobiegawczego. Prokurator ma obowiązek rozpoznać wniosek w terminie 3 dni. Od postanowienia prokuratora zażalenie przysługuje do sądu tylko wtedy, gdy wniosek został złożony po upływie co najmniej 3 miesięcy od dnia wydania postanowienia w przedmiocie środka zapobiegawczego (art. 254 § 2 k.p.k.);
- kontrola z urzędu, tj. organ, który zastosował środek zapobiegawczy ma obowiązek z urzędu weryfikować zasadność dalszego utrzymywania środka zapobiegawczego (art. 253 § 1 k.p.k.).

Chociaż środek zapobiegawczy jest stosowany przez prokuratora, to podlega następczej kontroli sądowej. Przepisy nie wprowadzają „sztywnych” terminów rozpoznania zażalenia. Wydaje się zatem, że zażalenie powinno być rozpoznane „niezwłocznie”. W zależności od okręgu sądu, gdzie prowadzona jest sprawa, termin ten może być oczywiście różny, na co ma wpływ m.in. obciążenie sędziów, liczba spraw, jaka jest prowadzona w danym sądzie. Właściwość sądu rejonowego, w okręgu którego prowadzone jest postępowanie karne, powinna sprzyjać szybkiemu rozpoznaniu zażalenia. Kontrolując orzeczenie środka zapobiegawczego z art. 276 k.p.k., sąd będzie oceniał spełnienie przesłanek z art. 249 § 1 k.p.k. (zaistnienie dużego prawdopodobieństwa popełnienia przestępstwa) oraz art. 258 § 1-3 k.p.k. Specyfika środków zapobiegawczych z art. 276 k.p.k. sprawia, że realizują one przede wszystkim funkcję ochronną oraz prewencyjną. Zabezpieczają prawidłowy tok postępowania przed bezprawnym utrudnianiem (np. wpływaniem na świadków), a także utrudniają popełnienie podobnego przestępstwa w przyszłości<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Zob. szerzej: J. Skorupka [w:] J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2025, wyd. 7, 2026, art. 249 i 258.

<sup>10</sup> Zob. szerzej: J. Skorupka [w:] J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2025, wyd. 7, 2026, art. 249 i 258.

<sup>11</sup> J. Skorupka [w:] J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. 7, 2026, art. 249.

Problem uprawnień prokuratora oraz ukształtowania kompetencji sądu w postępowaniu przygotowawczym w kontekście stosowania nieizolacyjnych środków zapobiegawczych wpisuje się w debatę prowadzoną w doktrynie dotyczącą nowego modelu postępowania przygotowawczego.

**W odpowiedzi na wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 19 stycznia 2026 r., II.510.1200.2025<sup>12</sup>, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości wskazał**, że „polski model postępowania karnego oparty jest na założeniu, że gospodarzem postępowania przygotowawczego (*dominus litis*) jest prokurator, który w związku z tym jest odpowiedzialny za jego przebieg. Uprawnienia sądu w tej fazie postępowania są enumeratywnie wskazane w Kodeksie postępowania karnego i co do zasady nie wkraczają w „jądro kompetencyjne” prokuratora, jakim jest dokonanie oceny czy sprawa została dostatecznie wyjaśniona, aby zakończyć postępowania przygotowawcze, czy też powinna być kontynuowana”<sup>13</sup>. Dalej w odpowiedzi Ministerstwa Sprawiedliwości wyjaśniono, że: „Jak bowiem wskazuje Europejski Trybunał Praw Człowieka *„choć pojęcie podziału władzy między politycznymi organami rządowymi a sądownictwem nabiera coraz większego znaczenia w orzecznictwie Trybunału (zobacz Stafford przeciwko Wielkiej Brytanii [Wielka Izba], nr. 46295/99, § 78, ECHR 2002-IV), ani Artykuł 6, ani żadne inne postanowienie Konwencji nie nakłada na Państwa obowiązku przestrzegania jakichkolwiek teoretycznych koncepcji konstytucyjnych dotyczących dopuszczalnych granic współdziałania władz”* (wyrok ETPCz z dnia 21 czerwca 2011 r. 8014/07, pkt 139). Również w wyroku Wielkiej Izby z dnia 1 grudnia 2020 r. skarga nr 26374/18 w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (pkt 215) powtórzono powyższe stanowisko”. **Ministerstwo nie planuje kompleksowych zmian w postępowaniu przygotowawczym, uznając, że model, w którym prokurator ma szeroko zakreślone kompetencje władcze względem jednostki – z incydentalnym udziałem sądu – jest odpowiedni.**

Uprawnienia prokuratora mogą budzić wątpliwości nie tylko perspektywy modelu postępowania przygotowawczego, ale także związku prokuratora i prokuratury z władzą wykonawczą. Prokurator Generalny, zwierzchnik wszystkich prokuratorów, jest równocześnie Ministrem Sprawiedliwości, czyli politykiem, członkiem Rady Ministrów.

