

ZAPEWNIENIE CIĄGŁOŚCI WŁADZY WYKONAWCZEJ W GMINIE W RAZIE WYGAŚNIĘCIA MANDATU WÓJTA

MAGDALENA GURDEK*

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.2.2025.16/m.gurdek

STRESZCZENIE

Artykuł naukowy dotyczy zapewnienia ciągłości władzy wykonawczej w gminie w razie wygaśnięcia mandatu wójta. Jego celem jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy aktualnie obowiązujące przepisy w wystarczający sposób zabezpieczają zachowanie zasady ciągłości władzy wykonawczej w gminie. Sformułowano hipotezę, w myśl której, niestety, nie w każdym przypadku ustawodawca zapewnił jej zachowanie. By ją zweryfikować, należało poddać dogłębnej analizie przepisy nie tylko ustawy o samorządzie gminnym, ale także Konstytucji oraz dwóch pozostałych ustrojowych ustaw samorządowych (metoda formalno-dogmatyczna). Ponieważ w praktyce brak ten rodzi bardzo poważne trudności w funkcjonowaniu gmin, w opracowaniu nie poprzestano jedynie na udzieleniu odpowiedzi na postawione pytanie. Zamieszczono w nim również rozważania wskazujące propozycje nowelizacji przepisów, tak by gwarantowały one zachowanie ciągłości władzy wykonawczej w gminie w każdym przypadku.

Słowa kluczowe: wójt, kadencja, ciągłość władzy, wygaśnięcie mandatu, osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów

* dr hab., prof. AH, Instytut Nauk Prawnych, Akademia Humanitas w Sosnowcu (Polska), e-mail: magdalena.gurdek@humanitas.edu.pl, ORCID: 0000-0002-4924-348X



Artykuł opublikowany w formule otwartego dostępu (open access) na licencji Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

ENSURING THE CONTINUITY OF THE EXECUTIVE BRANCH OF THE COMMUNE SELF-GOVERNMENT FOLLOWING THE EXPIRY OF THE MAYOR'S MANDATE

ABSTRACT

The present study focuses on the issues of ensuring the continuity of the executive branch of the commune self-government following the expiry of the mayor's mandate. It is an original scientific article that aims to answer the question of whether the regulations currently in force sufficiently safeguard the principle of the continuity of the executive branch of the commune self-government. It was hypothesised that, unfortunately, the legislature has not ensured the preservation of this principle in every case. To confirm this hypothesis, it was necessary to thoroughly analyse the provisions of not only the Act on the Commune Self-Government but also the Constitution and the other two acts governing the local self-government system (the legal-dogmatic method). Since, in practice, this gap creates very serious difficulties in the functioning of communes, the study does not merely answer the above question but also proposes and discusses possible legislative amendments to guarantee the continuity of the executive branch of the commune self-government in every case.

Key words: mayor, term of office, continuity of government, expiry of mandate, person designated by the Prime Minister

WPROWADZENIE

Zasada ciągłości funkcjonowania władzy wykonawczej zapewnia nieprzerwane wykonywanie przez organ wykonawczy jego obowiązków. W odniesieniu do Rady Ministrów została ona wyrażona w art. 162 ust. 3 Konstytucji RP¹, zgodnie z którym w razie złożenia dymisji przez Prezesa Rady Ministrów (bez względu na jej przyczynę) Prezydent Rzeczypospolitej, przyjmując ją, powierza Radzie Ministrów dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów².

Odkąd w 1990 r. reaktywowano w Polsce samorząd terytorialny, mówiono o konieczności zapewnienia zasady ciągłości (nieprzerywalności) również w odniesieniu do władzy lokalnej³. I chociaż, w myśl art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

² W literaturze mówi się wówczas o „atypowej” Radzie Ministrów. Wiąże się to m.in. z niedopuszczalnością wyrażenia wotum nieufności lub wotum zaufania dla niej – rozstrzygnięcie takie byłoby bowiem bezprzedmiotowe. Poza tym zwraca się również uwagę na to, że zarówno Rada Ministrów, jak i poszczególni jej członkowie powinni w takiej sytuacji ograniczyć się do wykonywania obowiązków tylko w niezbędnym (absolutnie niezbędnym) zakresie. Jest to, oczywiście, postulat, który należy traktować raczej jako element kultury politycznej – tak P. Czarny, *Komentarz do art. 162 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587939419/736859/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?pit=2023-12-23&cm=URELATIONS> (dostęp: 30.12.2023).

³ Zob. M. Kasiński, *Ciągłość funkcji wykonawczej a zakończenie działalności zarządu gminy, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 7–8, s. 20–34.*

stanowiących i wykonawczych, to wspomniana zasada, wzorem Rady Ministrów, znajduje zastosowanie jedynie w odniesieniu do organów wykonawczych. O ile bowiem jednostka samorządu terytorialnego może funkcjonować przez jakiś czas bez organu stanowiącego⁴, który i tak obraduje na sesjach zwoływanych zazwyczaj raz na miesiąc albo i rzadziej⁵, o tyle podstawowym zadaniem organów wykonawczych jest ciągle wykonywanie zadań publicznych. Dlatego też destabilizacja działania tych organów może się negatywnie odbić na prawidłowości funkcjonowania jednostki⁶. W związku z tym, w celu zapewnienia zasady ciągłości, ustawodawca postanowił, w art. 29 ustawy o samorządzie gminnym⁷, że wójt po upływie kadencji, na którą został wybrany, pełni swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta (ust. 1), jego zastępca zaś, w tej sytuacji, pełni swoje obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę wójta (ust. 2). Z kolei, w myśl art. 28 ustawy o samorządzie powiatowym⁸ i odpowiednio art. 42 ustawy o samorządzie województwa⁹, zarząd powiatu / województwa działa do czasu wyboru nowego zarządu. Jak widać, przytoczone przepisy zapewniają ciągłość funkcjonowania samorządowej władzy wykonawczej w sytuacji, gdy organ w sposób niezakłócony funkcjonował przez cały okres, na który został wybrany¹⁰.

Jednakże nie zawsze tak jest. W określonych okolicznościach, przy spełnieniu konkretnych przesłanek osoby, które zostały wybrane do pełnienia funkcji danego organu (zwane ich piastunami), pełnią swoje obowiązki przez krótszy okres czasu niż ten, na który pierwotnie zostały wybrane – wybór ten nie jest bowiem niewzruszalny, podobnie zresztą jest w wypadku Rady Ministrów. W razie zaistnienia określonych okoliczności dochodzi do utraty pełnionej wcześniej funkcji. Co ciekawe, w odniesieniu do Rady Ministrów, prawodawca w art. 162 ust. 3 Konstytucji postanowił, że bez względu na przyczynę jej dymisji, która niekoniecznie jest składana w związku z upływem kadencji Sejmu (czyli okresu, na który Rada została powołana), lecz może

⁴ Zob. P. Kubalski, *Komentarz do art. 28 ustawy o samorządzie powiatowym*, w: P. Drembkowski (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2019, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrrg4ztomzoobqalrugmydkojwq2q&refSource=toc#tabs-metrical-info> (dostęp: 29.12.2023).

⁵ Zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał.

