

**Uniwersytet Śląski w Katowicach
Wydział Prawa i Administracji**

Jakub Bryła

**Status prawny organów wykonawczych jednostek
samorządu terytorialnego**

ROZPRAWA DOKTORSKA

Promotor:
Dr hab. prof. UŚ Anna Wierzbica

Katowice 2023 r.

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	3
WSTĘP	8
ROZDZIAŁ I	17
SAMORZĄD TERYTORIALNY W UJĘCIU HISTORYCZNYM I TEORETYCZNYM	17
Wstęp	17
1. Ewolucja polskiej myśli samorządowej w kontekście społecznym i historycznym	19
1.1. Samorząd terytorialny do 1918 r.	19
1.2. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej.....	33
1.3. Samorząd terytorialny w trakcie II wojny światowej	41
1.4. Samorząd terytorialny po 1944 r.	44
2. Definicja samorządu terytorialnego oraz teoria organów osoby prawnej	51
Wnioski	57
ROZDZIAŁ II	59
MODEL ORGANÓW WYKONAWCZYCH W POLSKIM SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM	59
Wstęp	59
1. Organy wykonawcze w ujęciu teoretycznym	60
2. Znaczenie i funkcja organu wykonawczego w samorządzie terytorialnym	71
3. Sposób kształtowania organu wykonawczego	80
3.1. Monokratyczny organ wykonawczy	80
3.2. Kolegialny organ wykonawczy	98
Wnioski	109
ROZDZIAŁ III	112
PODSTAWA PRAWNA RELACJI CZŁONKÓW ORGANÓW WYKONAWCZYCH Z JEDNOSTKĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	112
Wstęp	112
1. Status prawny piastuna w okresie między wyborem, a faktycznym objęciem obowiązków	114
2. Stosunek prawny łączący piastunów organów wykonawczych z jednostką samorządu terytorialnego	131
2.1. Nawiązanie stosunku prawnego	131
2.2. Czas pracy.....	147
2.3. Wynagrodzenie	153
Wnioski	167
ROZDZIAŁ IV	169
ZADANIA I KOMPETENCJE ORGANÓW WYKONAWCZYCH	169
Wstęp	169
1. Ogólna charakterystyka zakresu zadaniowo-kompetencyjnego organów wykonawczych	172
2. Status prawny organów wykonawczych w trakcie realizacji wybranych zadań	194
2.1. Wielość ról organu wykonawczego w ramach jednej regulacji prawnej.....	194
2.2. Kolidzja zakresu zadaniowego organów wykonawczych z właściwością rzeczową organów stanowiących	205
2.3. Rola organu wykonawczego związana z członkostwem gminy w związku metropolitalnym	208
3. Zakres zadaniowy starosty oraz marszałka województwa	211
4. Techniczne sposoby wykonywania zadań i kompetencji	223
Wnioski	244
ROZDZIAŁ V	247
WERYFIKACJA DZIAŁALNOŚCI ORGANÓW WYKONAWCZYCH	247
Wstęp	247
1. Zewnętrzna weryfikacja działalności organów wykonawczych.....	249
2. Wewnętrzna weryfikacja działalności organów wykonawczych	254
Wnioski	280

ROZDZIAŁ VI	282
OGRANICZENIA ANTYKORUPCYJNE, ODPOWIEDZIALNOŚĆ, ZAKOŃCZENIE PIASTOWANIA FUNKCJI W ORGANIE WYKONAWCZYM	282
Wstęp	282
1. Ograniczenia antykorupcyjne	284
2. Odpowiedzialność organów wykonawczych oraz ich członków.....	300
3. Zawieszenie oraz wygaśnięcie mandatu w organie wykonawczym, zakończenie sprawowania funkcji przez organ wykonawczy	314
3.1. Przejściowe przeszkody w sprawowaniu mandatu lub funkcji, zawieszenie organów wykonawczych.....	314
3.2. Wygaśnięcie mandatu, zakończenie sprawowania funkcji w organie wykonawczym.....	320
3.3. Wygaśnięcie mandatu wójta przed upływem kadencji.....	324
3.4. Odwołanie członka zarządu powiatu lub województwa.....	339
Wnioski.....	365
WNIOSKI	367
BIBLIOGRAFIA	382
Literatura.....	382
Orzecznictwo	400
Akty prawne.....	412
Inne źródła	421
Konferencje.....	424
SPIS TABEL	425

Wykaz skrótów

- **e.k.s.l.** - Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607
- **k.c.** - Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.
- **k.k.** - Ustawa z dnia 7 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. z 2022 r., poz. 1444, ze zm.
- **k.p.** - Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz. U. z 2022 r. poz. 1510
- **k.p.a.** - Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.
- **k.p.k.** - Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm.
- **k.s.h.** - Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.
- **k.w.** - Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, ze zm.
- **Konstytucja Austrii** - Federalna Ustawa Konstytucyjna Austrii z dnia 1 października 1920 r., nr 153/2004
- **Konstytucja kwietniowa** - Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935, Dz. U. z 1935 r. nr 30, poz. 227
- **Konstytucja marcowa** - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. z 1921 r. nr 44, poz. 267
- **Konstytucja RP** - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.
- **Mała Konstytucja** - Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1992 r. nr 84, poz. 426
- **o.p.** - Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.
- **p.b.** - Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.
- **p.o.ś.** - Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.
- **p.p.s.a.** - Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2023 r. poz. 259, ze zm.
- **PKWN** – Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego
- **PRL** – Polska Rzeczpospolita Ludowa
- **projekt ustawy z 2017 r.** - Projekt ustawy z dnia 10 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk nr 2001, VIII Kadencja
- **RODO** - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. U. UE. L. 2016 r. nr 119 poz. 1
- **rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r.** - Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, Dz. U. z 1928 r. nr 11, poz. 86
- **rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r.** - Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, Dz. U. z 2018 r. poz. 936

- **specustawa drogowa** - Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 162
- **t.f.u.e.** - Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. nr 90 poz. 864/2
- **t.u.e.** - Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. Dz. U. z 2004 r. poz. 90 nr 864/30
- **u.c.p.g.** - Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.
- **u.d.i.p.** - Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2022 r. r. poz. 902, ze zm.
- **u.d.w.r.** – Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, Dz. U. z 2018 r. poz. 1872 ze zm.
- **u.f.p.** - Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.
- **u.g.k.** – Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 2021 r. poz. 679, ze zm.
- **u.g.n.** – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2023 r. poz. 344
- **u.k.p.** - Ustawa z dnia 5 stycznia 2001 r. o kierujących pojazdami, Dz. U. z 2023 r. poz. 622, ze zm.
- **u.k.w.r.s.t.** - Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz. U. z 2005 r. nr 90, poz. 759
- **u.n.d.f.p.** - Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.
- **u.o.a.s.** - Testo Unico Delle Leggi Sull'Ordinamento Degli Enti Locali z dnia 18 sierpnia 2000 r., Dz. U. Rep. Wł. z dnia 12 lutego 2019 r.
- **u.o.d.o.** - Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. z 2019 r. poz. 1781 t.j.
- **u.o.d.p.** - Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.
- **u.o.g.r.l.** - Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. z 2022 r. poz. 2409, ze zm.
- **u.o.p.d.k.** - Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm.
- **u.o.p.o.l.** - Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 70
- **u.o.z.o.z.** - Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.
- **u.p.s.** - Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 530
- **u.p.s.w.** - Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego, Dz. U. z 1922 r. nr 90, poz. 829
- **u.p.t.z.** - Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. z 2022 r. poz. 1343, ze zm.
- **u.p.z.p.** - Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2023 r. poz. 977
- **u.r.i.o.** - Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1668, ze zm.

- **u.r.l.** - Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. z 2019 r., poz. 741 ze zm.
- **u.s.g.** - Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2023 poz. 50, ze zm.
- **u.s.m.w.** - Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie m. st. Warszawy, Dz. U. z 1938 r. nr 63, poz. 479
- **u.s.p.** - Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, ze zm.
- **u.s.w.** - Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, ze zm.
- **u.t.o.j.w.p.** - Ustawa z dnia 20 marca 1950 r., o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U. z 1950 r. nr 16, poz. 94
- **u.v.a.t.** - Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. z 2022 r. poz. 931, ze zm.
- **u.z.m.w.ś.** - Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz. U. z 2022 r. poz. 2578, ze zm.
- **u.z.z.z.** - Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz. U. 2022 r. poz. 1657
- **ustawa abolicyjna** - Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., Dz. U. z 2022 r. poz. 2698
- **ustawa antykorupcyjna** - Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. z 2022 r. poz. 1110
- **ustawa COVID-19** - Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.
- **ustawa kominowa** - Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, Dz. U. z 2020 r. poz. 1907
- **ustawa lustracyjna** - Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, Dz. U. z 2023 r. poz. 342, ze zm.
- **ustawa nowelizująca p.o.ś.** - Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 1576
- **ustawa nowelizująca u.c.p.g.** - Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 1549
- **ustawa o organizacji administracji samorządowej** - Testo Unico Delle Leggi Sull'Ordinamento Degli Enti Locali z dnia 18 sierpnia 2000 r., Dz. U. Rep. Wł. z dnia 12 lutego 2019 r.
- **ustawa scalenkowa** - Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. U. 1933 nr 35 poz. 294
- **ustawa wprowadzająca trójstopniowy podział państwa** - Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorium państwa, Dz. U. z 1998 r. nr 96 poz. 603
- **ustawa z dnia 10 maja 2013 r.** - Ustawa z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r. poz. 645
- **ustawa z dnia 14 października 2021 r.** - Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 2024 ze zm.

- **ustawa z dnia 17 września 2021 r.** – Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 1834
- **ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r.** - Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2015 r. poz. 871
- **ustawa z dnia 29 września 2022 r.** - Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2022 r. poz. 2418
- Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2022 r. poz. 2418
- **zasady techniki prawodawczej** - Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2016 r. poz. 283

Czasopisma i publikatory

- **AAN** – Archiwum Akt Nowych w Warszawie
- **Annales UMCS** – Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
- **AUWr** – Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji
- **Biul.NDFP** – Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansowej
- **Dz. Pr.P.P.** – Dziennik Praw Państwa Polskiego
- **Dz. U.** – Dziennik Ustaw
- **Dz. Urz. UE.** – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- **Dz. Urz. Woj. Doln.** – Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
- **Dz. Urz. Woj. Kujaw** – Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego
- **Dz. Urz. Woj. Lubel.** – Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego
- **Dz. Urz. Woj. Lubus.** – Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego
- **Dz. Urz. Woj. Łódzk.** – Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego
- **Dz. Urz. Woj. Małop.** – Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego
- **Dz. Urz. Woj. Mazow.** – Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego
- **Dz. Urz. Woj. Opols.** – Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego
- **Dz. Urz. Woj. Podka.** – Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego
- **Dz. Urz. Woj. Podla.** – Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego
- **Dz. Urz. Woj. Pomor.** – Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego
- **Dz. Urz. Woj. Śląsk.** – Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego
- **Dz. Urz. Woj. Święt.** – Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego
- **Dz. Urz. Woj. Warmi.** – Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego
- **Dz. Urz. Woj. Wielk.** – Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego
- **Dz. Urz. Woj. Zacho.** – Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego
- **LEGALIS** – System Informacji Prawnej LEGALIS
- **LEX** – System Informacji Prawnej LEX
- **M.P.** – Monitor Polski
- **ONSAiWSA** – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- **OSNP** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- **OTK** – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- **OwSS** – Orzecznictwo w sprawach samorządowych
- **PiZS** – Praca i Zabezpieczenie Społeczne

- **PWSZ IPiA** – Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie Instytut Prawa i Administracji
- **RGBl** – Dziennik Ustaw Rzeszy (*niem. Reichsgesetzblatt*)
- **ZOTSiSPI** – Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji

Inne

- **2018 – 2023** – lata 2018 – 2023
- **m.st.** – Miasto stołeczne
- **PKWN** – Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego
- **PRL** – Polska Rzeczpospolita Ludowa
- **RIO** – Regionalna Izba Obrachunkowa
- **SDKPiL** – Socjaldemokracja Królestwa Polski i Litwy
- **t.j.** – tekst jednolity
- **UKSW** – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
- **WNPiD UAM** – Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wstęp

Tematem rozprawy doktorskiej jest status prawny organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Obecny model organów wykonawczych kształtuje się od chwili restytucji samorządu terytorialnego w 1990 r. Formowanie pozycji prawnej wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarządu powiatu oraz zarządu województwa jest procesem nieustającym, jak również niedokończonym. Zestawienie wskazanych przymiotników trafnie obrazuje cechy polskiego modelu organów wykonawczych. Pojęcie *nieustanności* ściśle odwołuje się do charakterystyki prawa samorządu terytorialnego, które ze swej natury powinno odpowiadać potrzebom członków wspólnot terytorialnych. Nie ulega wątpliwości, że regulacje z zakresu funkcjonowania gmin, powiatów i województw powinny korespondować z aktualnymi procesami społecznymi zachodzącymi w jednostkach samorządu terytorialnego. Ponadto, samorząd terytorialny będąc elementem podziału pionowego władzy wykonawczej, powinien być zdolny do współrealizowania zadań i priorytetów o charakterze państwowym. Innymi słowy, *nieustanność* odnosi się do zadań i kompetencji przypisywanych do właściwości administracji samorządowej i jej organów. Ustawodawca nie jest bowiem zdolny do unormowania wszelkich okoliczności, które mogą wystąpić w przyszłości. Obserwowany jest więc nieustanny proces legislacyjny, którego efektem jest modyfikacja katalogu zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Tytułem przykładu należy wskazać na przepisy ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, które nałożyły na jednostki samorządu terytorialnego, a w szczególności na ich organy wykonawcze, obowiązek realizacji dodatkowych zadań związanych z udzieleniem pomocy osobom, które przybyły na terytorium Polski, w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi w Ukrainie.¹ Prawodawca tworząc katalog zadań własnych przed wybuchem wojny w Ukrainie, nie był w stanie przewidzieć, że Polska będzie miejscem docelowym największego eksodusu ludności cywilnej w Europie po II wojnie światowej. Niezbędnym stało się stworzenie dedykowanych regulacji, które określiły sposób postępowania administracji państwowej oraz samorządowej. Tym samym, nałożenie na organy jednostek samorządu terytorialnego dodatkowych zadań i kompetencji umożliwiło realizację konstytucyjnej zasady zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom w trakcie

¹ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. z 2023 r. poz. 103, ze zm.

nadzwyczajnej sytuacji.² Pojęcie *nieustanności* nie powinno być, co do zasady, oceniane negatywnie. Jest to naturalny proces zachodzący w systemie prawa samorządu terytorialnego. Istotne jest jednak, aby ustawodawca w trakcie tworzenia przepisów prawa respektował obowiązujące zasady ustrojowe. W tym zakresie obserwowane jest naruszanie zasad prawidłowej legislacji, a także zasady samodzielności samorządu terytorialnego. Jako przykład należy wskazać uprawnienie wojewodów do wydawania organom jednostek samorządu terytorialnego tzw. *poleceń obowiązujących*, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19.³ W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, wedle którego instytucja *poleceń obowiązujących* wykracza poza konstytucyjne ramy i fundamentalną zasadę decentralizacji oraz samodzielności samorządu terytorialnego.⁴

Zagadnienie naruszeń zasad ustrojowych wiąże się z drugą z wymienionych cech procesu kształtowania się modelu organów wykonawczych tj. *niedokończoność*. Na pozór wydawać by się mogło, że po wprowadzeniu w 2002 r. monokratycznej formy organu wykonawczego w gminie, problematyka konstrukcji samorządowej władzy wykonawczej straci na znaczeniu. Wszakże ustawodawca w sposób jednoznaczny określił, że w gminie organem wykonawczym jest wójt,⁵ w powiecie zarząd powiatu,⁶ a w województwie zarząd województwa.⁷ Jak jednak dowodzi praktyka oraz poszczególne prace legislacyjne, model organów wykonawczych w gminie, powiecie i województwie jest daleki od ostatecznej formy. Dość powiedzieć, że dotychczasowa działalność prawodawcza dowodzi braku wizji ustawodawcy na docelowy kształt organów wykonawczych. Poprzez pojęcie *kształtu* należy rozumieć zarówno podstawowe kwestie, takie jak nieookreślony status prawny przewodniczących zarządów powiatów oraz województw, długość kadencji, jak również zagadnienia o charakterze szczególnym jak np. sposób oceny działalności organów wykonawczych. Ustawodawca w zakresie pozycji prawnej władzy wykonawczej zdaje się stosować zasadę stanowienia prawa *tu i teraz*. Z tego względu dostrzegalne są przepisy

² por. art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm., dalej: Konstytucja RP.

³ por. art. 11h ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm., dalej: ustawa COVID-19.

⁴ M. Szyrski, *Polecenia obowiązujące i akty kierownictwa w dobie epidemii. Szansa czy zagrożenie*, Studia Prawnicze KUL, 2 (86) 2021, s. 230.

⁵ por. art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm., dalej: u.s.g.

⁶ por. art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, ze zm., dalej: u.s.p.

⁷ por. art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, ze zm., dalej: u.s.w.

wzajemnie siebie wykluczające, czy też niemożliwe wręcz do zastosowania. Naczelnym przykładem są regulacje antykorupcyjne, które w założeniu mają na celu zapobieganie sytuacjom wykorzystywania posiadanej pozycji przez funkcjonariuszy publicznych. Co do zasady, normy antykorupcyjne powinny być proste w zrozumieniu i zastosowaniu. Jak jednak okazało się po wejściu w życie w dniu 1 stycznia 2022 r. art. 4a ust. 1 oraz art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, brak jest możliwości jednoznacznego określenia treści zakazu prowadzenia aktywności przez wójta w spółkach prawa handlowego, w których np. jednostka samorządu terytorialnego posiada bezpośrednio lub pośrednio co najmniej 10% akcji lub udziałów.⁸ Problematyka nieprecyzyjnych norm antykorupcyjnych jest istotna, ponieważ od ich prawidłowego stosowania uzależniona jest możliwość pełnienia funkcji w organie wykonawczym.