---

<sup>12</sup> Wystąpienie generalne RPO dostępne jest pod linkiem: [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-01/Do\\_MS\\_niesluszne\\_zarzuty\\_oskarzenie\\_odszkodowanie\\_zadoscuczynienie\\_19\\_01\\_2026.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-01/Do_MS_niesluszne_zarzuty_oskarzenie_odszkodowanie_zadoscuczynienie_19_01_2026.pdf).

<sup>13</sup> Odpowiedź Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 28 stycznia 2026 r., s. 5; odpowiedź dostępna na stronie: [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-01/Odpowiedz\\_MS\\_niesluszne\\_zarzuty\\_oskarzenie\\_odszkodowanie\\_zadoscuczynienie\\_28\\_01\\_2026.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-01/Odpowiedz_MS_niesluszne_zarzuty_oskarzenie_odszkodowanie_zadoscuczynienie_28_01_2026.pdf).

Wprowadzona w 2016 r. nowa ustawa - Prawo o prokuraturze<sup>14</sup> zwiększyła nadzór nad działalnością konkretnego prokuratora i umożliwiła dalej idącą ingerencję w niezależność prokuratorską. Zgodnie z art. 7 § 1 i 2 ustawy Prawo o prokuraturze, dopuszczalne jest wydawanie poleceń dotyczących „**treści czynności procesowej**”. **Oznacza to, że Prokurator Generalny – za pośrednictwem Prokuratora Krajowego – może wydawać polecenia odnoszące się do konkretnych rozstrzygnięć, jakie zapadają w toku postępowania przygotowawczego – czy należy wydać postanowienie o przedstawieniu zarzutów wobec określonej osoby, bądź nie oraz czy wydać (bądź nie), postanowienie o określonym środku zapobiegawczym (np. zawieszeniu w czynnościach prezydenta miasta/burmistrza/wójta), (art. 7 § 2a i 2b ustawy Prawo o Prokuraturze).** Prace nad rozdzieleniem funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości oraz zmianami – nową ustawą – o prokuraturze są prowadzone w Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury<sup>15</sup>. W lipcu 2024 r. informowano, że projekt rozdzielający oba stanowiska jest gotowy<sup>16</sup>, a w grudniu 2024 r. został on przyjęty przez Radę Ministrów<sup>17</sup>. Ówczesny Minister Sprawiedliwości informował, że ustawa może zostać przyjęta w ciągu kilku miesięcy<sup>18</sup>. Ostatecznie, projekt rozdzielający obie funkcje nie trafił do Sejmu, a z doniesień medialnych, wydaje się, że Komisja Kodyfikacyjna Ustroju Sądownictwa i Prokuratury, jak i Ministerstwo Sprawiedliwości, wstrzymały prace nad tym projektem oraz koncepcją rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego<sup>19</sup>. Rozdzielenie obu funkcji oraz zwiększenie niezależności prokuratorów (np. przez wyłączenie możliwości wydawania poleceń co do treści czynności procesowych) ograniczyłoby możliwość politycznych ingerencji w konkretne postępowania karne.

---

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 390 z późn. zm.).

<sup>15</sup> <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/komisja-kodyfikacyjna-ustroju-sadownictwa-i-prokuratury>.

<sup>16</sup> <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekt-ustawy-rozdzielajacy-stanowiska-ministra-sprawiedliwosci-i-prokuratora-generalnego-jest-gotowy>. Zob. także: <https://www.rp.pl/prawnicy/art42510381-donald-tusk-zapowiedzial-rozdzial-funkcji-prokuratora-generalnego-i-ministra-sprawiedliwosci-to-test-dla-nowego-prezydenta>.

<sup>17</sup> <https://www.pap.pl/aktualnosci/rozdzielenie-funkcji-prokuratora-generalnego-i-ministra-sprawiedliwosci-projekt>; <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/prace-nad-projektem-rozdzielajacym-funkcje-prokuratora-generalnego-i-ministra-sprawiedliwosci,530387.html>.