⁶ Cz. Martysz, *Komentarz do art. 31b ustawy o samorządzie powiatowym*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587821156/618596/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorzadz-powiatowym-komentarz?pit=2023-12-23&cm=URELATIONS> (dostęp: 28.12.2023).

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2023 r., poz. 40; dalej jako u.s.g.

⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.; dalej jako u.s.p.

⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz.U. z 2022 r., poz. 2094; dalej jako u.s.w.

¹⁰ Tak też Cz. Martysz, *Komentarz do art. 28 ustawy o samorządzie powiatowym*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587821150/618590/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorzadz-powiatowym-komentarz?pit=2023-12-23&cm=URELATIONS>; a także P. Chmielnicki, *Komentarz do art. 28 ustawy o samorządzie powiatowym*, w: idem (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym samorządzie powiatowym. Komentarz*, LexisNexis 2005, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587524603/322043/chmielnicki-pawel-red-ustawa-o-samorzadz-powiatowym-komentarz?pit=2023-12-23&cm=URELATIONS> (dostęp: 25.12.2023).

być także wynikiem nieudzielenia jej przez Sejm wotum zaufania, wyrażenia wobec niej wotum nieufności czy też rezygnacji Prezesa Rady Ministrów, Prezydent Rzeczypospolitej, przyjmując dymisję Rady Ministrów, powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów. Zasada ciągłości władzy wykonawczej w odniesieniu do Rady Ministrów obowiązuje zatem w każdym przypadku, nawet jeżeli Rada straciła zaufanie Sejmowi. Wówczas i tak, do czasu wyboru nowej Rady, zobowiązana jest ona wykonywać swoje dotychczasowe obowiązki. Jak widać, ustawodawca nie przewiduje natychmiastowego odsunięcia Rady od sprawowania funkcji. Dlatego też kwestie te, bez względu na okoliczności, jakie zaszły i które były przyczyną złożonej dymisji, uregulował wspólnie w jednym przepisie.

Tymczasem w odniesieniu do władz lokalnych prawodawca przewiduje odrębne regulacje dla sytuacji, w których dochodzi do utraty sprawowanej funkcji przed upływem czasokresu, na który organ ten został wybrany. Jeżeli chodzi o wójtów, to okoliczności, które skutkują wcześniejszym pozbawieniem wójta władzy, ustawodawca określił w art. 492 § 1 Kodeksu wyborczego¹¹. Przesłanki te skutkują wygaśnięciem jego mandatu przed upływem kadencji, a to z kolei, w myśl art. 28f ust. 1 u.s.g., odsuwa wójta od razu (automatycznie) od sprawowania dotychczasowej funkcji, ponieważ do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta funkcję wójta przejmuje osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Jak widać, przepis ten teoretycznie również służyć ma zapewnieniu ciągłości władzy. Prawodawca nie pozostawia bowiem gminy po odsunięciu dotychczasowego wójta bez władzy wykonawczej, z tym że nie sprawuje jej już dotychczasowy wójt, i co najważniejsze, ustawodawca nie wskazuje, w jakim czasie powinna być wyznaczona osoba, która przejmie funkcję wójta. To wszystko powoduje, że można mieć wątpliwości co do rzeczywistego zagwarantowania omawianej zasady.

W ustawie powiatowej i wojewódzkiej brak jest analogicznych przepisów dotyczących wygaśnięcia mandatu, a to z uwagi na to, że członkowie zarządu nie pochodzą z wyborów bezpośrednich, w związku z czym nie nabywają mandatu, więc i o jego wygaśnięciu nie może być mowy. W ustawach tych zamieszczone są jednak inne przepisy, które w razie zaistnienia okoliczności skutkujących wcześniejszą utratą piastowanej funkcji (np. w razie odwołania czy rezygnacji) wskazują, że to dotychczasowe zarządy – podobnie jak Rada Ministrów – nadal pełnią swoje obowiązki do czasu wyboru nowego zarządu, co skutecznie zapobiega naruszaniu zasady ciągłości władzy wykonawczej.

Celem niniejszego opracowania jest, po pierwsze, próba udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy aktualnie obowiązujące przepisy w wystarczający sposób zabezpieczają zachowanie zasady ciągłości władzy wykonawczej w gminie? Po drugie – co stanowi *clou* niniejszego opracowania – rozważania w nim zamieszczone zmierzają do próby wskazania propozycji nowelizacji przepisów, tak by gwarantowały one zachowanie ciągłości władzy wykonawczej w gminie także w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem jego kadencji. W tym celu analizie poddane zostaną nie tylko obowiązujące przepisy wszystkich trzech ustrojowych ustaw samorządowych, ale także przepisy projektowanych regulacji, które w ostatnim czasie wpłynęły do łaski marszałkowskiej.

¹¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2023 r., poz. 2408 ze zm.

ZASADA CIĄGŁOŚCI WŁADZY WYKONAWCZEJ W REGULACJACH OBOWIĄZUJĄCYCH DO 2002 R.

Kiedy w 1990 r. przywrócono samorząd terytorialny w gminie, a następnie rozszerzono go na kolejne jednostki, tj. powiat i województwo, organy wykonawcze (zarządy) wszystkich tych trzech jednostek pochodziły z wyborów pośrednich dokonywanych przez organy stanowiące – te natomiast wybierane były w pierwszej kolejności, w sposób bezpośredni, przez społeczność lokalną danej jednostki. Zarządy te były organami kolegialnymi, bez wyraźnie określonej kadencji, z założenia wybieranymi na czas trwania kadencji organów stanowiących, które dokonały ich wyboru. Każda bowiem nowo wybrana rada lub sejmik zobowiązana była do wyboru swojego organu wykonawczego. Takie rozwiązanie gwarantowało zachowanie ciągłości władzy wykonawczej, bowiem zgodnie z art. 29 u.s.g., art. 29 u.s.p. i art. 42 u.s.w. dotychczasowy zarząd wykonywał swoje obowiązki do czasu wyboru nowego zarządu. Ustawa gminna i wojewódzka wyraźnie stanowiły jednak, że przepisy te dotyczą wyłącznie sytuacji wyboru nowego zarządu, dokonywanego przez nową radę czy sejmik, w związku z upływem kadencji. Jednakże konieczność wyboru zarządu pojawiała się nie tylko w razie upływu kadencji rady/sejmiku, która dokonała jego wyboru, ale mogła ona zaistnieć także wcześniej. Rada/sejmik mogła bowiem odwołać dotychczasowy zarząd, i wówczas to ona musiała dokonać wyboru nowego zarządu. Podobna sytuacja powstawała w razie złożenia przez zarząd rezygnacji w trakcie trwającej kadencji rady/sejmiku¹². W ówczesnym stanie prawnym ustawodawca w różny sposób regulował kwestie związane z zachowaniem ciągłości władzy wykonawczej w tych przypadkach. Otóż w powiecie art. 28 u.s.p. stanowił jedyną regulację, odnosząc się do dalszego pełnienia obowiązków przez zarząd. Z uwagi jednak na to, że przepis ten nie zawierał zastrzeżenia, iż odnosi się on wyłącznie do przypadku wyboru nowego zarządu po upływie kadencji rady, w praktyce w każdej sytuacji, w której dochodziło do wyboru nowego zarządu, dotychczasowy, na podstawie tego przepisu, pełnił dalej swoje obowiązki do czasu wyboru nowego. Z czasem jednak zaczęto podnosić zastrzeżenia, że z uwagi na umiejscowienie art. 28 u.s.p. w ustawie nie powinien on jednak odnosić się do sytuacji, w której zarząd został odwołany lub złożył rezygnację. Postulowano więc konieczność wprowadzenia nowych regulacji, odnoszących się wprost do tych przypadków.