Zidentyfikowane cechy procesu kształtowania się modelu organów wykonawczych w świetle dotychczasowej działalności ustawodawcy stanowią podstawę wątpliwości co do dalszej pozycji prawnej wójta, zarządu powiatu oraz zarządu województwa. W tym miejscu należy wskazać, że organy wykonawcze stanowią jeden z fundamentów funkcjonowania samorządu terytorialnego. Choć regulacje Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁹ oraz Konstytucji RP przypisują szczególną rolę w administracji samorządowej organom stanowiącym, to normy zawarte w samorządowych ustawach ustrojowych zakładają koegzystencję dwóch rodzajów organów. Przykładem powiązania funkcjonalnego organów jest m.in. zadanie własne wójta, zarządu powiatu oraz zarządu województwa polegające na wykonywaniu uchwał odpowiednio rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa.¹⁰ Ponadto, organy jednostek samorządu terytorialnego wspólnie odpowiadają za brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych.¹¹ Wypada w tym miejscu wskazać, że już na w historycznej literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, wedle którego brak organu wykonawczego skutkuje fikcyjnym samorządem terytorialnym.¹² Z tego względu należy zwrócić szczególną uwagę na jakość i spójność norm prawnych odnoszących się do całokształtu aktywności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. z 2022 r. poz. 1110, dalej: ustawa antykorupcyjna.

⁹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607, dalej: e.k.s.l.

¹⁰ por. art. 30 ust. 1 u.s.g., art. 32 ust. 1 u.s.p., art. 41 ust. 2 pkt 1 u.s.w.

¹¹ por. art. 97 ust. 1 u.s.g., art. 84 ust. 1 u.s.p., art. 85 ust. 1 u.s.w.

¹² W. Sieciński, *Tradycje i współczesność nowoczesnego samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015 nr 882, s. 128.

Należy pamiętać, że instytucja samorządu terytorialnego ukierunkowana jest na zagwarantowanie realizacji interesów wspólnot terytorialnych. Podmiotem zainteresowania prawa samorządu terytorialnego jest mieszkaniec wraz z przysługującym uprawnieniem do podejmowania decyzji w sposób bezpośredni lub pośredni poprzez organy. Istotne jest więc aby przepisy prawa samorządu terytorialnego, w tym również normy odnoszące się do organów wykonawczych były redagowane w sposób zrozumiały i niebudzący wątpliwości. Przejrzystość norm prawnych jest niezbędnym elementem w zapewnieniu poczucia zaufania członków wspólnot terytorialnych do organów wykonawczych. Przepisy prawa skonstruowane w sposób wadliwy prowadzą wręcz do wielości interpretacji na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, co tym samym może budzić wśród mieszkańców, a nawet wśród piastunów funkcji w organach poczucie niesprawiedliwości.

Temat niniejszej dysertacji został wybrany ze względu na dostrzeżoną *nieskończoność* tworzenia norm prawnych w zakresie aktywności organów wykonawczych wraz z ich dyskusyjną jakością legislacyjną oraz *niedokończonym* modelem ustrojowym organów wykonawczych. Przeprowadzenie studium nad statusem prawnym wójta, zarządu powiatu oraz zarządu województwa jest niezbędne do dokonania oceny podejścia ustawodawcy do fundamentalnego zagadnienia, jakim jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Asumptem do podjęcia badań były również dostrzeżone wątpliwości interpretacyjne norm prawnych, na które wskazują w praktyce członkowie organów wykonawczych. Ponadto, dotychczasowy dorobek doktryny jest niewystarczający dla wykazania systemowej niedoskonałości działalności ustawodawcy. Należy dostrzec, że pomimo atrakcyjności i dużego znaczenia praktycznego tematyki pozycji prawnej samorządowej władzy wykonawczej, zagadnienie nie doczekało się do tej pory opracowania monograficznego. Przedstawiciele doktryny poddają analizie normy prawne, które są wprowadzane do porządku prawnego w ramach poszczególnych nowelizacji. Opracowania dotyczą jednak konkretnego fragmentu działalności organów wykonawczych i stanowią przedmiot artykułów oraz uwag komentatorskich w komentarzach do samorządowych ustaw ustrojowych bądź ustaw szczególnych.

Autor niniejszej pracy dostrzega skomplikowany charakter zadania, jakim jest przeprowadzenie całościowej analizy statusu prawnego wójta, zarządu powiatu oraz zarządu województwa.¹³ Nie ulega bowiem wątpliwości, że na pozycję prawną organów

¹³ Ze względu na obszerność zagadnień związanych z tematyką organów wykonawczych gmin, powiatów oraz województw, w rozprawie nie została przeprowadzona analiza regulacji odnoszących się wyłącznie do organów

wykonawczych składają się normy ujęte w niezliczonej ilości aktów prawnych. O prawdziwości wyrażonego twierdzenia świadczy m.in. mnogość ról, w jakich występuje organ wykonawczy w gminie. Należy dostrzec, że wójt jednocześnie jest pracownikiem, podmiotem działającym w imieniu pracodawcy, organem administracji publicznej, organem egzekucyjnym, reprezentantem jednostki w sferze prawa cywilnego, podmiotem wyposażonym w uprawnienia oskarżyciela publicznego, a w przypadku prezydenta miasta na prawach powiatu wykonuje dodatkowo zadania przypisane staroście oraz zarządowi powiatu. Nie bez powodu we francuskiej literaturze przedmiotu rolę organów wykonawczych porównano do *scyzoryka szwajcarskiego*, którego poszczególne ramiona składające się na całość narzędzia, odpowiadają za odrębne funkcje.¹⁴ Natomiast w doktrynie amerykańskiej stwierdzono, że organ wykonawczy jest podmiotem, który *zakłada wiele kapeluszy*.¹⁵

Przedstawione porównania trafnie obrazują złożony charakter organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Wobec powyższego w rozprawie dokonano analizy pozycji prawnej organów wykonawczych przede wszystkim w oparciu o normy ustaw szczególnych. Wypada dostrzec, że samorządowe ustawy ustrojowe stanowią wyłącznie podstawę statusu prawnego wójta, zarządu powiatu oraz województwa. Doprecyzowanie roli organów wykonawczych zostało zawarte w przepisach szczególnych, które regulują konkretny aspekt funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże z oczywistych względów rozprawa nie zawiera analizy wszystkich aktów prawnych, lecz odwołuje się do tych najbardziej aktualnych oraz budzących najwięcej wątpliwości interpretacyjnych.

Podstawowym celem przeprowadzonych badań jest przedstawienie złożonego charakteru prawnego wójta, zarządu powiatu oraz zarządu województwa. Ustawodawca oczekuje od piastunów organów wykonawczych wszechstronnych umiejętności i zdolności w wykonywaniu znacznej części zadań jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym, kolejnym celem rozprawy jest próba wykazania, że ustawodawca określając mnogość ról organu wykonawczego, jednocześnie nie ułatwia wykonywania zadań w sposób efektywny, precyzyjny i bez zbędnej zwłoki. Wobec niskiej jakości legislacji, organy wykonawcze często są zmuszone do przeprowadzenia skomplikowanego procesu interpretacyjnego norm kompetencyjnych, którego podstawą jest specjalistyczna wiedza

wykonawczych m.st. Warszawy. Jednakże w trakcie studium autor fragmentarycznie wykorzystuje zagadnienia prawne dotyczące zarządów dzielnic m.st. Warszawy.

¹⁴ N. Kada, *Le Maire, un eternel retour* [w:], *Droit et gestion des Collectivites Territoriales*, red. Groupement de recherche sur l'Administration Local en Europe, Antony 2020, s. 45.

¹⁵ Association of Washington Cities, *Municipal Reserach and Sercvices Center, Mayor & Councilmember Handbook*, Seattle 2021, s. 1.

prawnicza. Z całą pewnością nie sprzyja to jakości wykonywanych zadań, a także nie wspiera pewności prawa oraz zaufania do organów administracji publicznej. W tym miejscu należy dostrzec, że presja przeprowadzenia właściwej i jednoznacznej wykładni prawa przez organy wykonawcze – choć często jest działaniem niemożliwym – wzmocniana jest przewidzianymi sankcjami z tyłu nieprawidłowego wykonywania zadań i kompetencji. Odpowiedzialność może przybierać charakter administracyjny, cywilny, polityczny, ale również karny.

Tym samym, autor dysertacji sformułował główną hipotezę badawczą, wedle której ustawodawca nie posiada wizji docelowej struktury oraz roli organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej. W ramach przyjętej hipotezy sformułowano następujące pytania pomocnicze:

1. czy obowiązujący model i rola organów wykonawczych w gminie, powiecie, województwie są wypadkową jednostkowych działań legislacyjnych;
2. czy wątpliwości interpretacyjne norm prawnych odnoszących się do organów wykonawczych są wynikiem tzw. *niechlujstwa legislacyjnego*, czy też intencjonalnego działania ustawodawcy;
3. czy nieprecyzyjny charakter przepisów prawnych jest systemowym instrumentem ustawodawcy, którego celem jest jego wykorzystanie w realizacji partykularnych interesów administracji rządowej np. o charakterze politycznym.

Dysertacja stanowi próbę kompleksowego ujęcia i uporządkowania istotnych zagadnień dotyczących pozycji prawnej organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego, w pracy wykorzystano podstawowe metody badawcze właściwe naukom prawnym. Przedmiotem badań jest przede wszystkim obowiązujące prawo polskie. W badaniach została więc wykorzystana metoda prawnodogmatyczna polegająca na wykładni obowiązującego prawa, w szczególności Konstytucji RP, samorządowych ustaw ustrojowych, ustawy o pracownikach samorządowych oraz innych ustaw szczególnych. Metoda prawnodogmatyczna opiera się na stosowaniu analizy logiczno-językowej, której celem jest precyzyjne ustalenie treści normy prawnej oraz wykorzystanie jej do celów praktycznego działania. W ramach odtwarzania treści norm prawnych, okazała się również niezbędna analiza wypowiedzi przedstawicieli doktryny i judykatury. Zastosowanie metody prawnodogmatycznej umożliwiło zrealizowanie celów dysertacji, a także zbadanie problemów interpretacyjnych powstających w trakcie realizacji obowiązków oraz korzystania z praw przypisanym organom wykonawczym i ich piastunom. Ponadto, zastosowanie omawianej metody umożliwiło stworzenie typologii oraz klasyfikacji funkcjonujących pojęć.

W rozprawie została także wykorzystana metoda historyczna. Odwołanie się do aspektów historycznych podyktowane było koniecznością przedstawienia ewolucji samorządu terytorialnego, w tym instytucji organów wykonawczych. Co istotne, ze względu na zawilość i skomplikowany charakter obowiązujących norm prawnych, przeprowadzenie wykładni wymaga odwołania się do zdarzeń historycznych, które stanowiły źródło konkretnej normy prawnej. Istotne w tym zakresie wydają się m.in. wypowiedzi posłów i senatorów, które zostały przedstawione w trakcie prac legislacyjnych. W ramach metody historycznej poddane analizie zostały również normy prawne, które utraciły już moc obowiązującą. Co ważne, aspekt badania historycznych aktów prawnych okazał się niezbędny dla wskazania kierunków interpretacyjnych niektórych obowiązujących norm prawnych, a także regulacji, które dopiero są wprowadzane do obiegu prawnego.

W uzupełniającym zakresie została również wykorzystana metoda prawnoporównawcza. Należy wskazać, że z uwagi na podjętą tematykę, która osadzona jest na rozwiązaniach wypracowanych w Polsce na przestrzeni ponad 30 lat, a także z uwagi na szczegółowość podjętych rozważań, wykorzystanie metody komparatystycznej nie niosłoby za sobą znacznego waloru poznawczego. Należy w tym miejscu dostrzec, że znaczna część regulacji będących przedmiotem studium była efektem panujących w Polsce stosunków społecznych, politycznych i gospodarczych, dla których trudno poszukiwać odpowiedników pośród innych systemów prawnych.

Całościowe przedstawienie pozycji prawnej organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego zostało oparte na konstrukcji pracy odwołującej się do typowego cyklu funkcjonowania wójta, zarządu powiatu oraz zarządu województwa tj. *od kandydatury na piastuna do zakończenia sprawowania funkcji*.

Rozdział I jest fragmentem pracy o charakterze historyczno-teoretycznym. W pierwszej kolejności została przedstawiona ewolucja myśli samorządowej w kontekście historycznym. Zaprezentowane zostały główne poglądy przedstawicieli historycznej doktryny na temat samorządu terytorialnego oraz jego organów. Z przeprowadzonego studium historycznego wynika, że w chwili restytucji samorządu terytorialnego w 1990 r. ustawodawca celowo nie wprowadził monokratycznej formy organu wykonawczego. Było to podyktowane społeczną niechęcią do jednoosobowego zarządzania, które jednoznacznie kojarzone było z systemami autorytarnymi oraz totalitarnymi. Ponadto, kolegialny model organu wykonawczego miał stanowić swoisty mechanizm antykorupcyjny. W rozdziale I wprowadzona została również stosowna terminologia, której znajomość jest niezbędna w analizie statusu prawnego organów wykonawczych. Omówione zostały więc definicje samorządu terytorialnego, w szczególności

pod kątem jego przedmiotu, podmiotu, zadań i nadzoru. Wyjaśniona została również teoria organów osób prawnych.

W rozdziale II przedstawiono podstawy prawne funkcjonowania organów wykonawczych w polskim systemie prawa samorządu terytorialnego. Wyodrębniono dwa rodzaje konstrukcji organów, tj. jednoosobowa i wieloosobowa, oraz zaprezentowano ich wady i zalety. W drugiej części rozdziału znalazły się rozważania na temat kandydatów na stanowisko wójta lub członków zarządu powiatu, lub województwa. Szczególną uwagę zwrócono, że tylko w przypadku gminnego organu wykonawczego mowa jest o organie kadencyjnym. W przypadku kolegialnych organów wykonawczych ich czas trwania jest *de facto* uzależniony od woli członków organów stanowiących. Pojęcie kadencyjności zostało również omówione w kontekście niedawnego jej wydłużenia z 4 do 5 lat, a także w świetle precedensu ustrojowego, jakim było wydłużenie kadencji wójta 2018-2023 do dnia 30 kwietnia 2024 r.

Rozdział III poświęcony jest zagadnieniu podstawy prawnej relacji członka organu wykonawczego z jednostką samorządu terytorialnego. W pierwszej kolejności omówiona została problematyka *uprawomocnienia* się wyboru członków organów wykonawczych. Kluczowym fragmentem jest analiza wpływu postępowania nadzorczego na skuteczność wyboru członków kolegialnego organu wykonawczego. Następnie zostało przeprowadzone studium nad pracowniczym charakterem relacji piastunów organów wykonawczych z odpowiednio gminą, powiatem lub województwem.

Problematyka poruszona w ramach rozdziału IV stanowi *clou* rozważań nad pozycją prawną organu wykonawczego. Nie ulega wątpliwości, że wykonywanie zadań i kompetencji jest immanentną cechą organu wykonawczego w strukturze samorządu terytorialnego. Przeprowadzone zostało ogólne studium nad zakresem zadaniowo-kompetencyjnym organów wykonawczych. Ponadto, przedstawione zostały w sposób szczegółowy wybrane zagadnienia wynikające z aktualnych problemów występujących w trakcie wykonywania zadań przez wójta, zarząd powiatu oraz zarząd województwa. W dalszej części rozdziału został przedstawiony techniczny sposób wykonywania zadań. Szczególną uwagę zwrócono na rolę aparatu pomocniczego oraz sekretarza jednostki samorządu terytorialnego, a także zwrócono uwagę na konieczność ochrony danych osobowych piastunów organów wykonawczych, w związku z wykonywaniem zadań publicznych. W rozdziale IV przedstawiony został również zakres kompetencyjny starosty oraz marszałka województwa. Celem poczynionych rozważań było wykazanie, że przewodniczący kolegialnego organu wykonawczego w polskim systemie prawnym jest *de facto* monokratycznym organem wykonawczym.

W rozdziale V poruszono natomiast zagadnienia wynikające z weryfikacji działalności organów wykonawczych. Przedstawiona została problematyka obowiązków sprawozdawczych organów wykonawczych względem organów stanowiących. Następnie została zaprezentowana tematyka nadzoru organów administracji rządowej nad działalnością wójta, zarządu powiatu oraz zarządu województwa.

Rozdział VI został w pierwszej kolejności dedykowany ograniczeniom wynikającym z pełnienia mandatu wójta lub sprawowania funkcji w zarządzie powiatu oraz województwa. Przeprowadzone studium odnosi się w szczególności do problematyki członkostwa piastunów samorządowej władzy wykonawczej w organach spółek prawa handlowego, w świetle nowelizacji ustawy antykorupcyjnej. Istotną częścią rozdziału VI jest również analiza problematyki odpowiedzialności organów wykonawczych oraz ich członków, zwłaszcza w kontekście rozwiązań przyjętych na kanwie niekonstytucyjnej ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.¹⁶ Ostatnia część rozważań dotyczy problematyki zakończenia sprawowania mandatu wójta lub pełnienia funkcji w zarządzie powiatu oraz w zarządzie województwa.