<sup>18</sup> Zob.: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/9741102,coraz-blizej-rozdzielenia-urzedu-ms-i-pg-bodnar-poinformowal-kiedy-r.html>.

<sup>19</sup> Zob. publikacje prasowe m.in.: <https://www.rp.pl/zawody-prawnicze/art42823731-lamanie-kregoslupow-prokuratorom-i-niepredka-reforma-co-z-niezaleznościa-prokuratury>; <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/9858163,zurek-zmieni-plany-bodnara-w-grze-projekt-waznej-reformy.html>; <https://wiadomosci.wp.pl/kropiwnicki-sie-wygadal-kolejna-obietnica-ko-do-kosza-opinia-7185343363230304a>.

## II. Ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w Konstytucji

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji, ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, a samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. **Przepisy Konstytucji przewidują szeroką autonomię działania jednostek samorządu terytorialnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie wskazuje się, że zakres władzy samorządowej został określony w art. 163 Konstytucji w sposób maksymalnie szeroki, jako domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego**<sup>20</sup>. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zauważono, że: „konsekwencją przyjętego w Konstytucji modelu jest ograniczony zakres sprawowanego nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Jak podkreśla się w doktrynie, **„samorząd jako jednostka zdecentralizowana podlega jedynie nadzorowi, nie ma tutaj natomiast miejsca na hierarchiczne podporządkowanie organowi wyższego stopnia, przy czym uprawnienia nadzorcze zawsze muszą mieć oparcie w wyraźnym przepisie ustawy”**<sup>21</sup>. Nadzór może być więc sprawowany wyłącznie z punktu widzenia legalności. Ocenę działań władz samorządowych pod względem kryteriów aksjologicznych czy teleologicznych Konstytucja pozostawia członkom wspólnoty samorządowej, którzy swoją wolę wyrażają poprzez udział w demokratycznych wyborach. Interwencja organów nadzoru, w tym m.in. wojewody, jest uprawniona jedynie w przypadku, gdy działania władz samorządowych są sprzeczne z prawem.”<sup>22</sup>.

W piśmiennictwie - w ślad za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego<sup>23</sup> - podkreśla się, że „konstytucyjna zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oznacza w szczególności, że:

- 1) jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy,
- 2) jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców,

---

<sup>20</sup> Zob. szerzej: P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 163.

<sup>21</sup> J. Wyporska-Frankiewicz, M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik, *Rozdział I System kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego* (w:) J. Wyporska-Frankiewicz, M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik, *Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020.

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 14.11.2022 r., I SA/Wa 1669/22, LEX nr 3476882.

<sup>23</sup> Wyrok TK z 12.03.2007 r., K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25.

- 3) ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności; jest ona dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach,
- 4) ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych,
- 5) wszelka ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodna z zasadą proporcjonalności,
- 6) prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej.”<sup>24</sup>.

W wyroku z dnia 22 września 2022 r.<sup>25</sup> Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na dwa aspekty sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego: „w aspekcie negatywnym oznacza ona wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej, w szczególności organów administracji rządowej. Wszelkie formy wkraczania w sferę działalności jednostek samorządu terytorialnego muszą być zgodne z Konstytucją, określone przez ustawy, podejmowane na podstawie upoważnienia ustawowego i uzasadnione koniecznością zapewnienia zgodności z prawem działań jednostek samorządu terytorialnego. (...) Samodzielność w aspekcie pozytywnym zakłada możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych do realizacji zadań publicznych, przy czym granice tej swobody wyznacza Konstytucja RP oraz ustawy ustanowione w zgodzie z normami konstytucyjnymi.”<sup>26</sup>.

Samodzielność działania organów samorządowych podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji). Z tego przepisu wynika swego rodzaju „domniemanie sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego”<sup>27</sup>, w sferze prawa prywatnego i publicznego.

Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego – z perspektywy legalności działania – jest sprawowany przez Prezesa Rady Ministrów (art. 148 pkt 6 Konstytucji) i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe (art. 171 ust. 2 Konstytucji). Rozwiązanie organów stanowiących samorządowych jest możliwe wyłącznie przez Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy (art. 171 ust. 3

---

<sup>24</sup> P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 165.

<sup>25</sup> Wyrok NSA z 22.09.2020 r., I OSK 283/20, LEX nr 3110467.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z 22.09.2020 r., I OSK 283/20, LEX nr 3110467.

<sup>27</sup> P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 165.