W gminie z kolei, i w województwie, prawodawca, co prawda, przewidywał oprócz art. 29 u.s.g. i art. 42 u.s.w. dotyczących wyłącznie sytuacji wyboru nowego zarządu dokonywanego przez nową radę czy sejmik, w związku z upływem kadencji, także inne przepisy, jednakże tylko w odniesieniu do przypadku, w którym zarząd został odwołany. I tak zgodnie z art. 28e ust. 3 u.s.g. w razie odwołania zarządu gminy do czasu wyboru nowego zarządu obowiązki zarządu wykonywał dotychczasowy

¹² Na marginesie wskazać należy, że kolegialne organy wykonawcze miały charakter autorski, co oznacza, że najpierw radni wybierali przewodniczącego, a następnie dopiero na jego wniosek pozostali członkowie. Takie sprzężenie powodowało daleko idące konsekwencje. Odwołanie bowiem samego przewodniczącego zarządu pociągało za sobą odwołanie także całego zarządu. Złożenie zaś przez niego rezygnacji było równoznaczne z rezygnacją całego zarządu.

zarząd, a w myśl art. w art. 39 ust. 2 u.s.w. odwołany zarząd województwa lub poszczególni jego członkowie pełnili dotychczasowe obowiązki do czasu wyboru nowego zarządu województwa lub poszczególnych jego członków. Sejmik województwa mógł zwolnić członka zarządu województwa z tego obowiązku.

Jak widać, w gminie i województwie brakowało zatem regulacji, które odnosiłyby się do złożenia rezygnacji przez zarząd. Poza tym pomiędzy przepisami odnoszącymi się do odwołania zarządu zachodziły różnice. Dlatego też ustawodawca postanowił ujednolicić przepisy i wprowadzić we wszystkich trzech ustawach ustrojowych tożsame regulacje, obejmujące także odwołanie i rezygnację. Dokonał tego ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 roku¹³. Nowe przepisy w wyraźny sposób zapewniały zachowanie ciągłości władzy wykonawczej zarówno po upływie kadencji organów stanowiących, jak i w jej trakcie. W myśl bowiem dodanego w art. 28e ust. 3 i 4 u.s.g., art. 31b ust. 3 i 4 u.s.p., art. 39 ust. 3 i 4 u.s.w. odwołany zarząd pełnić miał dotychczasowe obowiązki do czasu wyboru nowego zarządu¹⁴. Te same zasady obowiązywały w przypadku złożenia rezygnacji przez cały zarząd.

ZASADA CIĄGŁOŚCI WŁADZY WYKONAWCZEJ W REGULACJACH OBOWIĄZUJĄCYCH PO 2002 R.

W 2002 r. nastąpiły zasadnicze zmiany w ustroju podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest gmina. W pozostałych jednostkach, tj. w powiatach i województwach, dotychczasowe regulacje nie uległy zmianie i obowiązują nadal. Z kolei w gminie, w wyniku wspomnianej nowelizacji, w miejsce kolegialnego zarządu pochodzącego z wyborów pośrednich, organem wykonawczym ustanowiono jednoosobowo wójta pochodzącego z wyborów bezpośrednich. W wyniku tej zmiany wójt (w przeciwieństwie do członków zarządu nadal sprawuje on funkcję organu wykonawczego w powiecie i województwie) z chwilą wyboru nabywa mandat. Z założenia nabywa go na okres całej kadencji. By zapewnić zachowanie ciągłości

¹³ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2001 r., nr 45, poz. 497.

¹⁴ Ta sama zasada dotyczy odwołanych poszczególnych członków zarządu, przy czym rada mogła zwolnić członka zarządu z tego obowiązku. Chodziło jednak o zwolnienie pojedynczego członka, ale nie o wszystkich w przypadku odwołania zarządu, bo to uniemożliwiłoby jego działanie. Zdaniem Cz. Martysza, „Z wnioskiem o zwolnienie mogą wystąpić wszyscy odwołani członkowie zarządu, niemniej brzmienie art. 31b ust. 3 *in fine* wskazuje, że omawiane zwolnienie może dotyczyć członka lub członków zarządu, zatem zwolnienie z tych obowiązków całego zarządu nie wydaje się możliwe” – idem, *Komentarz do art. 31b ustawy o samorządzie powiatowym...*, op. cit. Wątpliwości może jednak rodzić zobowiązanie zarządu do dalszego pełnienia jego obowiązków, skoro Konstytucja w art. 65 zapewnia prawo wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz miejsca pracy. Ustawodawca nie określił jednak w żaden sposób, jakie choćby przykładowe powody mogłyby stać za taką decyzją – szerzej na ten temat P. Dańczak, *Komentarz do art. 31b ustawy o samorządzie powiatowym*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2019, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrtga2damjoobqalrug44tgnzuha4a&refSource=guide1#tabs-metrical-info> (dostęp: 31.12.2023).

władzy wykonawczej, prawodawca przewidział w art. 29 u.s.g., że po upływie kadencji wójt pełni swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, a jego zastępcą w tym przypadku pełni swoje obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę wójta¹⁵.

Nie zawsze jednak wójt pełni swoją funkcję przez całą kadencję, podobnie jak to było (i jest nadal) w wypadku członków zarządów. Istnieje bowiem wiele przesłanek, których ziszczenie się skutkuje wcześniejszym odsunięciem organów wykonawczych od władzy, o czym był już mowa powyżej. Z tym że w odniesieniu do wójta pochodzącego od 2002 r. z wyborów bezpośrednich, skutkują one wcześniejszym wygaśnięciem jego mandatu (jeszcze przed upływem kadencji), które odsuwa go trwale i skutecznie od sprawowania dotychczasowej funkcji. W myśl bowiem art. 28f ust. 1 u.s.g. w razie wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji jego funkcję, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Z kolei z art. 28e u.s.g. wprost wynika, że wygaśnięcie mandatu wójta przed upływem kadencji jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców¹⁶. Jest to wynikiem swoistego autorskiego zespołu współpracowników wójta¹⁷. Skoro wójt sam dobiera sobie zastępcę (zastępców), to muszą oni także współuczestniczyć w odczuwaniu skutków jego wygaśnięcia mandatu. I wójt zatem, i jego zastępcą zostają jednocześnie odsunięci od sprawowania władzy, nie pełniąc już swoich obowiązków do czasu wyboru nowego wójta i jego zastępcy. Tymczasem, o czym była już mowa wcześniej, w odniesieniu do członków zarządu, którzy w wyniku wyboru pośredniego nie nabywają mandatu, przesłanki te (ale nie wszystkie¹⁸) wskazane są w różnych przepisach – część z nich skutkuje utratą członkostwa w zarządzie powiatu/województwa (zakazy łączenia funkcji czy zatrudnienia), inne odwołaniem. Możliwe jest także złożenie rezygnacji z członkostwa w zarządzie. Jednakże w myśl przepisów ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa wszystkie te okoliczności nie skutkują natychmiastowym odsunięciem zarządu od pełnienia dotychczasowych obowiązków, tylko w każdym z tych przypadków, w celu zachowania ciągłości władzy wykonawczej,