Całość pracy została zwieńczona podsumowaniem, w którym przedstawione zostały wnioski wynikające z przeprowadzonych badań.

Stan prawny na dzień 1 czerwca 2023 r.

¹⁶ Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., Dz. U. z 2022 r. poz. 2698, dalej: ustawa abolicyjna.

Rozdział I

Samorząd terytorialny w ujęciu historycznym i teoretycznym

Wstęp

Kształtowanie się instytucji samorządu terytorialnego w Polsce dokonywało się na przestrzeni wieków w sposób ewolucyjny. Szczególny wpływ na konstrukcję samorządności mają wydarzenia historyczne XIX i XX wieku. Wówczas, w Europie nastąpił rozwój nowoczesnej administracji publicznej. Wraz z pojawieniem się nowych idei państwa i prawa, a także wobec zmieniających się warunków społecznych i ekonomicznych, powstały koncepcje dekoncentracji, a także decentralizacji.¹⁷ Ich podstaw należy poszukiwać w instytucji umowy społecznej Jean-Jacques Rousseau, teorii podziału władz Charlesa Louisa de Montesquieu oraz koncepcji prawnonaturalnych dotyczących podmiotowości praw ludzkich. Należy jednak podkreślić, że skomplikowana sytuacja polityczna na terenie Europy w XIX oraz XX wieku przyczyniła się do rozwarstwienia definicyjnego pojęcia samorządu terytorialnego.¹⁸ Społeczeństwa poszczególnych państw lub narody walczące o niepodległość upatrywały w podziale terytorialnym różne nadzieje, począwszy od sposobu na osłabienie autorytarnych rządów, skończywszy na metodzie walki z państwami zaborczymi.¹⁹ Przedstawiciele ówczesnej doktryny z jednej strony upatrywali w samorządzie terytorialnym sposobu na decentralizację administracji państwowej, z drugiej zaś strony przeciwstawiali ideę samorządu – pożywanego jako organizację społeczeństwa – państwu.²⁰ W opinii W. L. Jaworskiego różnice w doktrynalnym pojmowaniu istoty samorządu wytworzył rozmaity sposób myślenia wywołany trzema podstawowymi przyczynami takimi jak traktowanie samorządu jako sposobu walki z absolutystycznym państwem, jako przestrzeni walki różnych narodowości zamieszkujących tę samą przestrzeń, a także jako sposób wyrazu demokratyzacji społeczeństwa.²¹

Istotny wpływ na konstrukcję samorządu terytorialnego i jego organów odegrał również pogląd, wywodzący się z idei fizjokratyzmu, wedle którego na potrzebach lokalnych społeczności znają się najlepiej sami mieszkańcy.²² Przedstawiciele niniejszej koncepcji zauważyli, że udział osób zamieszkujących określoną jednostkę w sprawowaniu zarządu lub

¹⁷ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007, s. 17.

¹⁸ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 21.

¹⁹ M. Sidor, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010, s. 7.

²⁰ K. Pol, *Z dziejów nauki prawa administracyjnego i nauki o samorządzie terytorialnym. Feliks Ochimowski (1848-1932)*, Samorząd Terytorialny, 2002 nr 3, s. 71.

²¹ W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 140.

²² W. Witkowski, *Historia (...)*, s. 43.

gospodarowaniu jej mieniem, poprzez wybranych przedstawicieli jest administracją sprawniejszą, tańszą i bliższą obywatelom.²³ XIX-wieczne teorie państwowości zaczęły podkreślać rolę organów samorządowych w sprawowaniu administracji. Pojawiły się pierwsze regulacje rangi ustawowej odnoszące się do ich kompetencji, co spowodowało, że w państwach takich jak Prusy, monarchia austro-węgierska, a także w pewnym stopniu Rosja, funkcjonowanie organów samorządowych stało się jednym z filarów państwa prawnego.²⁴ Nie sposób nie zauważyć, że europejskie modele organizacji samorządu terytorialnego wraz ze statusem prawnym organów rozwijały się w sposób zróżnicowany przyjmując formy od zbiurokratyzowanej struktury istniejącej równolegle i powiązanej funkcjonalnie ze scentralizowaną administracją państwową (np. prefekt we Francji) do autonomicznej organizacji posiadającej własny zakres kompetencji wraz z własnym budżetem (państwa niemieckie).²⁵

Złożony charakter źródeł samorządu terytorialnego wskazuje, że obecny jego kształt jest wypadkową procesów historycznych, społecznych i filozoficznych. Mając powyższe na uwadze, w niniejszym rozdziale zostaną przedstawione główne czynniki determinujące dzisiejszy ustrój jednostek samorządu terytorialnego oraz ich organów. Za jednym z twórców polskiego samorządu terytorialnego po 1989 roku, należy podkreślić, że wiedza na temat źródeł i przyczyn przyjętych rozwiązań jest niezbędna dla prawidłowego ich zrozumienia, a także dla wskazania dalszych postulatów *de lege ferenda*, które powinny być w ścisłym związku ze społecznymi oczekiwaniami oraz tradycjami legislacyjnymi.²⁶ Celem rozdziału jest również wyjaśnienie podstawowych pojęć, których znajomość jest niezbędna dla przeprowadzenia analizy statusu prawnego organów wykonawczych.

²³ Tamże.

²⁴ D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie*, Toruń 2002, s. 64.

²⁵ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 48.

²⁶ J. Reguński, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 4.

1. Ewolucja polskiej myśli samorządowej w kontekście społecznym i historycznym.

1.1. Samorząd terytorialny do 1918 r.

Rozwój współczesnej świadomości samorządowej w Polsce datowany jest na pierwszą połowę XX wieku oraz na okres po 1989 r. Nie sposób jednak, nie odwołać się do okresów znacznie wcześniejszych, które są źródłem wielu instytucji istniejących do dziś. Z punktu widzenia rozwoju szeroko pojętej samorządności wypada przytoczyć rozwiązania wprowadzone w 1573 r., w artykułach henrykowskich. Odegrały one istotną rolę w systemie politycznym oraz prawnoustrojowym dawnej Rzeczypospolitej, jako akt o charakterze konstytucyjnym.²⁷ Władza królewska została wydatnie ograniczona. Wprowadzono elekcyjność polskiego tronu, zakaz elekcji *vivente rege*, ustanowiono instytucję senatorów-rezydentów jako swoistych kontrolerów monarszych, a przede wszystkim przesunięto punkt ciężkości władzy na organy szlacheckie: sejm, sejmik, urzędy centralne i lokalne.²⁸ Polska składała się wówczas z województw i ziem o charakterze samorządowym, gdzie najwyższą władzę sprawował sejmik, czyli zjazd lokalnej szlachty.²⁹ Co ważne, już wtedy wykształciła się swoista równowaga pomiędzy organami lokalnymi a centralnymi (sejm, król) polegająca na tym, że żaden z tych organów nie mógł narzucić swojej woli drugiemu.³⁰ Istotą była współpraca organów państwowych szczebla lokalnego i centralnego, a ich skuteczne funkcjonowanie uzależnione było od wzajemnych działań.³¹ W ten sposób ustalone relacje przywodzą na myśl obecnie obowiązującą zasadę współdziałania administracji rządowej z administracją samorządową.³² Oczywiście w przypadku *demokracji szlacheckiej*, która przybrała formę ustroju federacyjnego, zakres kompetencyjny przedstawicieli samorządu lokalnego był znacznie bardziej rozbudowany, aniżeli obecnie, choćby przez możliwość uczestniczenia w stanowieniu ustawodawstwa dla całego kraju.³³ Niemniej już w XVI w. zauważono potrzebę istnienia dualizmu administracyjnego, który zagwarantowałby równowagę między władzami, a ponadto przeciwstawiałby się tendencjom absolutystycznym.

²⁷ D. Makilla, *Artykuły henrykowskie (1573–1576) studium historyczno-prawne*, Warszawa 2012, s. 10-12.

²⁸ W. Witkowski, *Historia (...)*, s. 59.

²⁹ W. Witkowski, *Historia (...)*, s. 60.

³⁰ S. Płaza, *Sejmiki i zjazdy szlacheckie województw poznańskiego i kaliskiego, ustrój i funkcjonowanie (1572-1632)*, Warszawa 1984, s. 13.

³¹ E. Szum, *Uniwersalizm relacji samorządu szlacheckiego i władzy państwowej w dawnej Polsce*, Roczniki Nauk Społecznych, 2013 nr 1 tom 5(41), s. 24.

³² M. Stec, *Współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową*, Warszawa 2009, s. 5.

³³ W. Witkowski, *Samorząd szlachecki w dawnej Rzeczypospolitej* [w:], *Polskie tradycje samorządowe a heraldyka. Materiały sesji naukowej zorganizowanej w dniach 4 i 5 czerwca 1991 r. w Lublinie*, red. P. Dymmel, Lublin 1992, s. 38-40,

Polska tradycja samorządowa jest również osadzona w tradycji reform oświeceniowych przeprowadzonych pod koniec XVIII stulecia. Z tego okresu pochodzi pierwsza ustawa samorządowa – *Prawo o miastach królewskich* z 18 kwietnia 1791 r. Niniejsza ustawa Sejmu Czteroletniego została włączona do porządku konstytucyjnego (Konstytucja 3 maja), co sytuowało Rzeczpospolitą w czołówce państw Europy, ponieważ podobne rozwiązanie znalazło się tylko w pierwszej konstytucji rewolucyjnej Francji z 3 września 1791 r.³⁴ Ustawa ta dotyczyła miast królewskich i nadawała im charakter samorządowy. Mieszkańcy byli zobligowani do przyjęcia obywatelstwa miejskiego, a ustroj władz zarządzających i sądowych został ujednolicony.³⁵ Władze wykonawcze pochodziły z wyborów dokonywanych przez mieszczan posesjonatów na zgromadzeniach ludu miejskiego.³⁶ W art. 3 Konstytucji 3 maja podkreślono szczególną rolę miast w systemie administracyjnym państwa.³⁷ W tym przypadku warto zwrócić uwagę na podobieństwo do art. 164 Konstytucji RP, w którym ustawodawca uznał gminę za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego.

Rozwój polskiej doktryny samorządu terytorialnego został zatrzymany wraz z klęską polityczną Rzeczpospolitej zakończoną trzema zaborami. W myśl postanowień państw zaborczych na okupowanych terytoriach wprowadzono właściwe dla Prus, Austro-Węgier oraz Rosji zasady administracji publicznej. Współcześnie rozumiany samorząd terytorialny jest ściśle związany z XIX-wiecznym rozwojem liberalizmu politycznego i konstytucjonalizmu prawniczego.³⁸ Wówczas Polska znajdowała się pod zaborami, a powstające na jej ziemiach instytucje nowoczesnego samorządu terytorialnego nie były wytworem ustawodawstwa polskiego, lecz rozwiązań ustrojowych przyjętych przez państwa zaborcze.³⁹ Przedstawienie wspomnianych modeli samorządu terytorialnego jest niezbędne w dalszej analizie polskich rozwiązań ustrojowych, ponieważ miały one istotny wpływ na kształt administracji lokalnej w II Rzeczpospolitej.

Państwo pruskie mimo jednolitego poziomu rozwoju regionów, posiadało dziewięć różnych ustaw regulujących ustroj samorządu terytorialnego.⁴⁰ Na potrzeby niniejszej pracy przedstawione zostaną tylko zagadnienia istotne z punktu widzenia rozwoju polskiej myśli

³⁴ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791-1997*, Warszawa 2001, s. 46.

³⁵ J. Wojnicki, *Regulacje konstytucyjne dotyczące samorządów terytorialnych na tle ujęcia historycznego w Polsce*, TeKa of Political Science and International Relations, Lublin 2018 nr 13/1, s. 35.

³⁶ W. Witkowski, *Historia (...)*, s. 81.

³⁷ T. Kołodziejczyk, M. Pomianowska, *Konstytucje w Polsce: 1791-1990*, Warszawa 1990, s. 13-18.

³⁸ W. Sיעiński, *Tradycje i współczesność nowoczesnego samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015 nr 882, s. 122.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ S. Antczak, *C. Ratajski w walce o kształt ustrojowy samorządu miejskiego w latach 1922-1933*, Samorząd Terytorialny, 1992 nr 3, s. 55.

samorządowej. W tym miejscu należy podkreślić, że polskie terytoria wcielone do Prus zostały włączone w ustrojowy system podziału terytorialnego, dzieląc je tym samym na prowincje, departamenty i powiaty.⁴¹ Organami samorządu prowincjonalnego były sejmiki wraz z wydziałami prowincjonalnymi.⁴² W powiecie organem wykonawczym był wydział powiatowy ze starostą jako przewodniczącym, natomiast organem stanowiącym był sejmik powiatowy.⁴³ W przypadku gmin organem uchwałodawczym było zebranie gminne, rada gminna lub rada miejska, a organem wykonawczym naczelnik gminy, sołtys z ławnikami lub burmistrz.⁴⁴ Sposób podziału ziem był mocno dyskusyjny, ponieważ postanowiono zerwać z wszelkimi więzami kulturowymi i związkami gospodarczymi miejscowej ludności. Miało to na celu powstrzymanie polskich tendencji niepodległościowych. Jednak z punktu widzenia współczesnego prawa, działanie te stoi w sprzeczności z definicją podmiotu samorządu terytorialnego, którym jest społeczność lokalna zamieszkująca na danym terenie, posiadająca tradycyjne więzi oraz wspólny interes lokalny.⁴⁵ Warto podkreślić, że wyznaczanie granic z poszanowaniem powyższych aspektów zostało uregulowane m.in. w obecnie obowiązującej u.s.g. W art. 4 ust. 3 u.s.g. ustawodawca uwypuklił konieczność uwzględniania więzów społecznych, gospodarczych i kulturowych.

Przedstawiając pruską myśl samorządową warto zwrócić uwagę na dwie koncepcje, które były przedmiotem zainteresowania twórców polskiego systemu samorządu terytorialnego po odzyskaniu niepodległości tj. regulacje pochodzące z Wielkiego Księstwa Poznańskiego oraz tzw. koncepcję badeńską z 1906 r. A. Kroński zauważył, że nadrzędna rola wielkopolskich rad miejskich nad magistratami, podkreślona kompetencjami kontrolnymi komisji (skądinąd nowoczesnego sposobu nadzorowania organu wykonawczego), spowodowała ich czynny udział, a wręcz *walkę* o każdy szczegół mogący mieć znacznie dla zachowania *ducha i materialnego dobrobytu*.⁴⁶ Natomiast w przypadku koncepcji badeńskiej, relacja pomiędzy organami była ukształtowana w sposób podobny, lecz podporządkowanie magistratu radzie nastąpiło w sposób *dyskretny, uniemożliwiający jakiegokolwiek tarcia między organami*.⁴⁷ Model ten odpowiadał dążeniu ludności miejskiej do samodzielnego zarządzania sprawami lokalnymi, poprzez możliwość wyboru swoich przedstawicieli.⁴⁸ Teoria badeńska została

⁴¹ W. Witkowski, *Historia (...)*, s. 97.

⁴² W. Ćwik, *Od rozbiorów do I wojny światowej*, Przemysł 1999, s. 143.

⁴³ Tamże.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ B. Dolnicki, *Samorząd (...)*, s. 24.

⁴⁶ A. Kroński, *Krytyka projektowanego ustroju władz komunalnych miejskich*, GAIPP, 1924 nr 25, s. 505.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ I. Lipowicz, *Tradycje i przyszłość samorządu terytorialnego w świetle nauki prawa administracyjnego* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 428.

zaimplementowana w dekrete lutowym Naczelnika Państwa z 4 lutego 1919 r.⁴⁹ – pierwszego ustroju samorządu miast II Rzeczypospolitej. Co więcej, ówczesną koncepcję organu wykonawczego gminy można porównać do istniejącego po 1990 r. zarządu gminy.⁵⁰

W tym miejscu wypada dostrzec, że pruskie koncepcje administracji lokalnej uwzględniają prawa, które gwarantowały niezależność od monarchów, książąt lub biskupów niemieckich państw-miast.⁵¹ Była to forma swoistej ochrony własności, a także interesów rodów, które były w posiadaniu miast i innych mniejszych jednostek podziału administracyjnego.⁵² Ścisłe powiązanie samorządu terytorialnego z gminami (miastami) jest zauważalne nawet w obecnie obowiązującym niemieckim systemie prawnym, bowiem w art. 28 ust. 2 ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec⁵³ nadano gminom nadrzędną pozycję z perspektywy historycznej i prawnej. Należy zauważyć, że zorientowanie samorządu terytorialnego wokół gminy nie ulegało szczególnym zmianom na przestrzeni wieków, jednak jego cel ewoluował. Jak zostało już przedstawione, na początkowym etapie samorząd lokalny był rodzajem obrony partykularnych interesów przed interwencją monarchów. Przełomowym momentem w historii niemieckiego samorządu jest pruska bitwa z Napoleonem pod Jeną-Auerstedt w 1806 r.⁵⁴ Doniosła w skutkach klęska spowodowała konieczność ustabilizowania chwiejącego się państwa. Wobec powyższego baron Stein w 1808 r. zaproponował pruską ordynację miejską, zgodnie z którą samorzady stanowe zostały zastąpione strukturą nawiązującą do praw obywatelskich.⁵⁵ *Ratio legis* wprowadzonego aktu było wzbudzenie poczucia odpowiedzialności mieszkańców za prawidłowe zarządzanie gminą, a także zlikwidowanie wpływów oligarchów i podziałów klasowych społeczeństwa.⁵⁶ Powołano radę przedstawicieli wybieraną w wyborach w miejsce zarządów składających się często z członków rodzin posiadających.⁵⁷ Jednak należy zaznaczyć, że pełna implementacja założeń Steina nastąpiła w 1919 r. gdy wprowadzono powszechne prawo wyborcze.⁵⁸ Opisywana koncepcja budowy

⁴⁹ Dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim, Dz. Pr.P.P. nr 13 poz. 40.