Konstytucji). **Ochrona organów samorządowych przed zewnętrzną ingerencją władzy centralnej ma rangę konstytucyjną.**

Procedura odwołania organów gminy wynika z ustawy o samorządzie gminnym<sup>28</sup>. W przypadku, gdy powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt (burmistrz lub prezydent miasta), wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku - występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. Jeśli wójt zostanie odwołany Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję<sup>29</sup>. Naruszenia przepisów prawa muszą być powtarzające się. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że „wykazanie jednorazowego naruszenia ustaw lub Konstytucji, po wezwaniach Wojewody do zaprzestania naruszeń, nie wystarcza do zastosowania określonych w art. 96 ust. 2 ustawy samorządowej sankcji prawnych. Mimo że ustawa samorządowa nie precyzuje liczby repetycji, to jednak w przypadku, gdy ma być odwołany organ wykonawczy gminy, powinno to mieć miejsce kilkakrotnie.”<sup>30</sup>. Ustanowienie zarządu komisarycznego - powołanie komisarza rządowego - w jednostce samorządu terytorialnego jest sytuacją wyjątkową. Zgodnie z art. 97 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, może to nastąpić „w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy” oraz po przedstawieniu zarzutów organom gminy i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy.

Ustawa o samorządzie gminnym odnosi się także do sytuacji, w których wójt, burmistrz lub prezydent miasta nie mogą czasowo wykonywać swoich zadań. Zgodnie z art. 28g ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta spowodowanej tymczasowym aresztowaniem, odbywaniem kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne, odbywaniem kary aresztu, niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni, zawieszeniem w czynnościach służbowych, jego/jej zadania i kompetencje przejmuje zastępca<sup>31</sup>, a w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę - pierwszy zastępca. Jeśli nie został

---

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.).

<sup>29</sup> Art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>30</sup> Tak: wyrok WSA w Warszawie z 10.11.2006 r., II SA/Wa 1260/06, LEX nr 214225. Zob. także: Wyrok NSA z 17.10.2007 r., II OSK 491/07, LEX nr 438637.

<sup>31</sup> Kwestie dotyczące powołania zastępcy wójta/burmistrza/prezydenta miasta są uregulowane w art. 26a ustawy o samorządzie gminnym.

powołany pierwszy zastępca albo z uwagi na inne przeszkody nie może on/ona sprawować funkcji, wówczas – zgodnie z art. 28h ustawy o samorządzie gminnym Prezes Rady Ministrów, na wniosek wojewody przekazany niezwłocznie za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która przejmie wykonywanie zadań i kompetencji wójta.

Znaczenie autonomii jednostek samorządu terytorialnego podkreśla się w preambule do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>32</sup>. Społeczności lokalne powinny zostać „wyposażone” są w organy decyzyjne ukonstytuowane w sposób demokratyczny i korzystające z szerokiej autonomii odnośnie do kompetencji, sposobów ich wykonywania oraz środków niezbędnych do realizacji ich zadań. Zgodnie zaś z art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego „status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu.”.

Podsumowując, autonomia jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie na płaszczyźnie przepisów ustrojowych – Konstytucji i ustawy o samorządzie gminnym. Możliwość ingerowania w samorządność społeczności lokalnej jest ograniczona, zaś procedury wyraźnie uregulowane. Władza centralna może realizować kompetencje nadzorcze w wyjątkowych sytuacjach – w przypadku powtarzających się naruszeń prawa lub przedłużającym się i nierokującym na poprawę brakiem skuteczności w realizowaniu zadań publicznych. Wyjątkową regulacją jest możliwość wyznaczenia osoby, która będzie wykonywała kompetencje i zadania wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), w sytuacji kiedy nie może on sprawować funkcji, a pierwszy zastępca albo nie został powołany albo z przyczyn wynikających z art. 28g ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

### **III. Celowość wprowadzenia zmian w k.p.k. i orzekania o zawieszeniu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta wyłącznie przez sąd**

Biorąc pod uwagę omówione wcześniej kwestie, tj.:

- obecny model postępowania przygotowawczego z szeroko zakreślonymi kompetencjami prokuratorskimi i incydentalną, ściśle określoną kontrolą sądową pierwszego stadium procesu karnego;
- połączenie funkcji Prokuratora Generalnego, zwierzchnika wszystkich prokuratorów, i Ministra Sprawiedliwości – polityka, będącego członkiem Rady Ministrów i

---

<sup>32 32</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

zobowiązanego do wykonywania polityki Rady Ministrów, którą określa, wraz ze sposobami jej wykonywania, Prezes Rady Ministrów (art. 148 pkt 4 Konstytucji);