¹⁵ Szerzej na ten temat J. Czerw, *Komentarz do art. 29 ustawy o samorządzie gminnym*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587896956/694396/chmielnicki-pawel-red-ustawa-o-samorzadzcie-gminnym?pit=2023-12-23&cm=URELATIONS> (dostęp: 22.12.2023). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r. (II SA/Sz 1016/12, LEX nr 1340452) wskazał, że „art. 29 ust. 2 u.s.g. nie tyle daje gwarancję sprawowania przez zastępcę burmistrza swojej funkcji do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę, ale zobowiązuje go do dalszego wykonywania swoich obowiązków, jeżeli burmistrz nie postanowi inaczej”. Jest to więc jego obowiązek, tak samo jest to obowiązek dotychczasowego wójta. W tym miejscu rodzą się te same wątpliwości, o których mowa była w poprzednim przypisie.

¹⁶ W gminie, w myśl art. 26a ust. 2 u.s.g., może zostać powołanych do 4 zastępców, w zależności od liczby mieszkańców gminy.

¹⁷ Cz. Martysz, *Komentarz do art. 28e ustawy o samorządzie gminnym*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2021, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587718880/645584/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorzadzcie-gminnym-komentarz-wyd-iii?pit=2023-12-23&cm=URELATIONS> (dostęp: 28.12.2023).

¹⁸ Np. ustawy o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa nie zawierają przepisów, które określałyby skutki śmierci starosty lub marszałka i jej wpływu na dalsze funkcjonowanie zarządu. W gminie jest to jedna z przesłanek wygaśnięcia mandatu wójta.

ustawodawca zobowiązuje zarząd do dalszego wykonywania swoich obowiązków do czasu wyboru nowego zarządu.

Powyższa analiza wyraźnie wskazuje, że pomiędzy regulacjami obowiązującymi w gminie a regulacjami obowiązującymi w powiecie i województwie zachodzi zasadnicza różnica. Prawodawca w sposób wyraźny różnicuje pozycję prawną członków zarządu od wójta w sytuacji, gdy zaistniały te same przyczyny – np. wybór na posła, naruszenie zakazu łączenia określonych funkcji czy nawet zrzeczenie się członkostwa/mandatu. Nie znajdują jednak żadnego racjonalnego wytłumaczenia, dlaczego np. odwołany zarząd może nadal pełnić swoje obowiązki, a odwołany wójt nie. W jednym i drugim przypadku mamy przecież do czynienia z utratą zaufania¹⁹ ze strony wyborcy. Nie jest też żadnym uzasadnieniem czasokres, w którym dochodzi do wyboru nowego zarządu czy wójta. Gdyby bowiem był on zdecydowanie krótszy w przypadku wyboru zarządu niż przeprowadzenia wyborów przedterminowych wójta, to byłby to jakiś argument przemawiający za dopuszczalnością pozostawienia u władzy na krótki okres czasu odwołanego zarządu, a wójta już nie. Tymczasem zarówno nowy zarząd, jak i nowego wójta należy wybrać w prawie identycznym terminie²⁰.

Jak widać, w gminie ustawodawca w zupełnie inny sposób próbował zapewnić realizację zasady ciągłości władzy wykonawczej. Funkcję wójta w takim przypadku ma pełnić osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, a nie dotychczasowy wójt. Pomijając tę różnicę, najważniejsze jest jednak to, że w powiecie i województwie dotychczasowe zarządy funkcjonują bez jakiejkolwiek przerwy²¹. Tymczasem w odniesieniu do gmin prawodawca nie określił żadnego terminu, w którym wyznaczenie takiej osoby powinno nastąpić. W związku z tym w praktyce znane

¹⁹ W odniesieniu do zarządu mam w tym miejscu na myśli odwołanie będące wyrazem woli radnych, czyli odwołanie dokonane na wniosek radnych, ewentualnie z powodu nieudzielenia absolutorium lub wotum zaufania. Zarząd może być bowiem także odwołany wskutek naruszenia przez starostę/marszałka zakazów określonych w tzw. ustawie antykorupcyjnej (art. 5 ust. 3 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne; Dz.U. z 2023 r., poz. 1090), czy też niezłożenia przez niego oświadczenia majątkowego w terminie, art. 25f ust. 3 u.s.p., co ustawowo obliuguje radę/sejmik do jego odwołania.

²⁰ Dokładniej w myśl art. 31b ust. 1 u.s.p. W wypadku odwołania albo rezygnacji całego zarządu rada powiatu dokonuje wyboru nowego zarządu w trybie, o którym mowa w art. 27, odpowiednio, w ciągu 3 miesięcy od dnia odwołania albo od dnia przyjęcia rezygnacji. Natomiast wybór wójta w wyborach przedterminowych powinien być, w myśl art. 474 § 2 w zw. z art. 372 § 1 Kodeksu wyborczego, zarządzony i przeprowadzony w ciągu 90 dni od daty wystąpienia tej przyczyny – czyli też prawie 3 miesiące, w zależności od tego, na jakie trzy miesiące te 90 dni przypadnie. Jednakże, co ważne, zgodnie z art. 474 § 3 Kodeksu wyborczego, jeżeli uchwała rady albo postanowienie komisarzy wyborczego o wygaśnięciu mandatu wójta zostały zaskarżone do sądu administracyjnego, wybory przedterminowe wójta zarządza się i przeprowadza w ciągu 60 dni od dnia uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę – w tym zatem przypadku okres ten jest jeszcze krótszy.

²¹ Np. w powiecie kłobuckim starosta w wyborach parlamentarnych, odbywających się w dniu 15 października 2023 r., uzyskał mandat posła. Zarząd powiatu działał nadal do czasu wyboru nowego zarządu, co odbyło się 22 listopada 2023 r. – zob. M. Mamoń, *Starosta kłobucki został posłem, więc wybrano nowego i cały zarząd powiatu. Postawiono na kobiety*, <https://czestochowa.wyborcza.pl/czestochowa/7,48725,30432626,starosta-klobucki-zostal-poslem-wiec-wybrano-nowego-i-caly.html> (dostęp: 26.12.2023).

są liczne przypadki, w których trwa to nawet kilka tygodni, nierzadko ponad cztery, a czasem i dłużej²². Rozwiązanie to, niestety, nie gwarantuje zachowania ciągłości funkcjonowania władzy wykonawczej, a powinno. W praktyce oznacza ogromne problemy dla gmin. Przez długie tygodnie starają się one funkcjonować na podstawie udzielonego przez wójta (zazwyczaj sekretarzom), jeszcze przed wygaśnięciem jego mandatu, upoważnienia²³. Nie wszystkie jednak kompetencje można w ten sposób realizować, np. chociażby tych w zakresie spraw budżetowych i okołobudżetowych²⁴. Te kompetencje przynależą wyłącznie wójtowi i nie może on ich sędować w drodze upoważnienia²⁵.