⁵⁰ A. Tarnowska, *Ustrój samorządu miejskiego w Rzeczypospolitej – od regulacji zaborczych do unifikacji* [w:], *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, red. S. Wróbel, Poznań-Chorzów 2008, s. 45-46.

⁵¹ M.Harris, *English and German Local Government Compared*, Public Administration, 1930 nr 8 (2), s. 209.

⁵² Tamże.

⁵³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland z dnia 23 maja 1949 r.

⁵⁴ M.E. Geis, *Konstytucyjnoprawne podstawy samorządu gminnego* [w:], *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza prawno-porównawcza*, red. J. Jagoda, Warszawa 2018, s. 313.

⁵⁵ M. Kopczyński, *Reforma ustroju miast pruskich barona vom und zum Steina z 19 listopada 1808 roku w organicystycznej interpretacji Ottona von Gierke*, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 2015 nr XCVI (96), s. 95.

⁵⁶ M. Harris, *English (...)*, s. 212.

⁵⁷ M. Kopczyński, *Reforma (...)*, s. 97.

⁵⁸ M. Harris, *English (...)*, s. 212.

państwa *od dołu, do góry* jest podstawą niemieckiego podziału terytorialnego do dnia dzisiejszego.⁵⁹

Definicja samorządu terytorialnego w niemieckiej nauce jest efektem praktycznego podejścia do norm prawnych regulujących stosunek gminy z władzami centralnymi. Kompetencje lokalnych władz są efektem chęci realizacji swoistych zamierzeń, począwszy od ochrony interesów oligarchów, skończywszy na zapewnieniu mieszkańcom poczucia współodpowiedzialności za jednostkę, w której zamieszkują. Obecnie samorząd terytorialny stanowi gwarancję przed interwencjami państwowymi, zapewnia istnienie gmin z katalogiem samodzielnych zadań i uprawnień o charakterze władcym.⁶⁰ Należy dodać, że autorzy literatury przedmiotu w niemieckim samorządzie terytorialnym upatrują również sposób ochrony mieszkańców przed ewentualnymi nieodpowiedzialnym, a wręcz szkodliwymi politykami prowadzonymi przez rząd centralny.⁶¹

Bardziej złożoną problematykę samorządu terytorialnego reprezentuje przypadek zaboru rosyjskiego. Należy podkreślić, że inaczej kształtowała się sytuacja na tzw. Ziemiach Zabrzanych i Kresach Wschodnich, a inaczej w Królestwie Polskim. W pierwszym przypadku zaborca objął ziemie bezpośrednio jurysdykcją rosyjską i w pierwszej kolejności w 1861 r. wraz z reformą włościańską wprowadził samorząd wiejski.⁶² Przyjęte rozwiązania odbiegały od ówczesnej myśli samorządowej państw Europy Zachodniej, ponieważ miał on charakter stanowy – wyłącznie chłopski, był dwustopniowy (gromadzki i gminny) Organami uchwałodawczymi samorządu było zebranie gromadzkie składające się ze wszystkich gospodarzy należących do danej wsi bez względu na płeć i wiek lub zebranie gminne oparte na zasadzie reprezentacji gromad (z dziesięciu domów delegowano jedną osobę), natomiast organem wykonawczym był starosta lub wójt.⁶³ Mimo odzyskania przez Polskę niepodległości nie wszystkie archaiczne rozwiązania zostały zastąpione w pierwszych latach jej funkcjonowania. O ile w 1919 r. zniesiono stanowy charakter samorządu oraz wprowadzono

⁵⁹ E. Geis, [W:] *Konstytucyjnoprawne (...)*, s. 314.

⁶⁰ M. E. Geis, *Podstawy i rozwój samorządu gminnego w Niemczech* [w:], Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech, red. M. E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, T. I. Schmidt, Warszawa 2015, s. 91.

⁶¹ N. Johnson, A. Gunlicks, *Local Government in the German Federal System*. The American Political Science Review 1987 nr 81 (3), s. 1029.

⁶² W. Witkowski, *Historia (...)*, s. 331.

⁶³ B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1937, s. 86.

gminny organ uchwałodawczy pochodzący z wyboru⁶⁴, o tyle w gromadzie do 1933 r. organem pozostało zebranie gromadzkie.⁶⁵

Samorząd miejski na terenie Ziem Zabrzanych został wprowadzony w 1876 r. na mocy ustawy o samorządzie miejskim. Organami samorządu miejskiego była rada miejska pochodząca z wyboru, z liczbą radnych uzależnioną od liczebności miasta i zarząd miejski zatwierdzany przez gubernatora lub ministra spraw wewnętrznych, a składający się z burmistrza lub prezydenta, od 2 do 6 członków zarządu i sekretarza.⁶⁶ Tak skonstruowany model organów samorządu miejskiego funkcjonował w pierwszych latach niepodległości Rzeczypospolitej, bowiem jak podaje A. Praiger organy utworzone 27 czerwca 1919 r. na podstawie rosyjskich rozwiązań pozwoliły na stopniowe wprowadzanie wybieralnych rad miejskich w miastach, w których było to niemożliwe lub niewskazane ze względów gospodarczych oraz narodowościowych.⁶⁷

W przypadku samorządu ziemskiego oraz powiatowego zaborca postanowił nie wprowadzać na Ziemi Zabrane oraz Kresy Wschodnie rozwiązań z rdzennie rosyjskich regionów. Jednak warto podkreślić, że reformy ustrojowe przeprowadzone w Rosji w 1864 r. nie były zbyt postępowe. Samorząd ziemski silnie związane z interesem szlachty, pozostawiając jej zadania własne związane z lokalnym rozwojem gospodarczym, ochroną zdrowia, zapobieganiem pożarom i klęskom, a także zadania rządowe z dziedziny wojskowej.⁶⁸ Natomiast w 1890 r. na ziemiach rosyjskich przeprowadzono tzw. *kontrreformę* ziemską, która wprowadziła szeroki nadzór rządowy nad organami samorządowymi, sprowadzając je do roli państwowej administracji lokalnej.⁶⁹ Można stwierdzić, że w kontekście samorządu ziemskiego czy też powiatowego Rosjanie nie wnieśli zbyt dużego dorobku do przyszłej polskiej doktryny samorządu terytorialnego. Pomijając fasadowe instytucje ziemskie (ziemskie komitety gubernialne i powiatowe) wprowadzone dopiero w 1903 r. i w 1904 r., stanowiące *de facto* organy pomocnicze urzędów gubernialnych i powiatowych, to nie pojawiły się rozwiązania, które zostały na stałe zaimplementowane do polskiego porządku prawnego.⁷⁰ Państwo polskie

⁶⁴ Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 26 września 1919 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich nr 21 poz. 215.

⁶⁵ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Wpływ odzyskania niepodległości na kształt struktur i zakres samodzielności władz samorządu terytorialnego na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego*, Studia Prawa Publicznego, Poznań 2013, nr 3, s. 176.

⁶⁶ Tamże.

⁶⁷ A. Pragier, *Zarys skarbowości komunalnej cz. 1*, Warszawa 1990, s. 166.

⁶⁸ M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 550-551.

⁶⁹ Tamże.

⁷⁰ A. Pragier, *Zarys (...)*, s. 169.

obejmując powyższe tereny, utworzyło powiatowe związki komunalne, a do 1933 r. powiatowymi jednostkami zarządzał starosta, wydział powiatowy oraz sejmik powiatowy.⁷¹

Odmierna sytuacja miała miejsce na terytorium Królestwa Polskiego oraz na ziemiach byłego Królestwa Kongresowego. Pierwotnie fundamentem niepodległości miał stać się samorząd terytorialny wraz z wyłanianymi w drodze wyborów organami.⁷² W początkowym okresie funkcjonowania państwa wprowadzono jednolitą organizację władz miejskich, utworzono urzędy municypalne składające się z burmistrza i ławników.⁷³ Co ciekawe, zakres zadań gmin wskazywał na ich dualny charakter tj. samorządowy i rządowy.⁷⁴ Twórcy polskiej kultury samorządowej nie zaadaptowali na dłużej podwójnego charakteru najmniejszych jednostek podziału terytorialnego. Można powiedzieć, że jest to domena bliższa francuskiemu prawodawcy, czego przykładem jest podwójny charakter np. departamentów.⁷⁵ Na poziomie powiatów utworzono wyłącznie organy stanowiące. Brak organów wykonawczych sparaliżował funkcjonowanie jednostek, dlatego w doktrynie określono niniejsze rozwiązanie fikcyjnym samorządem.⁷⁶ Stopniowa marginalizacja samorządu terytorialnego była celem politycznym również po przyłączeniu Królestwa Polskiego do państwa rosyjskiego w 1832 r.⁷⁷ Dopiero w 1861 r. podjęto pierwsze próby *restytucji* samorządu terytorialnego. Za inicjatywą Aleksandra Wielkopolskiego sprawującego funkcję naczelnika rządu cywilnego, wydano ukazy carskie o radach miejskich, o radach powiatowych i o radach gubernialnych, na podstawie których utworzono rady miejskie, rady powiatowe oraz rady gubernialne, pozostające jednak pod silnym nadzorem władz rządowych.⁷⁸ Upadek powstania styczniowego w 1864 r. spowodował zlikwidowanie rad samorządowych, co wiązało się z bezpośrednim upadkiem samorządu terytorialnego na terenie Królestwa Polskiego. Tereny dawnego państwa

⁷¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na województwa: nowogródzkie, poleskie i wołyńskie oraz powiaty: grodzieński i wołkowyski województwa białostockiego mocy obowiązującej dekretów o tymczasowej ordynacji wyborczej dla sejmików powiatowych, o tymczasowej ordynacji powiatowej o skarbowości powiatowych związków komunalnych i ustawy w sprawie delegatów od miast w sejmikach powiatowych, Dz.U nr 72 poz. 651, oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na Ziemię Wileńską mocy obowiązującej dekretów o tymczasowej ordynacji wyborczej dla sejmików powiatowych związków komunalnych i ustaw w sprawie delegatów od miast w sejmikach powiatowych, Dz. U. nr 72 poz. 652.

⁷² W. Sieciński, *Tradycje (...)*, s. 128.

⁷³ W. Witkowski, *Historia (...)*, s. 223.

⁷⁴ H. Konic, *Samorząd (...)*, s. 12.

⁷⁵ J. Śmiechowicz, *Samorząd terytorialny we Francji – organizacja, zadania i finanse* [w:], *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, red. B. Filipiak, *Przedsiębiorczość, instytucje wsparcia i gospodarka finansowa*, Zeszyty Naukowe nr 500, *Ekonomiczne Problemy Usług* nr 21, Szczecin 2008, s. 416.

⁷⁶ W. Sieciński, *Tradycje (...)*, s. 128.

⁷⁷ M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008, s. 28-29.

⁷⁸ *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 58, s. 276-363.

królewskiego, podobnie jak inne ziemie zamieszkałe przez ludność nierosyjską, wyłączono spod rosyjskich reform samorządowych. W 1864 r. wprowadzono namiastkę samorządu wiejskiego zorganizowanego na wzór przepisów obowiązujących na Ziemiach Zabrzanych i Kresach Wschodnich.⁷⁹ Dziewiętnastowieczna doktryna dostrzegła, że tłumne, liczące kilkuset zgromadzonych zebrania gminne nie były w stanie podejmować racjonalnych decyzji. Podkreślano trudności związane z uzyskaniem kworum dla legalności uchwał, brakiem obowiązku spisywania podjętych aktów prawa miejscowego czy też koniecznością pracy pod gołym niebem.⁸⁰ Postulowano wprowadzenie sprawdzonych rozwiązań europejskich tzn. ustanowienie organu o charakterze przedstawicielskim, lecz pogląd ten nie zyskał uznania.⁸¹

Historia samorządu terytorialnego w regionach znajdujących się pod jurysdykcją państwa rosyjskiego wskazuje, że niechęć do jego wprowadzenia lub rozszerzenia wśród ówczesnych rządzących była metodą walki z wszelkimi przejawami polskości. Samorząd terytorialny sam w sobie jest miejscem wymiany myśli i przedstawiania potrzeb mieszkańców. Stworzenie namiastki władztwa lokalnego oraz przyjęcie jego średniowiecznego modelu dało pretekst administracji rosyjskiej do pokazania miejscowej ludności, że *samodecydowanie* nie jest rozwiązaniem korzystnym. Sposób podejmowania decyzji przez zebrania gminne wskazuje również na chęć zmarginalizowania inteligencji.

Zgoła odmienna sytuacja występowała w zaborze austriackim. W porównaniu z zaborem rosyjskim oraz pruskim Polacy posiadali największą autonomię oraz swobodę w zajmowaniu stanowisk w instytucjach samorządu terytorialnego.⁸² W drugiej połowie XIX w. Galicja była jedynym terenem, na którym istniała polska administracja i samorządy, a językiem urzędowym był język polski.⁸³ W 1862 r. wprowadzono na podstawie ustawy o gminie zasadę samodzielności gminy.⁸⁴ Poza reformą podziału terytorialnego niniejsza regulacja wprowadziła postępową formułę pomocniczości, która do dnia dzisiejszego – również w polskich ustawach samorządowych – determinuje sposób funkcjonowania państwa *od dołu*.⁸⁵ O dojrzałej austriackiej świadomości samorządowej świadczy również fakt określenia w ustawie definicji zadań własnych tj. samostanowienia gminy (*niem. freie Selbstbestimmung*), która do dnia

⁷⁹ Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. 62, s. 36-93.

⁸⁰ H. Konic, *Samorząd gminny w Królestwie Polskim w porównaniu z innymi krajami europejskimi*, Warszawa 1886, s. 18, 45.

⁸¹ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1880, s. 451.

⁸² R. Stawicki, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawno-historyczny*, Warszawa 2015, s. 6.

⁸³ A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977, s. 16-18.

⁸⁴ Das Reichsgemeindegesetz vom 5. März 1862, RGBl 1862/18.

⁸⁵ I. Bokszczyński, A. Mirska, *Demokracja lokalna w państwach Europy*, Warszawa 2014, s. 46.

dzisiejszego obowiązuje na mocy art. 118 Konstytucji Austrii.⁸⁶ Austriacki ustrój gmin przewidywał powołanie rad gmin o kompetencjach organu uchwałodawczo-kontrolnego, na którym spoczywało domniemanie kompetencji w sprawach niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów.⁸⁷ Organem wykonawczo-zarządzającym był naczelnik gminy lub magistrat z przewodnią rolą burmistrza, który jednocześnie posiadał kompetencje badania legalności uchwał podejmowanych przez radę, a także był związany w zakresie zadań poruczonych poleceniami administracji rządowej.⁸⁸

Austriacki samorząd powiatowy w Galicji został wprowadzony na mocy ustawy o reprezentacji powiatowej i o ordynacji wyborczej z dnia 12 sierpnia 1866 r.⁸⁹ Posiadał on osobowość prawną i zdolność procesową, lecz w przeciwieństwie do innych krajów wchodzących w skład monarchii nie miał uprawnień egzekucyjnych.⁹⁰ Organem uchwałodawczo-kontrolnym były rady powiatowe, które w drodze wyborów pośrednich wyłaniała spośród swoich członków wydział powiatowy. Był to organ wykonawczo-zarządzający na czele, którego stał marszałek zatwierdzany przez cesarza.⁹¹ Szczególną uwagę należy poświęcić instytucji starosty powiatowego. Organ ten był przedstawicielem administracji rządowej w powiecie i podlegał on namiestnikowi. Nadzorował on m.in. działalność samorządu gminnego oraz posiadał uprawnienia zwierzchnie w dziedzinie zleconych im spraw administracyjnych.⁹² Powyższa refleksja historyczna wskazuje, że istniejący obecnie dualizm, a więc jednoczesna obecność w ustroju samorządu wojewody jako administracji rządowej i marszałka, ma właśnie korzenie w rozwiązaniu austriackim, wywodzącym się wprost z napięć wielonarodowościowych silnie obecnych w tejże monarchii.⁹³ I. Lipowicz podkreśla, że utrzymywanie niniejszego modelu w jednolitym narodowo państwie jest bardzo ciekawym elementem ustrojowym.⁹⁴

Kończąc wątek zaborczych koncepcji samorządowych, warto przedstawić, krótki wpływ francuskiej jurysdykcji na kształt ustroju terytorialnego ziem dawnej I Rzeczypospolitej. Po zwycięstwie Napoleona nad Prusami i po zawarciu w 1807 r. z imperatorem Aleksandrem I traktu w Tylży utworzone zostało Księstwo Warszawskie składające się z ziem byłego zaboru

⁸⁶ Federalna Ustawa Konstytucyjna Austrii z dnia 1 października 1920 r., nr 153/2004, dalej: Konstytucja Austrii.

⁸⁷ W. Sיעiński, *Tradycje (...)*, s. 132.

⁸⁸ Tamże.