- hierarchiczne podporządkowanie prokuratorów wszystkich jednostek prokuratury Prokuratorowi Generalnemu, który ma możliwość wydawania poleceń prokuratorom co do treści czynności podejmowanych w postępowaniu karnym;
- ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego podniesioną do rangi zasady konstytucyjnej;
- precyzyjnie określone sytuacje, w których władza centralna może ingerować w autonomię działania jednostek samorządu terytorialnego;
- oraz domniemanie sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego;

**procedura, w jakiej obecnie możliwe jest orzeczenie środka zapobiegawczego z art. 276 k.p.k. w postaci zwieszenia w wykonywaniu funkcji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta może budzić wątpliwości odnośnie do zgodności z Konstytucją.** Jak to bowiem zostało wcześniej wskazane, zawieszenie w wykonywaniu funkcji wójta burmistrza lub prezydenta miasta następuje na podstawie postanowienia prokuratora, a sądowa kontrola ma charakter następczy.

Warto zauważyć, że w ustawie o samorządzie gminnym **skutek w postaci przejęcia zadań i kompetencji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta przez zastępcę, a w razie jego braku przez osobę wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów (art. 28h ustawy o samorządzie gminnym), został powiązany co do zasady z okolicznościami mającymi charakter obiektywny (art. 28g ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym) albo z rozstrzygnięciem sądu.** Dotyczy to tymczasowego aresztowania, odbywania kary pozbawienia wolności, odbywania kary aresztu oraz niezdolności do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni. Ustawa wskazuje również, jakie dokumenty potwierdzają zaistnienie tych okoliczności, w tym zawiadomienie pracodawcy w razie tymczasowego aresztowania oraz wezwanie sądu do odbycia kary pozbawienia wolności albo aresztu<sup>33</sup>. W tych przypadkach skutek w sferze ustrojowej jest więc następstwem albo stanu obiektywnie stwierdzalnego, albo uprzedniej decyzji sądu.

---

<sup>33</sup> Zob. art. 28g ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

**Inaczej jest w przypadku zastosowania środka zapobiegawczego z art. 276 k.p.k. w postępowaniu przygotowawczym.** Ustawa o samorządzie gminnym wprost przewiduje, że potwierdzeniem zaistnienia przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta jest w takim wypadku postanowienie prokuratora albo postanowienie sądu o zastosowaniu środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych, a postanowienie to sąd lub prokurator przesyła przewodniczącemu rady gminy (art. 28g ust. 4 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 28g ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym). W konsekwencji **ten sam skutek ustrojowy, który w innych przypadkach jest związany z orzeczeniem sądu albo z obiektywnie istniejącą przeszkodą, może zaistnieć także na podstawie postanowienia prokuratora.** Jeżeli w gminie nie powołano zastępcy wójta/burmistrza lub prezydenta miasta albo także zastępcę nie może wykonywać zadań (np. z uwagi na zawieszenie w czynnościach albo czasową przeszkodę wynikającą ze stanu zdrowia), uruchamia to mechanizm z art. 28h ustawy o samorządzie gminnym, tj. wyznaczenie osoby przejmującej wykonywanie zadań i kompetencji wójta przez Prezesa Rady Ministrów. W praktyce oznacza to, że decyzja procesowa wydana w postępowaniu przygotowawczym przez prokuratora może prowadzić do czasowej zmiany w sposobie wykonywania funkcji organu wykonawczego gminy i zastąpienia organu pochodzącego z wyboru, osobą, która nie została wybrana przez społeczność lokalną (czy to przez pierwszego zastępcę, czy przez osobę z art. 28h ustawy o samorządzie gminnym). Tymczasem ani Konstytucja, ani ustawy samorządowe nie przyznają prokuraturze swoistych kompetencji nadzorczych względem jednostek samorządu terytorialnego.

**Kontrola sądowa w przypadku zastosowania środka zapobiegawczego z art. 276 k.p.k. ma charakter następczy. Podejrzany lub jego obrońca mogą wnieść zażalenie na postanowienie prokuratora (art. 252 § 2 k.p.k.). Niemniej, skutek w postaci przejęcia zadań i kompetencji przez zastępcę albo inną osobę aktualizuje się już z chwilą zastosowania środka zapobiegawczego, a wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonywania środka zapobiegawczego z art. 276 k.p.k.** Uchylenie postanowienia prokuratora przez sąd minimalizuje jedynie konsekwencje odsunięcia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta od wykonywania zadań i kompetencji organu wykonawczego. Następcza kontrola sądowa nie usuwa skutków czasowego odsunięcia organu wykonawczego od wykonywania swoich funkcji.