W związku z tym rodzi się zasadnicze pytanie – o zmiany, jakich należałoby dokonać, by zapewnić ciągłość działania władzy wykonawczej w gminie.

²² W wyborach parlamentarnych, które odbyły się w dniu 15 października 2023 r., aż 14 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast uzyskało mandat posła lub senatora – zob. *Prezydenci, burmistrzowie oraz wójtowie zostali posłami i senatorami. Co będzie się działo w samorządach, które opuszczają?*, <https://tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/wybory-2023-prezydenci-burmistrzowie-oraz-wojtowie-zostali-poslami-i-senatorami-w-samorzadach-rzadzic-beda-komisarze-7396770> (dostęp: 26.12.2023). Wyznaczanie osób, które przejęły ich funkcje, trwało bardzo długo. Pierwsze sześć osób Prezes Rady Ministrów wyznaczył 10 listopada 2023 r., czyli po ponad 3 tygodniach od wyborów – zob. Serwis Samorządowy PAP, *Znamy nazwiska sześciu komisarzy, którzy zastąpią samorządowców wybranych do parlamentu*, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/znamy-nazwiska-szesciu-komisarzy-ktorzy-zastapia-samorzadowcow-wybranych-do> (dostęp: 22.12.2023). Ostatnia, czternasta, dla miasta Inowrocław, została wyznaczona dopiero w dniu 28 listopada 2023 r., czyli po ponad 6 tygodniach od wyborów – zob. J. Blikowska, *Ostatnie z czekających miast ma komisarza. „Policzek wymierzony mieszkańcom”*, <https://regiony.rp.pl/spolecznosci-lokalne/art39493741-ostatnie-z-czekajacych-miast-ma-komisarza-policzek-wymierzony-mieszkancom> (dostęp: 22.12.2023).

²³ Wygaśnięcie mandatu wójta pozostaje bowiem bez wpływu na upoważnienia udzielone przez wójta. Tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 23 czerwca 2020 r., III SA/Łd 410/20 LEX nr 3027804. Inaczej J. Piłtera, *Ważność upoważnienia administracyjnego oraz pełnomocnictwa w przypadku vacatu piasztuna organu administracji publicznej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2009, nr 1–2, s. 91–107.

²⁴ Zwracał na to uwagę projektodawca w uzasadnieniu do projektu Ustawy z dnia 23 listopada 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy – Kodeks wyborczy, druk nr 75, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/FC23452B0DBC21B4C1258A-76003D5823/%24File/75.pdf>, s. 3 (dostęp: 20.12.2023). Zob. także wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r., I SA/Po1300/15, w którym sąd wyraźnie wskazuje, że na mocy obowiązujących przepisów zastępca wójta nie jest upoważniony do dokonywania zmian w uchwale budżetowej – Ocena Skutków Regulacji zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy – Kodeks Wyborczy (druk sejmowy nr 75), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/41095D2A05ADAF54C1258A-830049D852/%24File/75-001.pdf> (dostęp: 20.12.2023).

²⁵ Np. w Tychach były Prezydent Miasta Andrzej Dziuba wskazywał na to w okresie przedłużającego się oczekiwania na osobę wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów. Podczas briefingu zwołanego na 8 listopada 2023 r. mówił o tym, że „15 listopada mija ostateczny termin złożenia go [budżetu – przyp. M.G.] do rady miasta. Jest on oczywiście przygotowany i czeka tylko na podpis osoby, która ma do tego prawo, a taką osobą jest prezydent lub osoba pełniąca obowiązki, czyli komisarz” – zob. J. Pierończyk, *Tychy ciągle bez prezydenta. Kto rządzi miastem?*, <https://dziennikzachodni.pl/tychy-ciagle-bez-prezydenta-kto-rzadzi-miastem/ar/c1-18052779> (dostęp: 22.12.2023). Tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 10 października 2006 r., I SA/Wa 913/06, LEX nr 303211.

PROPONOWANE ZMIANY REGULACJI USTAWOWYCH ZAPEWNIAJĄCE ZACHOWANIE CIĄGŁOŚCI WŁADZY WYKONAWCZEJ

Wydaje się, że można byłoby w tym zakresie prowadzić rozważania dwutorowo. Pierwszy nurt mógłby pójść w kierunku uszanowania dotychczasowej woli ustawodawcy odmiennego uregulowania przyjętego w ustawie o samorządzie gminnym, zakładającego skuteczne, natychmiastowe odsunięcie wójta od sprawowania jego obowiązków w razie wygaśnięcia mandatu przed upływem kadencji. Nie dokonując zatem jakichś zasadniczych zmian, przy zachowaniu aktualnych przepisów należałoby jedynie określić Prezesowi Rady Ministrów krótki, sztywny termin, np. 48, a może nawet 24 godziny²⁶, na wyznaczenie osoby, która przejąłaby funkcję wójta. Koniecznym jest bowiem szybkie wstąpienie nowej osoby w wykonywanie zadań i kompetencji wójta. Drugi nurt mógłby już zakładać gruntowną zmianę i wprowadzenie do ustawy o samorządzie gminnym rozwiązań wzorowanych na przepisach dwóch pozostałych ustaw samorządowych oraz Konstytucji RP, dotyczących działania Rady Ministrów. Zmiany te polegałyby na tym, że wójt, bez względu na to, jakie zaistniałyby okoliczności, zawsze pełniłby swoje obowiązki do czasu ich przejęcia przez nowo wybranego wójta²⁷. Wówczas należałoby uchylić art. 28e u.s.g. i art. 28f ust. 1 u.s.g. oraz dokonać zmiany treści art. 29 ust. 1 u.s.g. poprzez rozszerzenie jej i przyjęcie, że po upływie kadencji wójta lub w razie wygaśnięcia jego mandatu przed jej upływem pełni on swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta. Można byłoby również skrócić treść tego przepisu, wskazując w nim, że wójt (w każdym przypadku) pełni swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta. Analogicznie należałoby znówelizować art. 29 ust. 2 u.s.g., odnoszący się do zastępcy wójta.

Pierwszy ze wskazanych powyżej sposobów nowelizowania ustawy gminnej, chociaż wydaje się najprostszy, bo nie wprowadzałby rewolucji w dotychczasowych uregulowaniach, ma jednak pewną wadę. Otóż osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, nawet jeżeli w razie wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji przejąłaby w bardzo krótkim czasie jego funkcję, nie gwarantuje jeszcze gminie należytego funkcjonowania w dalszym okresie czasu, tj. do momentu przejęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta. Na marginesie wskazać należy, że

²⁶ Zakreślenie takiego określonego liczbą godzin terminu jest znane ustawie o samorządzie gminnym. Ustawodawca bowiem w innym przypadku, w którym również zachodzi konieczność szybkiego wyznaczenia osoby, która przejmie wykonywanie zadań i kompetencji wójta, w art. 28g ust. 7 u.s.g. wskazał przewodniczącemu rady gminy 48-godzinny termin na zawiadomienie na piśmie wojewody o zaistnieniu takiej okoliczności.