⁸⁹ Ustawa gminna z dnia 12 sierpnia 1866 r.: ustawy o obszarach dworskich i reprezentacji powiatowej, Ordynacja wyborcza dla Gmin i powiatowa obowiązujące dla Galicji wraz z W. Ks. Krakowskim tudzież ustawy państwowe o zasadniczych podstawach urzędzenia Gmin z dodanym rejestrem abecadłowym, Lwów 1867.

⁹⁰ Tamże.

⁹¹ W. Sיעiński, *Tradycje (...)*, s. 132.

⁹² A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia ustroju i prawa polskiego (1772-1918)*, Warszawa 2012, s. 212.

⁹³ I. Lipowicz, *Tradycje (...)*, s. 433.

⁹⁴ Tamże.

pruskiego. Konstytucja Księstwa wraz z ustrojem administracyjnym co do zasady została skopiowana z modelu francuskiego.⁹⁵ Terytorium podzielono na departamenty, którymi kierował prefekt podlegający bezpośrednio pod ministra spraw wewnętrznych. Stworzono instytucję rady prefekturalnej z prefektem na czele, pełniącej funkcję sądu administracyjnego I instancji oraz organu administracyjnego o znaczeniu pomocniczym dla prefekta i władz samorządowych.⁹⁶ Rozwiązanie to było bezprecedensowe, ponieważ organ ten występował w dwójakiej roli łącząc władzę sądowniczą z organem pomocniczym dla przedstawiciela rządu. Struktura władz powiatowych była zbliżona do tych departamentalnych, ponieważ administracją powiatową kierowała podprefekt podlegający prefektowi, którego funkcja sprowadzona była do roli pośrednika pomiędzy gminą a departamentem.⁹⁷ Ponadto funkcjonowała również rada powiatowa o charakterze częściowo samorządowym, składająca się z członków powoływanych przez króla z kandydatów pochodzących ze stanu szlacheckiego, przedstawianych przez sejmiki.⁹⁸

W przypadku samorządu gminnego, podobnie jak to ma miejsce w obecnie obowiązującej Konstytucji RP, ówczesna ustawa zasadnicza w art. 67 określiła, że najniższą jednostką administracyjną jest „municypalność administracyjna”.⁹⁹ Organami w gminie miejskiej był prezydent lub burmistrz powoływany przez króla i podlegający prefektowi oraz rada. Z kolei w gminie wiejskiej szefem administracji był wójt powoływany przez prefekta i zatwierdzany przez ministra spraw wewnętrznych.¹⁰⁰

Ustrój samorządowy Księstwa Warszawskiego jest przykładem podejścia administracji napoleońskiej do sprawowania władzy *od dołu*. Jest to immanentna cecha francuskiej doktryny samorządowej, która opiera się na dualizmie administracji terenowej.¹⁰¹ Do dnia dzisiejszego dualizm ten obecny jest na poziomie departamentów i regionów.¹⁰²

Faktyczny brak państwa polskiego na mapach Europy nie oznaczał jednocześnie braku rozwoju narodowej nauki prawnoadministracyjnej. Jak już zostało podkreślone, ówcześni przedstawiciele doktryny często w swych pracach analizowali rozwiązania prawne narzucone przez poszczególnych zaborców, dokonując jednocześnie komparatystyki z innymi systemami prawnymi. W ten sposób dokonana ocena poszczególnych prawodawstw była swoistą podstawą

⁹⁵ W. Sieciński, *Tradycje (...)*, s. 126.

⁹⁶ Tamże.

⁹⁷ I. Jaworski, *Zarys powszechnej historii państwa i prawa*, Warszawa 1983, s. 274.

⁹⁸ Tamże.

⁹⁹ T. Kołodziejczyk, M. Pomianowska, *Konstytucje (...)*, s. 37-41.

¹⁰⁰ Tamże.

¹⁰¹ S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 2006 nr 714, s. 31-32.

¹⁰² Zob. więcej na ten temat: L. Janicot, M. Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, Paryż 2019.

rozwoju polskiej doktryny prawa administracyjnego oraz poglądów na zagadnienia związane z samorządem terytorialnym. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na dorobek A. Okolskiego, który podejmował problematykę centralizacji i decentralizacji.¹⁰³ Był zwolennikiem samorządu terytorialnego, który definiował w następujący sposób:

*Ludność, którą łączy wspólnota interesów i potrzeb, samodzielnie wykonuje, przez swoich przedstawicieli wchodzących w skład organów samorządu, pewne funkcje administracyjne, określone przez państwo w przepisach prawa.*¹⁰⁴

Przedstawiona powyżej definicja jest na wskroś nowoczesna, ponieważ jej autor zauważał potrzebę stworzenia przedstawicielskiej formy organów, krytykując w ten sposób archaiczne rozwiązania przyjęte np. w samorządzie wiejskim w zaborze rosyjskim. Ponadto, wyrażona została potrzeba określenia w prawie państwowych zadań własnych samorządu. W ten sposób określone cechy samorządu terytorialnego są aktualne do dnia dzisiejszego, co tylko potwierdza nowatorstwo dziewiętnastowiecznych przedstawicieli doktryny.

W gronie wybitnych twórców znalazł się również F.K. Kasperek, który wyróżniał decentralizację władzy wykonawczej oraz decentralizację władzy uchwałodawczej.¹⁰⁵ Przejawem tej pierwszej były po prostu jednostki samorządu terytorialnego, natomiast w przypadku drugiego rodzaju decentralizacji mowa była o prawie lokalnych organów do samodzielnego tworzenia przepisów prawnych, uwzględniania lokalnych odrębności lub interesów w procesach legislacyjnych.¹⁰⁶ Z całą pewnością inspiracją do tak sformułowanej koncepcji były rozwiązania austriackie, które opierają się na wielonarodowej wspólnocie. F.K. Kasperek definiując decentralizację uchwałodawczą określił coś na kształt autonomii, w dużym stopniu odrębnym od władz centralnych, natomiast decentralizacja wykonawcza w jego opinii była czymś w rodzaju podziału zadań centralnych na jednostki samorządowe.¹⁰⁷

Ciekawa sytuacja w podejściu do samorządu terytorialnego miała miejsce w ostatnich latach zaborów oraz w trakcie I wojny światowej. Zarówno państwa zaborcze, jak i uciemiężeni Polacy upatrywali w samorządzie terytorialnym swoistą szansę. W pierwszym przypadku była to szansa na odciążenie państw okupacyjnych z części ciężarów prowadzenia wojny.¹⁰⁸

¹⁰³ W. Witkowski, *Historia (...)*, s. 276.

¹⁰⁴ M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985, s. 86.

¹⁰⁵ Zob. więcej na ten temat: F. K. Kasperek, *Podręcznik prawa politycznego, t. I i II*, Kraków 1897.

¹⁰⁶ Tamże.

¹⁰⁷ W. Witkowski, *Historia (...)*, s. 278.

¹⁰⁸ W. Szwarz, *Próby reorganizacji samorządu terytorialnego w gminach wiejskich Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego w latach 1915-1918*, Annales UMCS, 1968 sec. G vol. XV, s. 244.

Natomiast w przypadku Polaków była to szansa na odzyskanie niepodległości.¹⁰⁹ Samorząd był wówczas jedyną publiczno-prawną instytucją, w której pozbawiony własnej państwowości naród mógł rządzić sam sobą.¹¹⁰ W tym kontekście warto przyjrzeć się rodzącym się stronnictwom politycznym i ich programom, ponieważ po 1919 roku to właśnie ich inicjatywy legislacyjne będą tematem dyskusji nad kształtem samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej.¹¹¹ Najstarszym przedstawicielem ugrupowań politycznych zajmujących się tematyką samorządu terytorialnego była Polska Partia Socjalno-Demokratyczna Galicji i Śląska.¹¹² W pierwszym programie zaproponowano nadrzędność samorządu terytorialnego względem państwa. Przewidywano istnienie gmin, powiatów i krajów połączonych w federację opartą na solidarności interesów. Była to forma negacji istnienia państwa w ówczesnym rozumieniu.¹¹³ Pogląd z biegiem lat ewoluował poprzez przyznawaniu samorządom szerokiej autonomii, skończywszy na stwierdzeniu, że samorząd terytorialny jest narzędziem wychowania obywatelskiego zbliżającym naród do odzyskania niepodległości.¹¹⁴ Pogląd ten był tożsamy z postulatami Polskiej Partii Socjalistycznej, która w dokumencie pt. *Wzór uchwał gminnych* z 1906 r. nawoływała do podjęcia przez społeczności lokalne bardziej radykalnych działań np. usuwanie policji rządowej.¹¹⁵ W okresie I wojny światowej socjaliści domagali się spolszczenia jednostek samorządu terytorialnego, a także wprowadzenia powszechnych wyborów przedstawicieli do organów jednostek samorządu terytorialnego.¹¹⁶

Nieco odmienny pogląd reprezentował nurt skrajnej lewicy. Przedstawiciele dwóch partii rewolucyjnych tj. Socjal-Demokracji Królestwa Polskiego i Litwy oraz Polskiej Partii Socjalistycznej „Lewica” uznawali niepodległość państwa polskiego za utopię, dlatego też w samorządzie upatrywano szansę dla stworzenia autonomii.¹¹⁷ R. Luksemburg stwierdziła, że ludność polska stanowi odrębną całość społeczną i kulturalną, dlatego sprawy jej dotyczące powinny być załatwiane za pomocą własnych urzędników i sejmu krajowego (autonomicznego) wybieranego w drodze powszechnych wyborów. Oprócz spraw poziomu krajowego przewidziano również interesy materialne i duchowe (szczególnie klasy robotniczej) na poziomie gmin, które powinny zostać realizowane przez gospodarkę (samorząd)

¹⁰⁹ M. Sidor, *Samorząd (...)*, s. 8.

¹¹⁰ M. Z. Jaroszyński, *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*, Warszawa 1924, s. 5.

¹¹¹ J. Bek, *O samorządzie*, Biblioteczna pogadanka, 1926 nr 23, s. 3.

¹¹² A. Bełcikowska, *Stronnictwa i związki polityczne w Polsce. Charakterystyki, dane historyczne, programy, rezolucje, organizacje partyjne, prasa, przywódcy*, Warszawa 1925, s. 338.

¹¹³ *Polskie programy socjalistyczne 1878-1918*, s. 73-75.

¹¹⁴ *Polskie (...)*, s. 405-412.

¹¹⁵ Tamże.

¹¹⁶ M. Sidor, *Samorząd (...)*, s. 23.

¹¹⁷ Tamże.

komunalną.¹¹⁸ Samorząd w wizji skrajnej lewicy był przede wszystkim instytucją mającą na celu sprawowanie opieki nad najbiedniejszymi warstwami społeczeństwa. Przykładem tego są zadania władz miejskich polegających na: roztoczeniu opieki socjalnej nad pracownikami, rozbudowie szpitali i szkół, a także na przyozdabianiu gmin pomnikami i malowidłami związanymi z *duchowością ludu pracującego, która stała w kontrze do tradycji szlacheckiej i burżuazyjnej*.¹¹⁹ Wraz z rozwojem ruchów rewolucyjnych w Rosji podejście partii lewicowych do samorządu ulegało zmianie. Począwszy od 1908 r. kiedy to stwierdzono, że decentralizacja jest uzupełnieniem parlamentarnych form dojrzałego państwa burżuazyjnego, skończywszy na negacji samorządu terytorialnego przez ruchy komunistyczne w II Rzeczypospolitej.¹²⁰

Kolejną istotną siłą polityczną był nurt ludowy reprezentowany głównie przez Polskie Stronnictwo Ludowe „Piaś” oraz Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie”. W początkowym okresie funkcjonowania partii ludowych najważniejszym ich zadaniem w kontekście samorządu terytorialnego było zrodzenie poczucia potrzeby jego utworzenia wśród ludności wiejskiej. Chłopi co do zasady wykazywali bierność i brak zainteresowania tym zagadnieniem, wobec czego pierwszym etapem była działalność mająca na celu rozwój świadomości społeczno-politycznej włościan.¹²¹ W aspekcie ustrojowym ludowcy przywiązywali dużą wagę do tematyki gminy. Przedstawiciele niniejszego nurtu byli zwolennikami teorii naturalistycznej, w której gmina uznawana była za coś naturalnego, natomiast państwo za byt sztuczny. Gmina w ich opinii była źródłem ruchu ludowego oraz narodowego.¹²² W. Witos zauważył niedoskonałości austriackiej ustawy gminnej, podkreślając, że ówczesne przepisy dzieliły obywateli na uprzywilejowanych i upośledzonych, ponieważ nie gwarantowały autonomii gminy oraz nie zapewniały *prawa wyborczego w duchu równości obywatelskiej*.¹²³ W programach partyjnych krytykowano organy, których członkowie pochodzili z nominacji, ponieważ doprowadzało to do uprzywilejowania pewnych grup kosztem tych najsłabszych.¹²⁴ Okres ruchów rewolucyjnych na terenie zaboru rosyjskiego oraz

¹¹⁸ *Czego chcemy* – Była to broszura stanowiąca próbę nakreślenia programu partii Socjal-Demokracji Królestwa Polskiego i Litwy. Program był skierowany przede wszystkim do klasy robotniczej. W ten sposób R. Luksemburg zaproponowała koncepcję samorządu terytorialnego o charakterze klasowym. Luksemburg zakładała więc swoiste rządy proletariatu. por. R. Rauba, *Róża Luksemburg – Postać zagubiona w wielokulturowości*, Rocznik Lubuski, 2004 tom XXX cz. I, s. 141-153.

¹¹⁹ Tamże.

¹²⁰ AAN, SDKPiL, sygn. 0/I-23, k. 256.

¹²¹ A. Łuczak, *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918-1939*, Warszawa 1973, s. 31.

¹²² S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 19-20.

¹²³ J. Borkowski, *W. Witos, Wybór pism, wstęp, szkic biograficzny*, Warszawa 1989, s. 45-46.

¹²⁴ Tamże.

czas I wojny światowej rozbudził wśród ludowców nadzieje na odzyskanie niepodległości przez Polskę. Jedną z dróg prowadzących do odzyskania suwerenności miał być samorząd terytorialny. Upatrywano w nim realizację postulatu *pracy u podstaw*, a także optowano za oddaniem samorządu w ręce ludu poprzez bezpośrednie i powszechne wybory.¹²⁵ Ten kierunek miał doprowadzić do niezależności administracji lokalnej od władzy rządowej.¹²⁶ Wypada również wspomnieć, że ludowcy galicyjscy wskazywali na konieczność wypłacania odszkodowania przez władzę centralną za zadania zlecone gminie w postaci przekazania jej części dochodów z podatków bezpośrednich.¹²⁷ Przedstawione podejście wskazuje, że stronnictwo ludowe upatrywało w samorządzie przede wszystkim walor edukacyjny, jednak nie należy zapominać, że koncepcja ta przewidywała gminę jako miejsce odradzania się poczucia narodowego, które miało być podstawą drogi ku suwerenności państwa polskiego.

Tematyką samorządu terytorialnego zajmowała się również prawica polityczna odradzającej się polskiej państwowości. Nurt narodowo-demokratyczny z R. Dmowskim na czele w 1897 r. opublikował *Program Stronnictwa Demokratyczno-Narodowego w zaborze rosyjskim*. W jego treści powołano się na poglądy ówczesnej nauki prawa administracyjnego, wedle której samorząd terytorialny w Rosji, a w szczególności na terenie Królestwa Polskiego ma charakter fasadowy i archaiczny. Zaznaczono, że jedyną jednostką, za pośrednictwem której można naświetlać społeczeństwu znaczenie samorządu terytorialnego jest gmina.¹²⁸ Zasadniczym celem *endecji* było wykorzystanie samorządu w celach edukacyjnych oraz kształtujących świadomość narodową wśród obywateli. Twierdzono, że samorząd gminnym jest szkołą przygotowującą obywateli do udziału w życiu politycznym przyszłego państwa.¹²⁹ Warto zwrócić uwagę, że przedstawiciele opisywanego nurtu dokonali również analizy dotychczasowego funkcjonowania najmniejszej jednostki podziału terytorialnego. Zwrócono uwagę na bierną ich aktywność, brak właściwego sprawowania funkcji gospodarczych, kulturalnych, społecznych i ekonomicznych.¹³⁰ Powodem takiego stanu rzeczy miało być nieprawidłowe ustawodawstwo oraz brak docenienia przez społeczeństwo wartości instytucji samorządowych.¹³¹ Liga Narodowa postulowała więc dopuszczenie w drodze wyborów ludności miejscowej do sprawowania funkcji w urzędach gminnych oraz wprowadzenie języka

¹²⁵ A. Łuczak, *Samorząd (...)*, s. 283.

¹²⁶ Tamże.

¹²⁷ Tamże.

¹²⁸ C. Kozłowski, *Wybrane teksty źródłowe do dziejów polskich ugrupowań burżuazyjnych i ludowych w latach 1864-1914*, Warszawa 1965, s. 61.

¹²⁹ Tamże.

¹³⁰ J. Gościcki, *Reforma samorządu wiejskiego w Rosji a gmina i gromada w Królestwie Polskim*, Przegląd Narodowy, 1908 nr 8, s. 295-321.

