



..ia 27 października 2025 r.

**Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Rzeczypospolitej Polskiej
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa**

Szanowny Panie Premierze,

w imieniu własnym oraz środowiska samorządowego zwracam się z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenia możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę przez osoby pełniące funkcje **wójta, burmistrza lub prezydenta miasta**.

Wskazać należy, że wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast pełnią kluczową rolę w administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Na ich barkach spoczywa codzienna odpowiedzialność za **bezpieczeństwo mieszkańców, zarządzanie kryzysowe, gospodarkę komunalną, finanse publiczne, edukację, pomoc społeczną, ochronę środowiska oraz rozwój społeczno-gospodarczy gminy**. To na poziomie gminy obywatele najczęściej spotykają się z władzą i odczuwają skutki jej decyzji – **zadania gminy obejmują niemal wszystkie sfery życia codziennego mieszkańców**.

Jednostki samorządu terytorialnego odpowiadają za zdecydowaną większość usług publicznych świadczonych obywatelom na co dzień. Szacuje się, że samorząd lokalny zaspokaja ponad 75% bieżących potrzeb mieszkańców w takich obszarach jak edukacja, transport zbiorowy, infrastruktura komunalna czy bezpieczeństwo publiczne. Świadczy to o ogromnym zakresie obowiązków władz gminnych i presji ciągłego utrzymania sprawnego funkcjonowania podstawowych usług publicznych.

Co więcej, rząd wielokrotnie korzysta z potencjału samorządów lokalnych w sytuacjach kryzysowych, delegując na gminy dodatkowe zadania w stanie nagłej potrzeby. W ostatnich latach wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast aktywnie współuczestniczyli m.in. w walce z pandemią COVID-19, organizacji pomocy i zakwaterowania uchodźców wojennych z Ukrainy, usuwaniu skutków powodzi i innych klęsk żywiołowych czy zapobieganiu lokalnym zagrożeniom. Za wszystkie te działania na terenie gminy bezpośrednią odpowiedzialność ponosi organ wykonawczy gminy – wójt, burmistrz lub prezydent miasta – działający pod ogromną presją, często w sytuacjach wymagających natychmiastowych decyzji dla ochrony

życia i zdrowia mieszkańców, mienia komunalnego i środowiska. Podkreślenia wymaga również aspekt stabilności pełnienia tej funkcji. W 2018 roku wprowadzono ograniczenie dwukadencyjności dla wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (przy jednoczesnym wydłużeniu kadencji do 5 lat). Oznacza to, że osoby te, niezależnie od oceny ich pracy przez lokalną wspólnotę, mogą pełnić swój urząd maksymalnie przez dwie kolejne kadencje. Rozwiązanie to – skierowane wyłącznie wobec władz samorządowych szczebla gminnego – dodatkowo ogranicza stabilność i przewidywalność kariery samorządowej, wprowadzając element niepewności co do możliwości kontynuacji misji publicznej po upływie ustawowego limitu kadencji.

Pełnienie funkcji organu wykonawczego gminy wiąże się z istotnymi ograniczeniami natury prawnej, wynikającymi z przepisów o samorządzie oraz przepisów antykorupcyjnych. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) podlega ustawowemu zakazowi prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, jak również zakazowi zarządzania taką działalnością czy bycia jej pełnomocnikiem. Zakaz ten ma charakter niemal absolutny – według analizy przepisów obejmuje on **całkowite powstrzymanie się od działalności zarobkowej poza funkcją publiczną** (z nielicznymi wyjątkami, np. działalność wytwórcza w rolnictwie w ramach rodzinnego gospodarstwa). Ponadto, zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, osoby na stanowisku wójta nie mogą zasiadać w organach spółek prawa handlowego (zarządach, radach nadzorczych, komisjach rewizyjnych), nie mogą być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby rodzić podejrzenie stronniczości, nie mogą także zasiadać we władzach spółdzielni (z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych) ani fundacji prowadzących działalność gospodarczą, ani posiadać powyżej 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego. Dodatkowo, art. 4a ust. 1 tej ustawy zakazuje wójtom (burmistrzom, prezydentom) **zatrudnienia w spółkach z udziałem Skarbu Państwa lub samorządu** (powyżej 10% udziałów publicznych). Naruszenie powyższych zakazów skutkuje natychmiastowym wygaśnięciem mandatu.