²⁷ Inaczej Cz. Martysz, którego zdaniem: „Z oczywistych powodów funkcji tej nie można powierzyć osobie pełniącej dotychczas funkcję wójta, bo przecież działalność tej osoby spowodowała wygaśnięcie jej mandatu poprzez np. odwołanie w drodze referendum czy poprzez złożenie rezygnacji” – idem, *Komentarz do art. 28f ustawy o samorządzie gminnym*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587718880/645584/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorzadzcie-gminnym-komentarz-wyd-iii?pit=2023-12-23&cm=URELATIONS> (dostęp: 28.12.2023). A jednak w powiecie, województwie czy też w odniesieniu do Rady Ministrów ustawodawca zdecydował się przyjąć takie rozwiązanie.

czas ten może wynosić nawet 12 miesięcy²⁸. Tutaj pojawia się bowiem inny problem, a mianowicie, niestety, prawodawca pozostawia Prezesowi Rady Ministrów zupełną dowolność w doborze takiej osoby – co, w moim przekonaniu, nie jest dobrym rozwiązaniem. W powiecie i województwie w takich przypadkach, pomimo odwołania zarządu, jego rezygnacji czy utraty członkostwa funkcję organu wykonawczego pełnią nadal te same osoby, które zaangażowane były dotychczas w realizację jego obowiązków. Tymczasem w gminie w analogicznej sytuacji do pełnienia funkcji wójta może być wyznaczona zupełnie dowolna osoba. Słusznym zatem byłoby także wprowadzenie w tym zakresie dalszej zmiany, tak by wykluczyć możliwość powierzenia funkcji wójta przypadkowej osobie, która w żaden sposób nie jest związana z funkcjonowaniem gminy i nie orientuje się w jej sprawach. Można byłoby przynajmniej w jakiś sposób dookreślić warunki, jakie spełniać miałyby taka osoba – musiałyby to być chociaż np. pracownik urzędu gminy, tak by zawęzić krąg osób, spośród których Prezes Rady Ministrów miałby dokonać wyboru takiej osoby. Skoro ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie w gminie takiego samego mechanizmu, jaki obowiązuje w powiecie czy województwie, polegającego na wykonywaniu swoich obowiązków przez wójta do czasu wyboru nowego wójta, to może chociaż mógłby wykorzystać do sprawowania władzy wykonawczej w gminie, w tym przejściowym okresie, jego zastępcę. Nie ulega wątpliwości, że byłby on najlepiej predestynowaną do tego osoba, która doskonale zna aktualną sytuację gminy, na bieżąco bowiem orientował się w realizacji jej zadań. W końcu przesłanka skutkująca wygaśnięciem mandatu wójta dotyczy ściśle jedynie osoby wójta, a nie jego zastępcy. I chociaż w aktualnym stanie prawnym z mocy ustawy zostaje on odwołany wraz z wygaśnięciem mandatu wójta, to jednak byłby w tym momencie najlepszym kandydatem do objęcia funkcji wójta do czasu wyboru nowego wójta.

Potencjał dotychczasowego zastępcy wójta dostrzegają samorządowcy, a także prawodawca. Otóż w dniu 23 listopada 2023 r. wpłynął do łaski marszałkowskiej poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy – Kodeks wyborczy autorstwa posłów należących do Klubu Parlamentarnego Polska 2050 – Trzecia Droga²⁹. W projekcie tym zaproponowano jednak inne rozwiązania, będące niejako wypadkową wskazanych przeze mnie powyżej pomysłów³⁰. Otóż

²⁸ Zgodnie bowiem z art. 28d ust. 2 u.s.g. wyborów przedterminowych nie przeprowadza się, jeżeli ich data miałaby przypaść w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji wójta. Wyborów przedterminowych nie przeprowadza się także wtedy, jeżeli data wyborów miałaby przypaść w okresie dłuższym niż 6 a krótszym niż 12 miesięcy przed zakończeniem kadencji wójta i rada w terminie 30 dni od dnia podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójta podejmie uchwałę o nieprzeprowadzaniu wyborów.

²⁹ Projekt ustawy z dnia 23 listopada 2023 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy – Kodeks wyborczy, druk nr 75, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/FC23452B0DBC21B4C1258A76003D5823/%24File/75.pdf> (dostęp: 23.12.2023). Część posłów podpisanych pod tym projektem to niedawni samorządowcy – zob. M. Rozalska, *Nowe zasady powoływania komisarzy w gminach; do Sejmu trafił poselski projekt ustawy*, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/nowe-zasady-powoływania-komisarzy-w-gminach-do-sejmu-trafil-poselski-projekt> (dostęp: 23.12.2023).

³⁰ M. Rozalska, *Nowe zasady powoływania komisarzy w gminach; do Sejmu trafił poselski projekt ustawy*, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/nowe-zasady-powoływania-komisarzy-w-gminach-do-sejmu-trafil-poselski-projekt> (dostęp: 23.12.2023).

w myśl nowo dodanego przepisu, art. 28f ust. 1a u.s.g., do czasu powołania osoby wyznaczonej przez Prezesa Rady Ministrów, funkcję wójta pełnić miałby zastępca wójta w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę – pierwszy zastępca, a w gminach, w których nie powołano zastępcy – sekretarz gminy. Na pierwszy rzut oka wydaje się to racjonalną propozycją. Dla zapewnienia bowiem ciągłości działania władzy wykonawczej, co jest niezbędne, słusznym wydaje się przejęcie funkcji wójta od razu z chwilą wygaśnięcia jego mandatu, najlepiej przez osobę, która w sposób niejako ciągły mogłaby kontynuować działania dotychczasowego wójta. Taką osobą z pewnością jest jego dotychczasowy zastępca. Jest on bowiem na bieżąco zaangażowany w funkcjonowanie gminy, zna jej problemy, sposób postępowania, zadania, w trakcie realizacji których się ona znajduje. Mogłby on zatem przejąć funkcję wójta i przeprowadzić gminę bezpiecznie przez czas oczekiwania na osobę wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów.

Projektodawca przewiduje, że w gminie, w której powołano więcej niż jednego zastępcę, funkcję tę przejąłby pierwszy zastępca, a w gminie, w której w ogóle nie powołano zastępcy – jej sekretarz. Odniesić należy się także do tych propozycji. O ile regulacja, w myśl której funkcję wójta miałby przejąć pierwszy zastępca, jest słuszną, o tyle wydaje się, że należałoby ją uzupełnić jeszcze o zdanie, zgodnie z którym, w razie gdy pierwszy zastępca z jakiegokolwiek powodu nie będzie mógł przejąć tej funkcji (także, gdy nie wyraziłby na to zgody³¹), to wówczas funkcję tę przejąć powinien kolejny zastępca, i analogicznie w odniesieniu do dwóch kolejnych zastępców, gdyby oczywiście byli powołani. Dalsza regulacja zabezpieczająca gminy, w których w ogóle nie powołano zastępcy, jest moim zdaniem, teoretycznie, zupełnie niepotrzebna, bowiem zgodnie z obowiązującymi przepisami w każdej gminie należy powołać przynajmniej jednego zastępcę. Wynika to wprost z kategorycznego stwierdzenia wyrażonego w art. 26a ust. 1 u.s.g.: „wójt powołuje swojego zastępcę”, a nie „może powołać”³². Poza tym trudno sobie wyobrazić gminę, w której nie

³¹ Wydaje się, że w tym przypadku, w przeciwieństwie do regulacji przewidzianej w art. 29 u.s.g., nie można byłoby przyjmować kategorycznego obowiązku przejęcia funkcji wójta przez jego dotychczasowego zastępcę. W końcu wraz z wygaśnięciem mandatu wójta został on odwołany (art. 28e u.s.g.), przejęcie zaś funkcji wójta byłoby nałożeniem na niego nowych obowiązków, a nie tak jak to ma miejsce w odniesieniu do odwołanych zarządów, które nadal pełnią swoje dotychczasowe obowiązki. Dlatego też w stosunku do nich przyjmuje się, że dalsze ich działanie jest ich obowiązkiem w ramach ciągle jeszcze istniejącego stosunku pracy (w stosunku, oczywiście, do tych członków, którzy są etatowi).