¹³¹ Tamże.

polskiego.¹³² Przewidywano również współpracę z innymi narodowościami żyjącymi na terenie gmin, z wyłączeniem jednak społeczności żydowskiej.¹³³ Pogląd ten był mocno obecny w polityce prowadzonej przez partie nurtu narodowo-demokratycznego w II Rzeczypospolitej.¹³⁴

W przypadku endecji działającej na terenie zaboru austriackiego i pruskiego głównymi postulatami była walka o polonizację instytucji i zagwarantowanie gminom ustawowych swobód. Przedstawiciele stronnictwa doceniali organizację samorządu terytorialnego w państwach niemieckiej kultury prawnej. Upatrywali w niej swoistą szkołę życia publicznego pełniącą istotną funkcję wychowawczą, która jest ważniejsza niż jej zadania administracyjne.¹³⁵

Podsumowując przegląd najistotniejszych poglądów polskich stronnictw politycznych należy podkreślić, że szczególną uwagę przywiązywano do tematyki gminy. Postulaty dotyczące samorządu terytorialnego nie odnosiły się, co do zasady, do zagadnień ustrojowych, lecz w głównej mierze dotyczyły spraw społecznych i obywatelskich. Warto również dostrzec, że najbardziej konkurencyjne względem siebie stronnictwa; socjaliści oraz *endecja* – traktowały decentralizację jako sposób pomocy ludności robotniczej (socjaliści) oraz wiejskiej (*endecja*) oraz jako przyczółek rozwoju polskiej świadomości narodowej. Z całą stanowczością można stwierdzić, że na przełomie XIX i XX w. dla polskich sił politycznych kwestie dotyczące konstrukcji prawnej samorządu terytorialnego oraz jego organów były mniej istotne. Postulowano pracę u podstaw, a temu sprzyjała gmina, która była najbliższej społeczności lokalnej. Wobec powyższego istotą samorządu terytorialnego było wsparcie procesów niepodległościowych poprzez budowanie świadomości obywatelskiej niezbędnej w funkcjonowaniu przyszłego państwa polskiego.

1.2. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej

Odzyskanie niepodległości przez państwo polskie w 1918 r. rozpoczęło wieloletni proces tworzenia struktur państwowych oraz założeń ustrojowych. W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że powyższa data nie oznacza zakończenia walki o kształt II Rzeczypospolitej. W następnych latach Polacy byli zmuszeni do walki o granice swojego państwa zarówno na wschodzie jak i na zachodzie. Ponadto, sytuacja gospodarcza oraz

¹³² *Program Stronnictwa Demokratyczno-Narodowego w zaborze rosyjskim*, Kraków 1903, s. 12-36.

¹³³ Tamże.

¹³⁴ R. Dmowski wyrażał niechęć wobec Żydów. Twierdził, że Polacy walczą o wpływy w gminnym handlu i przemyśle z Żydami. Obawiał się mieszczan pochodzenia żydowskiego, dlatego nie przewidywał współpracy na poziomie samorządu terytorialnego. A. Friszke, *Grzechy endecji*, Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej Pamięć.pl, 2012 nr 9, s. 25.

¹³⁵ J. L. Popławski, *O naprawę samorządu gminnego*, Warszawa 1938, s. 3-10.

polityczna na arenie międzynarodowej była niesprzyjająca dla spokojnego rozwoju wewnętrznego nowopowstałego państwa. Dlatego dla władz państwowych głównym celem było ukształtowanie stosunków międzynarodowych, utrwalenie granic, a także wykreowanie odpowiedniego wizerunku Rzeczypospolitej poza jej granicami. W związku z tym sprawy lokalne, kwestie konstrukcji samorządu terytorialnego oraz warunków w jakich miał on funkcjonować, stanowiły poboczny temat działalności publicznej.¹³⁶ W tym miejscu warto wskazać, iż do 1933 r.¹³⁷ samorząd terytorialny funkcjonował w oparciu o niejednolite akty prawne, często różniące się już u samych podstaw (różnorodność ta odnosiła się nawet do nazewnictwa urzędów).¹³⁸ Na ziemiach byłego zaboru pruskiego samorząd terytorialny funkcjonował na podstawie ustaw z dnia 30 maja 1853 r.¹³⁹ oraz 3 lipca 1891 r.¹⁴⁰, regulujące odpowiednio gminy miejskie i wiejskie. Na byłych terenach zaboru austriackiego podstawą prawną samorządu terytorialnego była ustawa z dnia 12 sierpnia 1866 r.,¹⁴¹ natomiast na obszarze zaboru rosyjskiego obowiązywał ukaz z dnia 19 lutego 1864 r. o urządzaniu gmin wiejskich.¹⁴² Swoista mozaika legislacyjna wpływała w negatywny sposób na sprawność administracji, co zostało zauważone przez ówczesnych przedstawicieli doktryny oraz opinię publiczną, która w coraz większym stopniu była zainteresowana tematyką odnoszącą się do terytorialnej organizacji gminy, nadzorem nad samorządem terytorialnym oraz ordynacją wyborczą.¹⁴³ Z tego też względu tematyka administracji publicznej oraz samorządu terytorialnego stała się przedmiotem opracowań takich intelektualistów jak: T. Bigo, B. Wasiutyński, J. Panejko, M. Jaroszyński i K. Króński.¹⁴⁴ Debata nad kształtem przyszłego ustroju samorządowego toczyła się również na łamach prasy specjalistycznej, takiej jak *Samorząd Terytorialny*, *Samorząd Miejski* czy też *Samorząd* oraz w trakcie zgromadzeń samorządowców czy też podczas prac Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy

¹³⁶ A. K. Piasecki, *Druga i trzecia niepodległość. Dwa polskie dwudziestolecia 1918-1939, 1989-2009* [w:], *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918-1939 oraz 1989-2009. Sukcesy i porażki*, red. R. Domke, Zielona Góra 2011, s. 88.

¹³⁷ Powyższa data nawiązuje do chwili wejścia w życie ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. U. z 1933 r. nr 35, poz. 294, dalej: ustawa scaleniowa.

¹³⁸ J. Dziobek-Romański, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości* [w:], „*Historia magistra vitae*” Księga jubileuszowa ku czci Profesora Jerzego Flagi, red. A. Dębiński, S. Wrzosek, K. Maćkowska, M. Kruszewska-Gagoś, Lublin 2007, s. 63-75.

¹³⁹ *Zbiór ustaw pruskich*, s. 261.

¹⁴⁰ *Zbiór (...)*, s. 233.

¹⁴¹ K. Wilda, *Ustawa gminna z dnia 12. Sierpnia 1866: ustawy o obszarach dworskich i reprezentacji powiatowej, Ordynacja wyborcza dla Gmin i powiatowa obowiązujące dla Galicji wraz z W. Ks. Krakowskiem tudzież ustawy państwowe o zasadniczych podstawach urzędzenia Gmin z dodanym rejestrem abecadlowym*, Lwów 1867.

¹⁴² F. Bardowski, J. Karczewski, *Zbiór ustaw włościańskich obowiązujących w Królestwie Polskim*, Warszawa 1918.

¹⁴³ S. Wachholz, *Nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce i jego wartości*, Kraków 1934, s. 2-3.

¹⁴⁴ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa – historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 133.

Prezisie Rady Ministrów.¹⁴⁵ Ciekawą kwestią był kierunek, w którym zamierzano podążać w pracach nad ustrojem samorządu terytorialnego, bowiem z jednej strony chciano jak najbardziej odciąć się od tradycji prawnych państw zaborczych,¹⁴⁶ a z drugiej strony przez brak tradycji niepodległościowych państwo polskie szukając nowatorskiej drogi reformy samorządu było zmuszone oprzeć swoje ustawodawstwo na tej właśnie tradycji.¹⁴⁷ Jak już zostało wspomniane we wcześniejszej części rozdziału, na debatę o decentralizacji miały wpływ poglądy stronnictw politycznych. O ile w trakcie zaborów poglądy na samorząd były w pewnym stopniu tożsame, gdyż każda ze stron dyskursu politycznego upatrywała w nim szansę na autonomię lub niepodległość państwa polskiego, o tyle w II Rzeczypospolitej partie prawicowe opowiadały się za centralizacją według wzoru francuskiego, skrajna lewica sugerowała rozwój na wzór rad w Rosji bolszewickiej, natomiast obóz kompromisu społecznego (umiarkowana lewica wraz z ruchem ludowym) zalecał oparcie administracji na szerokim samorządzie terytorialnym.¹⁴⁸ Ostatni z poglądów znajdował wyraz w pierwszych próbach unifikacji organizacji samorządu oraz przede wszystkim w Konstytucji marcowej z 1921 r.¹⁴⁹ W art. 3 Konstytucji marcowej wskazano, że *Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi*. Tak sformułowana podstawa konstytucyjna samorządu przywodzi na myśl postulaty głoszone przez organizacje polityczne dążące do niepodległości państwa. Wszakże to partie ludowe głosiły konieczność przekazania zadań samorządom, które są najbliższe społeczeństwu, a endecja wraz z umiarkowaną lewicą głosiły konieczność wykorzystania potencjału jednostek podziału terytorialnego w zakresie ekonomii oraz kultury. Rozwój administracji zamierzano poprowadzić drogą szeroko rozumianej autonomii, na co wskazywałyoby uznanie samorządu terytorialnego za odrębny system władzy publicznej lub częściowe przekazanie uprawnień z zakresu stanowienia prawa.¹⁵⁰ Istotny był także przepis z art. 66 Konstytucji marcowej, w którym oparto organizację administracji na zasadzie dekoncentracji, przy uwzględnieniu zasady udziału obywateli pochodzących z wyborów. Ukształtowanie ustroju państwa na zasadzie szerokiej decentralizacji było również zgodne z

¹⁴⁵ Tamże.

¹⁴⁶ Tezy dowodzi opinia J. Zawadzkiego: *nadchodzi chwila, kiedy wewnętrzna siła potarga obce formy, a uwolniona myśl polska, zgodnie ze swoimi najpiękniejszymi tradycjami, stworzy istotny samorząd*. por. J. Zawadzki, *Przyszłość samorządu w Polsce*, Samorząd Miejski, 1918 nr 1, s. 4-8.

¹⁴⁷ A.K. Piasecki, *Druga (...)*, s. 86.

¹⁴⁸ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997 r., s. 101.

¹⁴⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. z 1921 r. nr 44, poz. 267, dalej: Konstytucja marcowa.

¹⁵⁰ R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918-1939*, Częstochowa 2002, s. 13.

poglądami najbardziej reformatorskich przedstawicieli doktryny, którzy podkreślali, że samorząd ma być *zespołem wolnych i równych obywateli, pracujących wspólnie nad szczęściem własnym i szczęściem gminy, a tym samym pomyślności ojczyzny. Podporządkowany tylko prawom ogólnego szczęścia narodu, musi mieć wszystkie prawa i obowiązki, zmierzające ku temu celowi. Im mniejsza będzie ingerencja państwa, im większe będą prawa gmin poszczególnych do stanowienia o swoich potrzebach i swoich prawach, tym państwo będzie silniejsze. Wszystko, co dąży do wyrównania sprzeczności, winno stać się atrybutem gminy. Ona to winna objąć w swe władanie zdrowie moralne i fizyczne ludu, ona dbać winna o rozwój jego kultury i życia gospodarczego.*¹⁵¹

Konstytucja marcowa w art. 68 określiła jednolity podział państwa na województwa, powiaty i gminy miejskie, i gminy wiejskie, które miały być jednocześnie jednostkami samorządu terytorialnego. Nadzór nad ich działalnością sprawować miały wydziały samorządowe wyższego stopnia lub sądy administracyjne na podstawie ustaw przekazujących część zadań nadzorczych.¹⁵² Co ważne, tylko w wyjątkowych przypadkach ustawy mogły przyznawać prawo zatwierdzania uchwał organów jednostek samorządu organom samorządu wyższego stopnia lub poszczególnym ministerstwom.¹⁵³ Warto podkreślić, że Konstytucja marcowa jest oceniana jako postępowy akt prawny wprowadzający nowoczesny ustrój demokratyczny o parlamentarno-gabinetowym systemie rządów, zapewniający rozległy zakres samodzielności samorządu.¹⁵⁴ Dlatego, Konstytucję marcową należy traktować jako jeden z ostatnich aktów prawnych rozbudowujących samorząd terytorialny.¹⁵⁵ Dostrzec jednak należy, że wiele uprawnień samorządu miało zależeć od ustaw podejmowanych przez Sejm, ponadto redakcja przepisów pozostawiała spore pole interpretacyjne – co jak pokazała przyszłość – zostało wykorzystane w celu ograniczenia uprawnień samorządu.¹⁵⁶

Przełomowym momentem w rozwoju ustroju państwa był przeprowadzony przez J. Piłsudskiego zamach majowy w dniach 12-15 maja 1926 r. Zwycięstwo *sanacji* doprowadziło do wprowadzenia koncepcji silnej władzy państwowej, co bezpośrednio wiązało się z ograniczeniami swobody samorządu terytorialnego poprzez przeniesienie ciężaru administrowania z kolegialnych organów obieralnych na pochodzące z nominacji organy

¹⁵¹ J. Zawadzki, *Przyszłość (...)*, s. 4-8.

¹⁵² por. art. 70 Konstytucji marcowej.

¹⁵³ Tamże.

¹⁵⁴ R. Szwed, *Samorządowa (...)*, s. 15.

¹⁵⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny wyd. 3*, Kraków 2006, s. 47.

¹⁵⁶ B. Dolnicki, *Samorząd (...)*, s. 16.

monokratyczne.¹⁵⁷ W trakcie 13 lat sprawowania władzy autorytarnej wydano w szczególności trzy akty prawne mające szczególny wpływ na kształt ustroju samorządowego w Polsce.

Pierwszym z nich było rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej,¹⁵⁸ które przekształciło rady wojewódzkie oraz wydziały wojewódzkie funkcjonujące w województwach pomorskim i poznańskim w sejmiki oraz wydziały wojewódzkie pełniące funkcję organów samorządu wojewódzkiego.¹⁵⁹ Ponadto, utworzono izby wojewódzkie, których zadaniem była współpraca z administracją rządową.

Kolejnym aktem prawnym była ustawa scaleniowa. Pomimo faktu, że akt ten wprowadził prymat administracji rządowej nad organami samorządu terytorialnego głównie w aspekcie kontroli i nadzoru, to należy podkreślić, że wpłynął on na znaczące ujednoczenie ustroju jednostek samorządu terytorialnego.¹⁶⁰ Nie była to jednak pierwsza próba, ponieważ tuż po uchwaleniu Konstytucji marcowej podjęto prace nad ustawami samorządowymi w Departamencie Samorządowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a następnie Rada Ministrów przedstawiła pakiet ustaw samorządowych dotyczących gmin i powiatów.¹⁶¹

Odnosząc się do głównych założeń ustawy scaleniowej należy wskazać, że ujedniczyła ona nazwy oraz ustrój samorządu gminnego, miejskiego i powiatowego. W art. 1 ustawy scaleniowej wprowadzono podział organów na uchwałodawcze (kontrolujące) oraz wykonawcze (zarządzające i wykonawcze). W pierwszej grupie organów znalazły się rady gminne, miejskie i powiatowe, natomiast do drugiej grupy zaliczono zarząd gminy, zarząd miejski (z burmistrzem lub prezydentem na czele, którego wybór wymagał zatwierdzenia przez właściwy organ administracji rządowej) oraz zarząd powiatu.¹⁶² Kadencja organów trwała 5 lat. Niniejsza struktura organów stała się inspiracją dla twórców ustaw samorządowych w III Rzeczypospolitej.¹⁶³ Ustawa wprowadziła stanowisko starosty stojącego na czele wydziału powiatowego, a zatem będącego organem administracji rządowej.¹⁶⁴ Istotne było również wprowadzenie zasady domniemania kompetencji przewodniczących organów wykonawczych

¹⁵⁷ J. Dziobek-Romański, *Samorząd Terytorialny w II Rzeczypospolitej*, Roczniki Nauk Prawnych, 2012 r. tom XXII nr 2, s. 159.

¹⁵⁸ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, Dz. U. z 1928 r. nr 11, poz. 86, dalej: Rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r.

¹⁵⁹ por. art. 93 Rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r.

¹⁶⁰ J. Służewski, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981, s. 26.

¹⁶¹ A. Warzocha, *Samorząd terytorialny w II RP – w drodze ku własnemu państwu*, Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, 2012 wydanie specjalne, s. 359.

¹⁶² W. Ćwik, J. Reder, *Lubelszczyzna: dzieje rozwoju terytorialnego, podziałów administracyjnych i podziału władz*, Lublin 1997, s. 143.

¹⁶³ H. Izdebski, *Historia (...)*, 1997, s. 143.