Niezależnie od powyższego, osoby pełniące funkcje wójta, burmistrza czy prezydenta miasta zobowiązane są do **jawności majątkowej** – muszą składać coroczne oświadczenia majątkowe ze szczegółowym wykazem swojego mienia i dochodów, co wynika z art. 24h i nast. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Te daleko idące ograniczenia i wymogi, choć służą przejrzystości życia publicznego, sprawiają że w czasie sprawowania urzędu samorządowcy ci rezygnują z alternatywnych ścieżek kariery i źródeł dochodu. **Po zakończeniu kadencji wielu byłych włodarzy znajduje się z tego powodu w trudnej sytuacji życiowej i zawodowej**, nie mogąc płynnie powrócić do wcześniejszej działalności gospodarczej czy zawodowej. Trudności te potęguje fakt, że osoby takie często w stosunkowo młodym wieku kończą pełnienie funkcji (w wyniku wspomnianej dwukadencyjności lub przegranych wyborów), a jednocześnie nie mają jeszcze prawa do emerytury z powszechnego systemu (obecnie wiek emerytalny wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn). Pojawia się zatem luka systemowa – byli wójtowie, burmistrzowie pozostają

bez zatrudnienia, bez świadczeń emerytalnych, z ograniczonymi perspektywami zawodowymi, mimo wieloletniego doświadczenia w zarządzaniu publicznym.

Podkreślenia wymaga, że polski system prawny przewiduje wcześniejsze uprawnienia emerytalne dla osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Przykładowo, pracownikom wykonującym zawody szkodliwe lub wymagające szczególnej sprawności psychofizycznej przysługują **emerytury pomostowe**, przyznawane przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Ponadto służby mundurowe czy sędziowie mają odrębne, korzystniejsze systemy emerytalne. Uważamy, że pełnienie funkcji organu wykonawczego gminy – z uwagi na wyjątkową odpowiedzialność, długotrwały stres oraz wymóg pełnej dyspozycyjności i rezygnacji z innych ról – **ma cechy służby o szczególnym charakterze**, uzasadniające ustanowienie analogicznych przywilejów emerytalnych.

Proponowane kryteria wcześniejszej emerytury dla włodarzy gmin

Mając na uwadze powyższe względy, wnosimy o ustanowienie **szczęólnego uprawnienia emerytalnego** dla osób pełniących funkcje wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Uprawnienie to przysługiwałoby po spełnieniu łącznych kryteriów dotyczących stażu na stanowisku oraz wieku ubezpieczonego, a mianowicie:

- **pełnienia funkcji przez co najmniej dwie pełne kadencje, oraz**
- **osiągnięcia minimalnego wieku 50 lat.**

Warunek dwóch pełnych kadencji odpowiada okresowi 8–10 lat pełnienia służby publicznej na stanowisku organu wykonawczego gminy, co z jednej strony zapewnia, że ze świadczenia skorzystają tylko osoby z odpowiednio długim doświadczeniem samorządowym, z drugiej zaś – obejmuje wszystkich, których potencjalnie dotknie limit dwukadencyjności. Kryterium wieku (50 lat) gwarantuje natomiast, że z uprawnienia skorzystają osoby, które wciąż znajdują się przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, a więc są najbardziej zagrożone opisanym wyżej problemem “luki zawodowej” po odejściu z urzędu.

Dodatkowym warunkiem uzyskania świadczenia powinno być zaprzestanie pełnienia danej funkcji publicznej (złożenie mandatu lub upływ kadencji). Innymi słowy, wcześniejsza emerytura przysługiwałaby dopiero po zakończeniu sprawowania urzędu. Analogiczne rozwiązania są stosowane np. w Niemczech – jeśli burmistrz osiągnął minimalny wiek emerytalny przewidziany dla *Beamte auf Zeit* i nie został ponownie wybrany na kolejną kadencję, wówczas z dniem zakończenia urzędowania przechodzi w stan spoczynku i uzyskuje prawo do świadczenia.

Warto podkreślić, że proponowany wiek 50 lat to próg minimalny – nie oznacza to automatycznego przechodzenia wszystkich zainteresowanych na emeryturę w tym wieku. Wielu samorządowców zapewne zdecyduje się kontynuować pracę zawodową lub pełnić inne funkcje publiczne, jeśli pojawi się taka możliwość. Wniosek nasz daje jednak opcję

zabezpieczenia socjalnego dla tych osób, które po wielu latach wymagającej służby publicznej nie mają dokąd wrócić na rynek pracy i znalazły się w trudnym położeniu życiowym.