³² Tak np. M. Gurdek, *Status prawny zastępcy wójta*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 7–8, s. 107; idem, *Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2012, s. 159; B. Dolnicki, *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 53; M. Poglódek, *Prawnoustrojowa pozycja wójta (burmistrza, prezydenta) oraz starosty powiatowego i marszałka województwa*, w: S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Lublin 2004, s. 58; tak też W. Śniecikowski, *Zagadnienia administracyjnoprawne wykonywania funkcji przewodniczącego zarządu gminy podczas jego nieobecności przez zastępcę wójta, burmistrza (prezydenta)*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 11, s. 39; Cz. Martysz, *Władze gminy*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 486. Inaczej L. Wengler, *Prawnoorganizacyjne aspekty „zawieszenia wykonywania mandatu” wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, w: E. Ura (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej*, Rzeszów 2006, s. 663; zob. także A. Szewc, *Władze gminy*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Plawecki (red.), *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2005, s. 296.

powołano zastępcy, a wójt z jakichkolwiek powodów nie będzie mógł czasowo wykonywać swoich kompetencji (w czasie urlopu czy choroby trwającej do 30 dni). Dojdzie wówczas do sparaliżowania działalności gminy. Zdając sobie jednak sprawę z tego, że w praktyce, niestety, zdarzają się gminy, w których (zwłaszcza ze względów oszczędnościowych) nie powołano zastępcy³³, uznać jednak muszę, że słusznie projektodawca wskazał, iż w przypadku braku zastępcy wójta funkcję tę powinien przejąć sekretarz gminy. Powinien on także przejąć tę funkcję w sytuacji, w której pomimo powołania zastępcy/zastępców żaden z nich nie mógłby wstąpić w miejsce wójta. Sekretarz wydaje się dobrym kandydatem, ponieważ jest to kolejna najważniejsza osobie w gminie. To zazwyczaj osoba stabilnie usytuowana w hierarchii urzędu, o rzeczywistych możliwościach oddziaływania na inne osoby zaangażowane w wykonywanie zadań gminy poprzez wykorzystanie zależności służbowej, czy też po prostu swój autorytet³⁴. To, oczywiście, byłoby dodatkowym obciążeniem dla niego, poza bowiem zajmowaniem stanowiska sekretarza osoba ta przejęłaby także zadania i kompetencje wójta³⁵. Niemniej taka regulacja zapewniłaby sprawne wejście nowej (ale nie obcej³⁶) osoby w funkcję dotychczasowego wójta.

Zaproponowane rozwiązanie może i zapewnia ciągłość sprawowania władzy wykonawczej, gdyż eliminuje „lukę”, jaka powstaje w chwili obecnej pomiędzy wygaśnięciem mandatu wójta a wyznaczeniem przez Prezesa Rady Ministrów osoby pełniącej funkcję wójta, jednak i tak nie rozwiązuje drugiego problemu, a mianowicie swobodnego doboru przez Prezesa Rady Ministrów osoby, która finalnie ma przejąć funkcję wójta. Może zatem należałoby pójść o krok dalej i wprowadzić proponowaną już wcześniej możliwość zawężenia kręgu osób, spośród których mógłby on wyznaczyć osobę przejmującą funkcję wójta. Skoro najlepszą osobą wydaje się sam zastępca wójta, to byłoby pozbawione sensu, żeby Prezes Rady Ministrów wyznaczał do pełnienia funkcji wójta, dotychczasowego zastępcę wójta, który i tak z mocy ustawy, z chwilą wygaśnięcia mandatu wójta, przejmowałby już czasowo jego funkcję do momentu wyznaczenia osoby przez Prezesa Rady Ministrów, czyli ponowienie siebie samego. W związku z tym być może, chcąc wykorzystać potencjał zastępcy wójta (ewentualnie sekretarza), może najlepszym rozwiązaniem byłaby rezygnacja z wyznaczania takiej osoby, poprzestając na powierzeniu pełnienia tej funkcji dotychczasowemu zastępcy wójta od momentu wygaśnięcia mandatu wójta, przez cały okres, aż do czasu wyboru nowego wójta. Byłoby to rozsądne rozwiązanie³⁷.

³³ M. Gurdek, *Status prawny zastępcy wójta*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 7–8, s. 107–110.

³⁴ Tak też np. A. Pytel w: R. Horbaczewski, *Premier ma za dużą dowolność w powołaniu komisarza, gdy wójt zostaje posłem*, <https://www.prawo.pl/samorzad/powolanie-komisarza-a-wygasnicie-mandatu-wojta,524326.html> (dostęp: 20.12.2023).

³⁵ Zdaniem L. Świątalskiego, dyrektora biura Związku Gmin Wiejskich RP, sekretarz ma jednak inną pozycję ustrojową, ponadto wykonuje czynności w zakresie prawa pracy w stosunku do wójta, burmistrza, prezydenta, dlatego nie powinien przejmować funkcji wójta – L. Świątalski w: R. Horbaczewski, *Premier ma za dużą dowolność w powołaniu komisarza, gdy wójt zostaje posłem*, <https://www.prawo.pl/samorzad/powolanie-komisarza-a-wygasnicie-mandatu-wojta,524326.html> (dostęp: 20.12.2023).

³⁶ W znaczeniu z zewnątrz, nieobeznanej w realiach gminy.

³⁷ Analizy wymagałaby jeszcze kwestia jego zatrudnienia – na jakiej podstawie miałby wykonywać tę funkcję, ale zagadnienie to wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

Oczywiście żadne rozwiązanie nie jest idealne. Zawsze można podnosić jakieś zastrzeżenia, które również i w tym przypadku się rodzą. Otóż z uwagi na różnorodność przesłanek skutkujących wygaśnięciem mandatu wójta, w niektórych przypadkach takie rozwiązanie mogłoby budzić wątpliwości. Przykładem takim może być wygaśnięcie mandatu wójta w wyniku odwołania go w drodze referendum. Skoro bowiem społeczność lokalna zdecydowała się go odwołać, a zatem, inaczej mówiąc, cofnąć mu udzielone podczas wyborów pełnomocnictwo, mogłaby ona utracić także zaufanie do jego zastępcy, którego on sam sobie powołał. Wówczas przejęcie funkcji wójta przez dotychczasowego zastępcę mogłoby rodzić niezadowolenie wśród społeczności lokalnej. W pozostałych bowiem przypadkach przesłanki wygaśnięcia mandatu są jednak ściśle powiązane z osobą samego wójta, i skoro np. zrzeka on się mandatu lub decyduje się zostać posłem czy senatorem, albo świadomie nie składa oświadczenia majątkowego w terminie, to czemu nie miałby zarządzać gminą do czasu wyboru nowego wójta człowiek, który najlepiej się do tego nadaje?