Jak wynika to z wcześniejszych rozważań, ustawodawca wprowadza sformalizowane tryby, które umożliwiłyby zmianę organów samorządowych pochodzących z wyboru. Tryby te są wielostopniowe i wiążą się z powtarzającym się naruszaniem przepisów ustaw lub Konstytucji albo nierokującym poprawę niewywiązywaniem się z

wykonywania zadań publicznych. Jednorazowe uchybienie w działalności samorządowej nie może dawać podstawy do uruchomienia procedur nadzorczych przez organy centralne.

Możliwość zawieszenia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na podstawie postanowienia prokuratora stosującego środek zapobiegawczy z art. 276 k.p.k. oraz następcza – w drodze zażalenia – kontrola sądowa odstają od tej logiki, stanowiąc swoisty wyłom w ochronie organów samorządowej władzy wykonawczej pochodzących z wyboru.

**Biorąc pod uwagę wszystkie wyżej przedstawione argumenty, wydaje się, że o zawieszeniu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w wykonywaniu ich funkcji powinien orzekać wyłącznie sąd; w postępowaniu przygotowawczym sąd działający na wniosek prokuratora<sup>34</sup>.** Zastosowanie środka zapobiegawczego z art. 276 k.p.k. w odniesieniu do tych podmiotów, nie wywołuje wyłącznie skutku procesowego wobec podejrzanego. Równocześnie prowadzi do przejścia wykonywania zadań i kompetencji przez inny podmiot, nie pochodzący z wyboru, przez co sądowa kontrola następcza jest niewystarczająca. Zmiana trybu orzekania o środku zapobiegawczym z art. 276 k.p.k. i przyznanie tej kompetencji sądowi (kontrola uprzednia), prowadziłyby do większej spójności z rozwiązaniami przyjętymi w ustawie o samorządzie gminnym. Zgodnie bowiem z art. 28g ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym skutek w postaci przejścia zadań i kompetencji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta został, co do zasady, powiązany z obiektywnie istniejącą przeszkodą albo z uprzednim rozstrzygnięciem sądu. Na tym tle zrównanie skutków decyzji sądowej z decyzjami prokuratorskimi prowadzi do „wyłomu” w ochronie pochodzących z wyboru organów wykonawczych samorządu terytorialnego.

---

<sup>34</sup> Warto także zauważyć, że taka propozycja, w odniesieniu do adwokatów i radców prawnych, została zgłoszona na etapie prac senackich nad ustawą o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego (druk sejmowy nr 1600). Proponowano, by do art. 276 k.p.k. dodać § 2 w brzmieniu: „§ 2. Środek zapobiegawczy, o którym mowa w § 1, w postaci zawieszenia w wykonywaniu zawodu adwokata lub radcy prawnego stosuje sąd. Przepisy dotyczące tymczasowego aresztowania stosuje się odpowiednio. Sąd rozpoznaje wniosek prokuratora o zastosowanie wskazanego środka bezzwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od dnia wpływu wniosku. Nie zarządza się doprowadzenia podejrzanego na posiedzenie.”. Tekst ustawy jest dostępny na stronie: [https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/410\\_u/\\$file/410\\_u.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/410_u/$file/410_u.pdf). Zob. także: opinię prof. Jacka Giezka, *Opinia prawna do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 610) w zakresie art. 1 pkt 51 oraz przepisów przejściowych zawartych w art. 23–26*, dostępną na stronie: [https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/7811/plik/oe-531\\_2.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/7811/plik/oe-531_2.pdf).

Mając na uwadze przedłożone racje, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>35</sup>, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o dokonanie analizy wskazanych w niniejszym stanowisku problemów i poinformowanie mnie o stanowisku zajęтым w przedstawionej materii.

**Z wyrazami szacunku**

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- Pan Poseł Marek Ast Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Sejmu RP ([kust@sejm.gov.pl](mailto:kust@sejm.gov.pl));
- Pani Poseł Barbara Dolniak Przewodnicząca Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach ([knkk@sejm.gov.pl](mailto:knkk@sejm.gov.pl));
- Pan Senator Krzysztof Kwiatkowski Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP ([ku@senat.gov.pl](mailto:ku@senat.gov.pl))

---

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r., poz. 1264).