¹⁶⁴ Tamże.

oraz samych organów wykonawczych, co oznaczało, że organy uchwałodawcze mogły działać tylko w przypadkach wskazanych w ustawach, a pozycja starostów, prezydentów, burmistrzów i wójtów została w znaczący sposób wzmocniona.¹⁶⁵ Kierunek, który został obrany przez ówczesnego ustawodawcę przypomina nieco rozwiązania przyjęte w III Republice Francuskiej, które opierały się na centralizacji administracji, a także na dużej ingerencji władzy państwowej w zakres kompetencyjny jednostek samorządu terytorialnego, czego przykładem może być instytucja prefekta w departamencie lub regionie.¹⁶⁶

Ustawa wprowadziła również prawo wybierania kandydatów do organów ustrojowych, które przysługiwało każdemu obywatelowi, bez względu na płeć, który do dnia zarządzenia wyborów ukończył 24 rok życia.¹⁶⁷ Bierne prawo wyborcze przysługiwało natomiast obywatelowi, który ukończył 30 rok życia.¹⁶⁸

Jakkolwiek oceniać regulacje ustawy scaleniowej, z całą pewnością należy stwierdzić, że jej wprowadzenie ukształtowało jednolity charakter samorządu na jego dwóch poziomach. Dotychczasowy stan prawny, utrzymujący *de facto* trzy modele ustrojowe samorządu terytorialnego nie był przystosowany do ówczesnych realiów społeczno-gospodarczych. Jego ujednoliconą formą była platformą walki szerokich mas społeczeństwa o poprawę swojego położenia, natomiast znaczenia jego instytucji nawet w okrojonej formie negować nie należy, gdyż to dzięki niemu po 1926 r. można mówić, że w Polsce działał reżim autorytarny, a nie faszystowski.¹⁶⁹

Zwieńczeniem procesu ograniczania zakresu kompetencyjnego samorządu terytorialnego była Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.¹⁷⁰, która wprowadziła znaczą centralizację ustroju państwa polskiego. Stosunek władz państwowych do tematyki samorządu terytorialnego został przedstawiony poprzez lakoniczne uregulowania niniejszego zagadnienia. W art. 4 ust. 3 Konstytucji kwietniowej podkreślono, że państwo powoła samorząd terytorialny do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego, co w zestawieniu z regulacjami art. 4 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji kwietniowej, wprowadzającymi zasadę kształtowania życia społecznego w oparciu o państwo, wskazuje na ideę nadrzędności państwa nad samorządem. Potwierdzeniem tego poglądu jest przepis z art. 75 ust. 1 Konstytucji

¹⁶⁵ por. art. 46 ustawy scaleniowej.

¹⁶⁶ Prefekt jest reprezentantem rządu centralnego w departamencie lub regionie. Nominacja na stanowisko następuje na podstawie dekretu Prezydenta Republiki Francuskiej. Zob. więcej na ten temat: N. Kada, *Dictionnaire d'administration publique*, Grenoble 2014, s. 391-392.

¹⁶⁷ por. art. 3 ust. 1 ustawy scaleniowej.

¹⁶⁸ por. art. 4 ustawy scaleniowej.

¹⁶⁹ H. Czajka, *Samorząd terytorialny w latach 1919-1939*, Pomoce archiwalne, Zamość 2003, s. 72.

¹⁷⁰ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935, Dz. U. z 1935 r. nr 30, poz. 227, dalej: Konstytucja kwietniowa.

kwietniowej, w którym określono, że celem samorządu wojewódzkiego, powiatowego oraz gminnego jest urzeczywistnienie zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych. Nadrzędność państwa przejawiała się również w art. 75 ust. 2 Konstytucji kwietniowej w postaci obowiązku zatwierdzania wydawanych norm przez władzę nadzorczą oraz w art. 75 ust. 5 Konstytucji kwietniowej gdzie nadzór nad działalnością samorządu został powierzony organom rządu lub organom samorządu wyższego stopnia. Ograniczona ilość przepisów, brak regulacji dotyczących: wybieralności organów uchwałodawczych, prawa stanowienia, samodzielności samorządów oraz o strukturze wewnętrznej organów, świadczyła o zredukowaniu roli samorządu terytorialnego w funkcjonowaniu państwa. Problematykę tę zauważył T. Bigo, który upatrywał w Konstytucji kwietniowej *otwarcie drogi do przemian w zakresie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, aż do jej skasowania*.¹⁷¹ Natomiast H. Izdebski wysunął pogląd, że Konstytucja kwietniowa przekształciła samorząd terytorialny w formę administracji państwowej.¹⁷²

Szczególną uwagę należy poświęcić tematyce samorządu wojewódzkiego w kontekście niezrealizowanego ujednoczenia jego struktury. W porównaniu z reformami na poziomie gmin i powiatów status prawny województwa wydaje się być tematem zmarginalizowanym przez kolejne rządy II Rzeczypospolitej. Jako tego przyczyny W. Wakar podkreśla problemy natury narodowościowej, społecznej, gospodarczej oraz politycznej, wskazując jednocześnie na niepopularność województw wśród ludności ze względu na pośrednie wywodzenie się ich z podziałów *znieawidzonych* zaborców.¹⁷³ Po odzyskaniu niepodległości zdecydowano się utrzymać podział narzucony przez państwa zaborcze, ponieważ niepewna sytuacja na granicach państwa nie sprzyjała powrotowi do podziału terytorialnego z czasów I Rzeczypospolitej. Rozwiązanie to było również racjonalne pod względem prawnym, ponieważ łączenie gmin i powiatów wywodzących się z różnych państw zaborczych w jedno województwo spowodowałoby obowiązywanie różnych systemów prawnych na terenie jednej jednostki administracyjnej (wyjątkiem było województwo śląskie).¹⁷⁴ Województwa w II Rzeczypospolitej pełniły funkcje pośredniczące pomiędzy rządem a jednostkami niższego stopnia.¹⁷⁵ Wraz z wojewodą tworzyły czynnik nadzorujący poczynania instytucji samorządowych szczebla powiatowego i gminnego. Instytucją oddziałującą na zakres funkcji i

¹⁷¹ T. Bigo, *Samorząd terytorialny w nowej konstytucji*, Lwów 1936, s. 11.

¹⁷² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 97.

¹⁷³ W. Wakar, *Zagadnienie samorządu w Rzeczypospolitej Odzyskanej*, Warszawa 1925, s. 12-13.

¹⁷⁴ C. Leszczyńska, *Województwo w II Rzeczypospolitej* [w:], *Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy*, red. K. Chojnacka, Warszawa 1990, s. 40.

¹⁷⁵ W. Wakar, *Zagadnienie (...)*, s. 14.

działań organów wojewódzkich miał być samorząd wojewódzki, który do 1939 r. nie został wprowadzony. Próbą jego utworzenia była m.in. ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego.¹⁷⁶ Niewprowadzony w życie akt prawny wprowadzał normy generalne samorządu wojewódzkiego regulując jego działalność i zakres kompetencyjny. Organem stanowiącym miały zostać sejmiki, których akty prawne miały być sankcjonowane decyzją Prezydenta RP, przy kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów.¹⁷⁷ Natomiast organami wykonawczymi miały być wydziały wojewódzkie.¹⁷⁸ Niewydanie aktów wykonawczych do powyższej ustawy spowodowało, iż w okresie II Rzeczypospolitej nie wprowadzono jednolitego samorządu wojewódzkiego, a jedynie w województwach byłego zaboru pruskiego (pomorskie, poznańskie), w województwie śląskim oraz w mieście stołecznym Warszawa funkcjonowały elementy samorządowe. W przypadku dwóch pierwszych województw była to spuścizna po ustawodawstwie pruskim regulującym samorząd prowincji. Natomiast w kontekście województwa śląskiego mowa jest o odrębnym ustroju terytorialnym wprowadzonym na mocy Ustawy Konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r. zawierającej Statut Organiczny Województwa Śląskiego.¹⁷⁹ Rozszerzenie kompetencji województwa śląskiego było spowodowane kwestiami narodowościowymi, a przede wszystkim politycznymi, ponieważ ustawa ta stanowiła swoistą zachętę do opowiedzenia się za państwem polskim ludności miejscowej w nadchodzącym plebiscycie. Sejm Śląski pełnił rolę wojewódzkiego organu stanowiącego, natomiast organem wykonawczym była Śląska Rada Wojewódzka z wojewodą na czele. Zakres kompetencyjny województwa śląskiego był na tyle szeroki, że wielu autorów przedmiotu określało związek województwa z Rzeczypospolitą jako *unia realna dwóch państw*.¹⁸⁰ Co ciekawe, w 1925 r. tzw. *komisja trzech* (prof. Bobrzyński, prof. Kasznica, podsekretarz stanu Smólski) powołana przy rządzie Skrzyńskiego przedstawiła projekt reorganizacji administracji, w którym krytycznie odniosła się do ustroju województwa śląskiego, podkreślając, że istnienie województw o charakterze samorządowym może doprowadzić do rywalizacji Sejmów wojewódzkich z Sejmem Rzeczypospolitej, a wręcz doprowadzić do federacji silnych województw samorządowych.¹⁸¹

¹⁷⁶ Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego, Dz. U. z 1922 r. nr 90, poz. 829, dalej: u.p.s.w.

¹⁷⁷ por. art. 3 u.p.s.w.

¹⁷⁸ Tamże.

¹⁷⁹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca Statut Organiczny Województwa Śląskiego, Dz. U. z 1920 r. nr 73, poz. 497.

¹⁸⁰ M. Jaroszyński, *Samorząd (...)*, s. 99.

¹⁸¹ J.S. Langrod, *Ze studiów nad podziałem administracyjnym państwa*, Kraków 1931, s. 120.

Drugim przykładem samorządu wojewódzkiego było miasto stołeczne Warszawa, którego urząd został uregulowany na podstawie ustawy z dnia 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie m. st. Warszawy.¹⁸² Do 1938 r. Warszawa była objęta dedykowanymi aktami prawnymi, ale dopiero powyższa ustawa w art. 1 wprowadziła regulację, iż gmina Warszawa jest jednostką samorządu terytorialnego gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. W art. 8 u.s.m.w. ustanowiono Radę Miejską jako organ stanowiący, natomiast w art. 39 u.s.m.w. uregulowano organ wykonawczy, jakim był Zarząd Miejski w skład, którego wchodził Prezydent miasta. Z powodu krótkiego okresu funkcjonowania samorządu wojewódzkiego w Warszawie nie wcielono w życie przepisów o dzielnicach i radach dzielnicowych.

Analiza tematyki samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej wskazuje, że odziedziczone po państwach zaborczych rozwiązania w wielu przypadkach pozostały w mocy do dnia wybuchu II wojny światowej. Mając jednak na uwadze fakt złożoności struktury narodowościowej państwa, brak rozbudowanej tradycji samorządowej oraz niesprzyjającego klimatu politycznego na arenie międzynarodowej, należy pozytywnie ocenić kroki, które zostały podjęte ku stworzeniu autorskiego modelu samorządu terytorialnego. Utworzono 17 województw w tym dwa o szczególnym charakterze (województwo śląskie oraz województwo grodzkie – Warszawa). Wypada również odnotować, że udało się zlikwidować elementy nieprzystające do nowoczesnego modelu państwa jakimi były obszary dworskie, czy też zbyt duża ilość gmin oraz powiatów.¹⁸³ Pomimo niedokończonego procesu ujednocniającego strukturę administracyjną państwa należy podkreślić, że wprowadzona ustawa scaleniowa była śmiałym projektem, której rozwiązania zostały zaimplementowane w trakcie restytucji samorządu terytorialnego po 1989 r.

1.3. Samorząd terytorialny w trakcie II wojny światowej

Wybuch II wojny światowej 1 września 1939 r. spowodował faktyczną likwidację samorządu terytorialnego na terenie okupowanej II Rzeczypospolitej. Pakt Ribbentrop-Mołotow przewidywał podział *przegranego* państwa polskiego na strefę interesów Niemiec i ZSRR rozgraniczonych linią wyznaczoną przez rzeki Narew-Wisła-San.¹⁸⁴ Po stronie niemieckiej znalazło się 48,5% obszaru II Rzeczypospolitej i zamieszkałego przez 20,4 mln ludności,

¹⁸² Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie m. st. Warszawy, Dz. U. z 1938 r. nr 63, poz. 479, dalej: u.s.m.w.

¹⁸³ J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 90.

¹⁸⁴ M. Kornat, *Polska 1939 roku wobec paktu Ribbentrop-Mołotow. Problem zbliżenia niemiecko-sowieckiego w polityce zagranicznej II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002, s. 23.

natomiast ZSRR zajął przeszło 50% terytorium wraz z 14,3 mln ludności.¹⁸⁵ Obszary zagarnięte przez okupanta niemieckiego zostały podzielone na te, które zostały wcielone bezpośrednio do III Rzeszy oraz na te, które na wzór rozwiązań z czasów I wojny światowej zostały włączone w utworzone Generalne Gubernatorstwo. W pierwszej grupie znalazły się następujące regiony: Wolne Miasto Gdańsk, Pomorze, Wielkopolska, Górny Śląsk, Zagłębie Dąbrowskie, Suwalszczyzna oraz część województw łódzkiego, warszawskiego, kieleckiego, krakowskiego.¹⁸⁶ Przejęcie powyższych obszarów wiązało się z utworzeniem dwóch nowych prowincji Rzeszy; Gdańsk-Prusy Zachodnie (*niem. Reichsgau Danzing Westpreussen* – dzielący się na trzy rejencje) oraz Kraj Warty (*niem. Wartheland* – dzielący się na trzy rejencje). Pozostałe obszary przyłączono do prowincji Prusy Wschodnie oraz Śląsk, a w 1941 r. utworzono trzecią prowincję na terenie Górnego Śląska (*niem. Oberschlesien*).¹⁸⁷ Podział terytorialny III Rzeszy opierał się na okręgach, rejencjach i powiatach miejskich oraz wiejskich. Obrano monokratyczną konstrukcję organów administracyjnych, które w sposób znaczący odbiegały od wzorców historycznych. W okręgach administrację sprawowali namiestnicy mianowani przez kanclerza Rzeszy. Kierowali oni administracją zespoloną oraz sprawowali nadzór nad działalnością administracji niezespolonej. Funkcja namiestnika była związana ze sprawowaniem funkcji kierownika (*niem. Gauleiter*) Narodowosocjalistycznej Partii Robotniczej (*niem. NSDAP*), co jednoznacznie wiązało się z posiadaniem silnej pozycji politycznej. W rejencjach władzę administracyjno-polityczną sprawował prezydent, natomiast w powiatach odpowiednio burmistrz (*niem. Burgermeister*) oraz starosta (*niem. Landrat*).¹⁸⁸

Druga grupa ziem polskich została włączona do Generalnego Gubernatorstwa utworzonego na mocy dekretu A. Hitlera o *administracji okupowanych polskich obszarów*.¹⁸⁹ Generalne Gubernatorstwo zostało utworzone na terytorium byłego województwa lubelskiego, części województwa kieleckiego, warszawskiego, krakowskiego i lwowskiego. Jednostka ta była osobą prawną o własnych prawach i obowiązkach.¹⁹⁰ Co ważne, przyjęto zasadę zachowania w mocy praw, które nie były sprzeczne z regulacjami o przejmowaniu administracji przez Rzeszę.¹⁹¹ Tę specyficzną formę państwowości podzielono terytorialnie na: dystrykty, powiaty, powiaty miejskie oraz gminy wiejskie i miejski. W najwyższej jednostce władzę sprawował szef dystryktu (od 1941 r. gubernator), a organem wykonawczym był urząd

¹⁸⁵ W. Witkowski, *Historia (...)*, s. 384.

¹⁸⁶ Tamże.

¹⁸⁷ *Mały Rocznik Statystyczny Polski wrzesień 1939–czerwiec 1941*, Londyn 1941, s. 5

¹⁸⁸ M. Łapa, *Sto lat samorządu. Sto lat niepodległości.*, Łódź 2018, s. 70.

¹⁸⁹ A. Weh, *Prawo Generalnego Gubernatorstwa*, Kraków 1940, s. 32-33.

¹⁹⁰ Tamże.

¹⁹¹ W. Witkowski, *Historia (...)*, s. 385.

gubernatora.¹⁹² W powiatach administrację sprawowali starostowie i starostowie wiejscy, natomiast w gminach zachowano burmistrzów, wójtów i sołtysów z okresu II Rzeczypospolitej, którzy sprawowali funkcje organów wykonawczych, lecz w pełni podporządkowanych władzom niemieckim.¹⁹³ W kontekście gmin wypada podkreślić, iż dnia 28 listopada 1939 r. na mocy rozporządzenia H. Franka *o zarządzie gmin polskich* uchylono przepisy ustawy scaleniowej. Zarząd gminy został natomiast *przekazany* burmistrzowi pochodzącego z nominacji, który *zastępował gminę* i podlegał staroście.¹⁹⁴

ZSRR przejmując kontrolę nad województwami: wileńskim (w październiku 1939 r. zostało przekazane Litwie), nowogrodzkim, poleskim, wołyńskim, tarnopolskim, stanisławowskim oraz częścią białostockiego i lwowskiego, przybrał odmienną strategię ich inkorporowania. Początkowo utworzono dwie jednostki administracyjne tj. Zachodnią Białoruś oraz Zachodnią Ukrainę, z zachowaniem polskiego podziału administracyjnego, lecz z własną administracją terenową w postaci Tymczasowych Zarządów miast, powiatów i województw.¹⁹⁵ Był to zabieg celowy, ponieważ J. Stalin postanowił *zalegalizować* aneksję poprzez uchwały Zgromadzeń wyrażających zgodę na unifikację polskich terenów z ZSRR.¹⁹⁶ Wobec powyższego 2 listopada 1939 r. decyzją Rady Najwyższej Związku Radzieckie dwie tymczasowe jednostki zostały włączone odpowiednio do Białoruskiej i Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Natomiast w 1940 r. po przejęciu Litwy i ponownej aneksji Wileńszczyzny utworzono Litewską Socjalistyczną Republikę Radziecką. W poszczególnych SRR utworzono obwody (w miejsce województw), rejony (w miejsce powiatów) oraz rejony miejskie i wiejskie (w miejsce gmin miejskich i wiejskich).¹⁹⁷ Wobec rozciągnięcia mocy obowiązującej ustawodawstwa radzieckiego, na terenach okupowanych tworzono przede wszystkim aparat partii komunistycznej oraz aparat przymusu (*ros. NKWD*).¹⁹⁸ Utworzono zatem organy decyzyjne jakimi były rady obwodowe, rejonowe, miejskie, gminne i wiejskie. Określono dwuletnią kadencję dla rad terenowych.¹⁹⁹ Podobnie do ustroju niemieckiego, najwyższą władzę w radach sprawowali I sekretarze komitetów partyjnych.