W świetle jednak uregulowań przewidzianych przez ustawę o samorządzie powiatowym, czy ustawy o samorządzie województwa, stwierdzić należy, że dla ustawodawcy nie stanowi to problemu. W regulacjach tych godzi się on na to, żeby w razie odwołania starosty czy marszałka, które pociąga za sobą odwołanie całego zarządu (a niekoniecznie przecież przyczyną odwołania starosty/marszałka muszą być zastrzeżenia tylko i wyłącznie do jego pracy, mogą one dotyczyć pracy całego zarządu), dotychczasowy zarząd, a w tym także odwołany starosta/marszałek, pełnił nadal swoje obowiązki do czasu wyboru nowego zarządu. Dlaczego zatem nie mógłby w gminie tego robić zastępca wójta?

PODSUMOWANIE

Podsumowując całość rozważań, stwierdzić należy, że trudno jest znaleźć racjonalne argumenty przemawiające za tym, że w odniesieniu do zarządu powiatu i województwa prawodawca nie widzi przeszkód w tym, by po odwołaniu zarządu pełniły dalej swoje obowiązki do czasu wyboru nowego zarządu, tymczasem wójt został już pozbawiony takiej możliwości. Niemniej, szanując racjonalność ustawodawcy, bo przecież zapewne jakieś *ratio* mu przyświecało, wskazać należy, że obecne regulacje zamieszczone w ustawie o samorządzie gminnym wymagają przynajmniej w minimalnym zakresie nowelizacji – chociażby po to, by maksymalnie ograniczyć czas wyznaczenia przez Prezesa Rady Ministrów osoby, która przejmie funkcję wójta. Wszystkie wskazane w tym opracowaniu propozycje powinien wnikliwie rozważyć prawodawca, tak by przepisy rzeczywiście – a nie tylko pozornie – gwarantowały ciągłość władzy wykonawczej w gminie. Praktyka bowiem dostarcza licznych niechlubnych przykładów, zwłaszcza w ostatnim czasie, gdy podczas minionych wyborów parlamentarnych wielu wójtów uzyskało mandat posła czy senatora.

BIBLIOGRAFIA

- Blikowska J., *Ostatnie z czekających miast ma komisarza. „Policzek wymierzony mieszkańcom”*, <https://regiony.rp.pl/spolecznosci-lokalne/art39493741-ostatnie-z-czekajacych-miast-ma-komisarza-policzek-wymierzony-mieszkancom>.
- Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do art. 28 ustawy o samorządzie powiatowym*, w: *Ustawa o samorządzie powiatowym samorządzie powiatowym. Komentarz*, LexisNexis 2005.
- Czarny P., *Komentarz do art. 162 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Czerw J., *Komentarz do art. 29 ustawy o samorządzie gminnym*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.
- Dańczak P., *Komentarz do art. 31b ustawy o samorządzie powiatowym*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Dolnicki B., *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2.
- Gurdek M., *Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2012.
- Gurdek M., *Status prawny zastępcy wójta*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 7–8.
- Kasiński M., *Ciągłość funkcji wykonawczej a zakończenie działalności zarządu gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 7–8.
- Kubalski P., *Komentarz do art. 28 ustawy o samorządzie powiatowym*, w: P. Drembkowski (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Mamoń M., *Starosta kłobucki został posłem, więc wybrano nowego i cały zarząd powiatu. Postawiono na kobiety*, <https://czestochowa.wyborcza.pl/czestochowa/7,48725,30432626,starosta-klobucki-zostal-poslem-wiec-wybrano-nowego-i-caly.html>.
- Martysz Cz., *Komentarz do art. 28 ustawy o samorządzie powiatowym*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Martysz Cz., *Komentarz do art. 28e ustawy o samorządzie gminnym*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Martysz Cz., *Komentarz do art. 28f ustawy o samorządzie gminnym*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Martysz Cz., *Komentarz do art. 31b ustawy o samorządzie powiatowym*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Martysz Cz., *Władze gminy*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Pierończyk J., *Tychy ciągle bez prezydenta. Kto rządzi miastem?*, <https://dziennikzachodni.pl/tychy-ciagle-bez-prezydenta-kto-rzadzi-miastem/ar/c1-18052779>.
- Pitera J., *Ważność upoważnienia administracyjnego oraz pełnomocnictwa w przypadku vacatu piastuna organu administracji publicznej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2009, nr 1–2.
- Pogłódek M., *Prawnoustrojowa pozycja wójta (burmistrza, prezydenta) oraz starosty powiatowego i marszałka województwa*, w: S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Lublin 2004.
- Prezydenci, burmistrzowie oraz wójtowie zostali posłami i senatorami. Co będzie się działo w samorządach, które opuszczają?, <https://tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/wybory-2023-prezydenci-burmistrzowie-oraz-wojtowie-zostali-poslami-i-senatorami-w-samorzadach-rzadzic-beda-komisarze-7396770>.
- Pytel A., w: R. Horbaczewski, *Premier ma za dużą dowolność w powołaniu komisarza, gdy wójt zostaje posłem*, <https://www.prawo.pl/samorzad/powolanie-komisarza-a-wygasnienie-mandatu-wojta,524326.html>.

- Rozalska M., *Nowe zasady powoływania komisarzy w gminach; do Sejmu trafił poselski projekt ustawy*, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/nowe-zasady-powolywania-komisarzy-w-gminach-do-sejmu-trafil-poselski-projekt>.
- Serwis Samorządowy PAP, *Znamy nazwiska sześciu komisarzy, którzy zastąpią samorządowców wybranych do parlamentu*, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/znamy-nazwiska-szesciu-komisarzy-ktorzy-zastapia-samorzadowcow-wybranych-do>.
- Szewc A., *Władze gminy*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2005.
- Śniecikowski W., *Zagadnienia administracyjnoprawne wykonywania funkcji przewodniczącego zarządu gminy podczas jego nieobecności przez zastępcę wójta, burmistrza (prezydenta)*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 11.
- Świątalski L., w: R. Horbaczewski, *Premier ma za dużą dowolność w powołaniu komisarza, gdy wójt zostaje posłem*, <https://www.prawo.pl/samorząd/powolanie-komisarza-a-wygasnicie-mandatu-wojta,524326.html>.
- Wengler L., *Prawnoorganizacyjne aspekty „zawieszenia wykonywania mandatu” wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, w: E. Ura (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej*, Rzeszów 2006.

Cytuj jako:

Gurdek M., *Zapewnienie ciągłości władzy wykonawczej w gminie w razie wygaśnięcia mandatu wójta*, „Ius Novum” 2025, nr 2(19), s. 108–123. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.2.2025.16/m.gurdek