Wnosimy, aby świadczenie emerytalne przysługujące byłym wójtom, burmistrzom i prezydentom miast (po spełnieniu powyższych kryteriów) było określone na godnym poziomie, zapewniającym adekwatną rekompensatę za lata służby publicznej, a zarazem pozostającym w rozsądnych ramach finansowych dla budżetu państwa i samorządów. Proponujemy, aby wysokość świadczenia:

- **wynosiła 60–70%** średniego miesięcznego wynagrodzenia pobieranego z tytułu funkcji wójta/burmistrza/prezydenta miasta z ostatnich 24 miesięcy pełnienia tej funkcji.

Taki poziom (około 2/3 ostatniej pensji) zbliżony jest do docelowej stopy zastąpienia w powszechnym systemie emerytalnym, a nawet nieco ją przewyższa – co jest uzasadnione charakterem służby publicznej i wspomnianymi ograniczeniami w możliwości gromadzenia innych dochodów w trakcie pełnienia funkcji. Z drugiej strony pułap 70% zapewnia kontrolę nad nadmiernymi kosztami i nie odbiega od standardów zaopatrzenia emerytalnego dla służb państwowych (np. maksymalne uposażenie emerytalne dla funkcjonariuszy czy sędziów również wynosi ok. 75% ostatniej pensji). Warto tu wskazać, że w Niemczech maksymalny *ruhegehalt* dla burmistrza może wynieść 71,75% podstawy wymiaru, zaś minimalny – jak wspomniano – ok. 35%, co pokazuje, że nasza propozycja lokuje się pośrodku tych wartości.

Odnosząc się do sposobu finansowania nowego świadczenia, proponujemy **model mieszany**, który rozkłada ciężar finansowy między różne źródła, tak aby zapewnić trwałość systemu i solidarność zainteresowanych stron. W szczególności rekomendujemy następujący podział finansowania wcześniejszych emerytur dla włodarzy gmin:

- **10%** – indywidualny fundusz emerytalny samorządowca (np. dodatkowa składka odprowadzana z wynagrodzenia wójta/burmistrza na poczet przyszłego świadczenia),
- **40%** – budżet jednostki samorządu terytorialnego (gminy, w której dana osoba pełniła funkcję),
- **50%** – budżet państwa.

Powyższy model uwzględnia zasadę współodpowiedzialności: sam zainteresowany dokłada część środków (poprzez składkę na własny fundusz, co może zostać zrealizowane np. w formule dobrowolnego przystąpienia do funduszu pokroju francuskiego Fonpel, z określonym minimalnym poziomem składki), gmina jako bezpośredni beneficjent pracy włodarza partycypuje w kosztach świadczenia, zaś większość – ale nie całość – ciężaru finansowego ponosi budżet państwa, doceniając tym samym służbę publiczną na szczeblu lokalnym. Udział finansowy państwa (50%) mógłby być pokrywany z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub z budżetu centralnego w ramach dotacji celowej, co wymagałoby odpowiednich zapisów ustawowych.

Należy dodać, że świadczenie byłoby zawieszane w przypadku objęcia przez daną osobę ponownie stanowiska publicznego (np. gdy beneficjent wcześniejszej emerytury zostanie wybrany ponownie na wójta lub obejmie inną funkcję w administracji rządowej czy samorządowej). Zapobiegałoby to sytuacji pobierania świadczenia i jednoczesnego ponownego wynagradzania z budżetu publicznego za pełnienie funkcji. Dopuszczalne natomiast byłoby łączenie świadczenia z aktywnością w sektorze prywatnym – były władarz mógłby podjąć pracę lub działalność gospodarczą poza sferą budżetową bez utraty prawa do wcześniejszej emerytury. Taka regulacja sprzyjałaby dalszej aktywności zawodowej tych osób w gospodarce, nie obciążając jednocześnie dwuzródłowo finansów publicznych.

Proponowane zmiany legislacyjne

Realizacja powyższych postulowanych rozwiązań wymaga nowelizacji obowiązujących aktów prawnych, w szczególności ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz/lub ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych. Poniżej przedstawiamy kierunkowy zarys niezbędnych zmian:

1. **Ustawa o emeryturach i rentach z FUS** – proponuje się dodanie przepisu szczególnego ustanawiającego wcześniejsze prawo do emerytury dla byłych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Przykładowo, można rozważyć dodanie w rozdziale dotyczącym wcześniejszych emerytur (art. 46 i nast.) nowego artykułu, który stanowiłby: *„Ubezpieczonemu, który pełnił funkcję wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przez co najmniej dwie pełne kadencje i ukończył 50 rok życia, przysługuje emerytura niezależnie od osiągnięcia wieku emerytalnego, o którym mowa w art. 24 ust. 1, pod warunkiem złożenia lub wygaśnięcia mandatu oraz niepełnienia tej funkcji. Emerytura ta wynosi 60%–70% podstawy wymiaru ustalonej zgodnie z art. ... (tu należałoby odwołać się do zasad obliczania średniego wynagrodzenia z ostatnich 24 miesięcy pełnienia funkcji). Świadczenie ulega zawieszeniu w razie ponownego objęcia funkcji publicznej uprawniającej do zaopatrzenia emerytalnego z budżetu państwa.”* – Oczywiście powyższy zapis ma charakter roboczy i wymaga doprecyzowania przez legislatorów (np. wskazania organu właściwego do wypłaty, trybu finansowania ze środków budżetowych i samorządowych, itd.). Ważne jednak, aby w samej ustawie pojawiła się norma materialnoprawna gwarantująca prawo do wcześniejszej emerytury po spełnieniu określonych przesłanek.
2. **Ustawa o emeryturach pomostowych** – alternatywnie bądź uzupełniająco można zmodyfikować definicję pracy w szczególnym charakterze tak, aby objęła ona osoby pełniące najwyższe funkcje w jednostkach samorządu terytorialnego. Na gruncie obecnej ustawy z 2008 r. można dodać nowy punkt w art. 3 lub art. 4, wskazujący że „*pracą w szczególnym charakterze*” obejmuje m.in. pełnienie funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta (z odpowiednim okresem i ograniczeniami wiekowymi). Konieczne byłoby także dodanie przepisu (np. w art. 8 ustawy pomostowej) określającego obniżony wiek uprawniający tę kategorię do emerytury pomostowej – tj. 50 lat – niezależnie od płci. Taka nowelizacja pozwoliłaby traktować odchodzących

włodarzy gmin podobnie jak np. nauczycieli czy inne grupy, którym umożliwiono skorzystanie z pomostówek przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego (przy czym w przypadku włodarzy gmin – z racji szczególnej roli – proponowany wiek 50 lat jest niższy niż standardowe progi w systemie pomostowym).

3. **Ustawa o samorządzie gminnym oraz ustawy ustrojowe samorządu powiatowego i wojewódzkiego** – warto rozważyć wprowadzenie przepisów odsyłających lub uzupełniających, które zsynchronizują nowe uprawnienia z istniejącymi regulacjami dotyczącymi statusu wójta/burmistrza/prezydenta. Na przykład, w ustawie o samorządzie gminnym można dodać zapis stanowiący, że po zakończeniu pełnienia funkcji organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) osobie tej może przysługiwać świadczenie emerytalne na zasadach określonych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS (lub ustawie o emeryturach pomostowych). Taki zabieg legislacyjny miałby charakter informacyjny i porządkujący, przypominając osobom obejmującym te stanowiska o istnieniu szczególnych uprawnień emerytalnych oraz ułatwiający stosowanie prawa przez organy samorządowe (np. gminy wypłacające część świadczenia zgodnie z proponowanym modelem finansowania 40%).

Powyższe propozycje legislacyjne stanowią jedynie szkic kierunkowy. Szczegółowe brzmienie przepisów powinno zostać opracowane w toku prac legislacyjnych z udziałem ekspertów prawa ubezpieczeń społecznych oraz przedstawicieli strony samorządowej, tak aby wdrożone rozwiązania były spójne z systemem prawnym i finansowo zrównoważone. Istotne jest jednak, by już na etapie inicjatywy ustawodawczej zawrzeć w projekcie wyraźny cel: przyznanie byłym wójtom, burmistrzom i prezydentom miast prawa do wcześniejszej emerytury jako rekompensaty za szczególny charakter służby na rzecz społeczności lokalnej.

Podsumowanie

Utworzenie systemu wcześniejszych świadczeń emerytalnych dla włodarzy gmin stanowiłoby wyraz uznania Państwa Polskiego dla osób, które przez wiele lat pełniły najważniejsze funkcje publiczne na szczeblu lokalnym, nierzadko w warunkach ogromnej odpowiedzialności, stresu i z ograniczeniem praw osobistych. Byłby to również krok w kierunku zwiększenia atrakcyjności służby publicznej w samorządzie terytorialnym – dając perspektywę stabilizacji po zakończeniu kariery samorządowej, łatwiej będzie pozyskać doświadczone i kompetentne kadry do pełnienia funkcji wójta czy burmistrza. W dłuższej perspektywie proponowane rozwiązanie przyczyni się do dopływu nowych kadr do administracji lokalnej, gdyż potencjalni kandydaci na te funkcje będą widzieć, że państwo dba o przyszłość tych, którzy oddali najlepsze lata pracy dla dobra wspólnoty samorządowej.

Z samorządowym podziwieniem