¹⁹² W. Witkowski, *Historia (...)*, s. 391.

¹⁹³ M. Łapa, *Sto (...)*, s. 70.

¹⁹⁴ A. Weh, *Prawo (...)*, s. 44.

¹⁹⁵ W. Bonusiak, *Unifikacja Galicji Wschodniej i Wołynia z ZSRR (1939-1941)*, Studia Rzeszowskie t.3, Rzeszów 1996, s. 53.

¹⁹⁶ Tamże.

¹⁹⁷ W. Witkowski, *Historia (...)*, s. 387.

¹⁹⁸ M. Łapa, *Sto (...)*, s. 71.

¹⁹⁹ W. Bonusiak, *Funkcjonowanie władz okupacyjnych ZSRR na kresach wschodnich II Rzeczypospolitej w latach 1939-1941*, Z historii państwa, prawa, miast i Polonii, Rzeszów 1998, s. 39.

Poczynione uwagi mają na celu ogólne przedstawienie koncepcji organizacji administracji publicznej w systemach totalitarnych. Należy podkreślić, że z powodu działań wojennych poszczególne terytoria przechodziły z kontroli jednego państwa pod kontrolę drugiego. Niemniej okupacja II Rzeczypospolitej był okresem zupełnego rozpadu instytucji samorządu terytorialnego, niezależnie od państwa, pod którego kontrolą się znajdowała. Podsumowując, ścisłe powiązanie organów terenowych ze stanowiskami partyjnymi oraz podporządkowanie ich organom centralnym było aberracją koncepcji decentralizacji państwa.

1.4. Samorząd terytorialny po 1944 r.

Okres po 1944 r. nazywany przez część autorów wyzwoleniem spod okupacji niemieckiej, zaś przez pozostałych rozciągnięciem okupacji ZSRR na zachodnie regiony Polski, z całą pewnością jest czasem restytucji organów państwa polskiego. Wśród społeczeństwa wycofanie się okupanta niemieckiego rozbudziło głębokie nadzieje na powrót suwerenności, dlatego też już w dniu 22 lipca 1944 r. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN) ogłosił Manifest²⁰⁰, w którym uznał – do czasu zwołania sejmu ustawodawczego i uchwalenia nowej konstytucji – za obowiązujące podstawowe założenia Konstytucji marcowej.²⁰¹ W kontekście samorządu terytorialnego była to zapowiedź powołania w najbliższych latach dualistycznego modelu władzy państwowej, z powrotem do tradycji szerokiego samorządu terytorialnego.²⁰² Zdaniem Z. Leońskiego przyjęcie bezpośrednio po wojnie takiego modelu i porządku w państwie wynikało z potrzeb czysto taktycznych bowiem łatwiej było przebudować ustrój, korzystając ze znanych i akceptowalnych społecznie rozwiązań, niż wprowadzać obce koncepcje mogące być traktowane jako sowietyzacja odradzającej się Polski.²⁰³ Dlatego, już dnia 21 sierpnia 1944 r. dekretem PKWN o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji, powołano na mocy przepisów przedwojennych wojewodów i starostów w roli organów administracji rządowej²⁰⁴, natomiast dnia 23 listopada 1944 r. przywrócono organy samorządu terytorialnego, na podstawie przepisów ustawy scaleniowej z 1933 r.²⁰⁵ Co istotne, ówczesny ustawodawca wprowadził

²⁰⁰ Manifest z dnia 22 lipca 1944 r., Dz. U. z 1944 r. nr 1, poz. 1.

²⁰¹ B. Dolnicki, *Samorząd (...)*, s. 61.

²⁰² L. Jastrzębski, *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie* [w:], *Zarys historii terenowych organów władzy i administracji państwowej*, red. J. Służewski, Warszawa 1977, s. 36.

²⁰³ Z. Leoński, *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, Samorząd Terytorialny, 1991 nr 3, s. 43.

²⁰⁴ Dekret PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r., o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji, Dz. U. z 1944 r. nr 2, poz. 8.

²⁰⁵ Dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 r., o organizacji i zakresie działań samorządu terytorialnego, Dz. U. 1944 nr 14 poz. 74.

zasadę trójtorowości administracji terenowej poprzez utworzenie nieznanych dotąd w polskim prawie rad narodowych.²⁰⁶ Była to instytucja wzorowana na rozwiązaniach radzieckich, której celem było skupienie w gestii jednego organu całej władzy państwowej i samorządowej.²⁰⁷ Przykładami tego było ściśle powiązanie samorządu z radami narodowymi poprzez powierzenie im funkcji organów stanowiących samorządu terytorialnego, a także wprowadzenie silnego nadzoru.²⁰⁸ Zdaniem H. Izdebskiego samorząd terytorialny był sprowadzony do roli wyłącznie organu wykonawczego rady, czego ostatecznym przypieczętowaniem było określenie jej w 1946 r. jako organ planowania działalności publicznej i kontroli.²⁰⁹

Organizacja samorządu terytorialnego w nowej rzeczywistości jak już zostało wspomniane opierała się na zasadach wprowadzonych na mocy ustawy scaleniowej z pewnymi jednak różnicami. Poza przywróceniem gmin wiejskich, miejskich oraz powiatów wprowadzono – w przeciwieństwie do rozwiązań II Rzeczypospolitej – wojewódzkie związki samorządowe na terenie całej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.²¹⁰ Przewidziano również funkcję prezydenta w miastach wyłączonych z powiatowych związków samorządowych (zastąpiono w ten sposób instytucję starosty grodzkiego).

W 1950 r. w pełni zaimplementowano do polskiego porządku prawnego rozwiązania zaczerpnięte ze wzorca radzieckiego, co wiązało się z ostateczną likwidacją dotychczasowych pionów administracji rządowej oraz samorządowej.²¹¹ Decydującym przepisem był art. 37 u.t.o.j.w.p., który przekazał dotychczasowy zakres właściwości zniesionych organów radom narodowym. Odtąd cała władza należała do rad narodowych, a w ich ramach organami administracji państwowej stały się prezydia rad. Zdaniem A. Ginsberga-Geberta reformę wprowadzoną w 1950 r. należy ocenić negatywnie bowiem odebranie gminom osobowości prawnej i pozbawienie prawa własności do majątku, uzależniło je od organów zwierzchnich i uniemożliwiło podejmowanie inicjatyw gospodarczych w interesie lokalnych społeczności.²¹²

Okres między 1944 r. a 1950 r. jest w literaturze przedmiotu nazywany czasem kształtowania się koncepcji modelu administracji terenowej.²¹³ Przywrócenie instytucji

²⁰⁶ Ustawa z dnia 11 września 1944 r., o organizacji i zakresie działania rad narodowych, Dz. U. z 1944 r. nr 5, poz. 22.

²⁰⁷ P. Gontarczyk, *Polska Partia Robotnicza. Droga do władzy (1941-1944)*, Warszawa 2006, s. 386.

²⁰⁸ Tamże.

²⁰⁹ H. Izdebski, *Samorząd (...)*, s. 63.

²¹⁰ B. Dolnicki, *Samorząd (...)*, s. 62.

²¹¹ Ustawa z dnia 20 marca 1950 r., o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U. z 1950 r. nr 16, poz. 94, dalej: u.t.o.j.w.p., oraz Z. Leoński, *Rewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, Poznań 1974, s. 30.

²¹² A. Ginsberg-Gebert, *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Warszawa 1990, s. 16.

²¹³ B. Dolnicki, *Samorząd (...)*, s. 61-63.

samorządowych miało na celu wspomoczenie szybkiego odbudowania państwa ze zniszczeń wojennych, dlatego charakter przyjętych rozwiązań prawnych w okresie przejściowym nie jest jednoznaczny. Niewątpliwie jednak można stwierdzić, że wprowadzane stopniowo reformy przybliżały ustrój do modelu centralistycznego.²¹⁴

W kolejnych latach system administracji publicznej był podporządkowany silnie scentralizowanej i zhierarchizowanej strukturze rad narodowych. Potrzeby lokalne odsuwano na dalszy plan, a realizowano inwestycje niezbędne z punktu widzenia gospodarki narodowej oraz wieloletnich planów wyznaczanych przez Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą, a formalnie przyjmowanych przez Sejm.²¹⁵ W ten sposób władze terenowe przestały pełnić rolę gospodarza wsi, miast i powiatów.²¹⁶ W okresie od 1972 r. do 1975 r. dostrzegalna była częściowa próba powrotu do rozwiązań sprzed reformy w 1950 r. polegająca na przeniesieniu kompetencji organów wyższych stopniem na organy niższego szczebla w zakresie planowania i budżetowania gospodarki terenowej oraz pozbawienia prezydów roli wykonawczo-zarządzającej poprzez wprowadzenie organów wykonawczych w postaci rady wojewodów, prezydentów miast oraz naczelników miast i gmin.²¹⁷ Jednak już w 1975 r. wzmocniono centralizm w kierowaniu administracją i gospodarką poprzez zniesienie trójstopniowego podziału administracyjnego kraju i wprowadzenie 49 województw o zadaniach zbliżonych do zlikwidowanych powiatów.²¹⁸ Zgodnie z poglądem wyrażonym przez H. Izdebskiego, należy podkreślić, że reformie terytorialnej towarzyszyły również zmiany strukturalne w organach administracji terenowej często bez racjonalnego uzasadnienia.²¹⁹

W tym miejscu wypada zaznaczyć, że w 1983 r. przywrócono do polskiego porządku prawnego pojęcie samorządu terytorialnego. Jednak była to tylko teoretyczna restytucja omawianej instytucji, ponieważ nie przyznano samodzielności finansowej radom, utrzymując tym samym uzależnienie od woli organów wojewódzkich i centralnych.²²⁰

Równocześnie do przeprowadzanych przez rząd reform administracji publicznej, środowiska opozycyjne rozpoczęły prace nad stworzeniem koncepcji utworzenia samorządu terytorialnego w jego prawidłowym znaczeniu. Pierwsze inicjatywy zostały podjęte w 1981 r.,

²¹⁴ Tamże.

²¹⁵ S. Wójcik, *Samorząd(...)*, s. 212-214.

²¹⁶ Tamże.

²¹⁷ Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, Dz. U. z 1958 r. nr 5. poz. 15.

²¹⁸ Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz. U. z 1975 r. nr 16, poz. 91.

²¹⁹ H. Izdebski, *Samorząd (...)*, s. 64.

²²⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r., o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz. U. z 1983 r. nr 26, poz. 183.

a jedną z nich było utworzenie Społecznego Zespołu Samorządów Terytorialnych i Instrumentów Polityki Przestrzennej, którego początkowym zadaniem było stworzenie społecznej świadomości o istocie samorządu terytorialnego w demokratycznym ustroju państwa.²²¹ Blisko 40-letni okres autorytarnej centralizacji państwa spowodował, że dla większości osób temat był zupełnie nieznanym, natomiast pokolenie, które działało w samorządzie II Rzeczypospolitej już przeminęło.²²² Pierwotne postulaty posiadały charakter ogólny bowiem koncentrowały się na wskazaniu potrzeby odbudowy samorządu terytorialnego, jego istoty, zadań oraz podstaw prawnych i ekonomicznych. Warto jednak podkreślić, że w 1981 r. prace opozycji zostały zauważone przez ówczesną administrację terenową, która była zainteresowana reformami mogącymi zmniejszyć narastające napięcie społeczne w kraju.²²³ Przykładem wstępnej współpracy była konferencja zorganizowana przez Komisję Reformy Gospodarczej w Jadwisinie w dniach 21-24 października 1981 r., w efekcie której powstał wspólny raport p.t. *Tezy w sprawie funkcji gospodarczych samorządu terytorialnego*. Wprowadzenie stanu wojennego w dniu 13 grudnia 1981 r. przerwało jakąkolwiek współpracę z instytucjami państwowymi, a ponadto w znacznym stopniu utrudniło prace koncepcyjne nad samorządem terytorialnym, które przeniosły się do tzw. podziemia. Najogólniej mówiąc w pierwszej połowie lat 80 określono podstawowe postulaty będące podstawą dalszych prac w okresie transformacji ustrojowej np. konieczność wprowadzenia zasady pomocniczości, czy też nadanie uprawnień organom lokalnym prawa do decydowania o całokształcie spraw lokalnych.²²⁴

W ostatnich latach PRL prace nad restytucją samorządu terytorialnego stawały się coraz bardziej zaawansowane. Środowiska opozycyjne zaprosiły do wspólnych prac przedstawicieli zagranicznych uniwersytetów, zaczęto publikować prace naukowe na temat samorządu w II Rzeczypospolitej. Samorządność stawała się również coraz bardziej atrakcyjnym tematem dla Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej czego przykładem była nowelizacja Konstytucji PRL w 1988 r. wprowadzająca możliwość dysponowania przez rady narodowe mieniem komunalnym stanowiącym własność samorządu terytorialnego.²²⁵ W tym samym roku powołano przy Lechu Wałęsie Komitet Obywatelski, który w trakcie późniejszych obrad Okrągłego Stołu podnosił zagadnienia dotyczące samorządu terytorialnego. W podpisanym

²²¹ J. Reguński, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Warszawa 2009, s. 33.

²²² Tamże.

²²³ J. Reguński, *Local government reform in Poland: an insider's story*, Budapeszt 2003, s. 23.

²²⁴ J. Reguński, *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980-1990*, Warszawa 2000, s. 36.

²²⁵ Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. z 1988 r. nr 19, poz. 129.

dnia 4 marca 1989 r. tzw. *Protokole Końcowym* zapewniono przyznanie gminom osobowości prawnej, przekazanie części mienia państwowego, zapewnienia samodzielności finansowej, utworzenia stałej ordynacji wyborczej, stworzenia możliwości zaskarżenia przez samorząd terytorialny decyzji władz państwowych do Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów powszechnych.²²⁶ Pierwszą realizacją postulatów była nowelizacja Konstytucji PRL w 1989 r. wprowadzająca zasadę udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, co stawało się podstawą konstytucyjną do stworzenia pakietu ustaw samorządowych.²²⁷ Następnie nowelizacją z 1990 r. wprowadzono osobny rozdział poświęcony samorządowi terytorialnemu.²²⁸ Symboliczną datą przywrócenia samorządu terytorialnego jest 8 marca 1990 r., czyli dzień przyjęcia ustawy o samorządzie terytorialnym (dzisiejsza u.s.g.).²²⁹ Niniejszy akt prawny uregulował ustrój podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, przerywając dotychczas obowiązującą zasadę jednolitej władzy państwowej.²³⁰ Ponadto, w skład pakietu ustaw samorządowych wchodziły:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz. U. z 1990 r. nr 16, poz. 96;
- ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej Dz. U. z 1990 r. nr 21, poz. 123;
- ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 1990 r. nr 90, poz. 124;
- ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 1990 r. nr 32, poz. 191;
- ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organami gminy a organami administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 1990 r. nr 34, poz. 198;
- ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1990 r. nr 34, poz. 201;

²²⁶ B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2005, s. 47-48.

²²⁷ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. z 1989 r. nr 75, poz. 444.

²²⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. z 1990 r. nr 16, poz. 94.

²²⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1990 r. nr 16, poz. 95.

²³⁰ R. Doganowski, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, Sulechów 2001, s. 67.

- ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1990 r. nr 89, poz. 518.

Wprowadzenie powyższych ustaw było kluczowe z punktu widzenia dalszego rozwoju samorządu terytorialnego. Został on bowiem wyodrębniony z administracji państwowej, przyznano osobowość prawną nabywaną *ex lege*, a także zagwarantowano sądową ochronę samodzielności.²³¹

W 1992 r. ustrojodawca w tzw. *Małej Konstytucji* unormował pozycję prawną samorządu terytorialnego, stanowiąc, że *samorząd terytorialny jest podstawową funkcją organizacji lokalnego życia publicznego*.²³² Podkreślono również, że jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną, zarządzają mieniem komunalnym oraz wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców.²³³

Potwierdzenie pozycji samorządu terytorialnego znalazło się również w Konstytucji RP z 1997 r., dzięki wprowadzeniu w art. 15 i art. 16 ustrojowych zasad: samorządu terytorialnego i decentralizacji władzy publicznej. W tym miejscu należy podkreślić, że na podstawie powyższych norm konstytucyjnych rozpoczęto prace nad dostosowaniem struktury samorządu terytorialnego do przyjętych wzorców zachodnich. Źródłem funkcjonowania ówczesnej administracji w dalszym ciągu były zasady branżowo resortowe, które przeważały nad ustrojem terytorialnym.²³⁴ Dwustopniowy podział administracyjny z 1975 r. nie tylko wymagał zaangażowania wyższych szczebli decyzyjnych w sprawy lokalne, ale również zrywał z historycznym ukształtowaniem społecznym oraz funkcjonalnym.²³⁵ Utrzymanie podziału państwa na 49 województw było nieefektywne i nie odpowiadało standardom europejskim pod względem powierzchni, zaludnienia i potencjału rozwojowego. Wobec powyższego w 1998 r. postanowiono wprowadzić koncepcję trójstopniowego podziału państwa przywracając powiaty oraz województwa o charakterze samorządowym.²³⁶ Utworzono:

- 16 województw, które z mocy prawa stanowią regionalną wspólnotę samorządową,

²³¹ W. Wytrązek, *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin 2009, s. 146.

²³² Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1992 r. nr 84, poz. 426, dalej: *Mała Konstytucja*.

²³³ por. art. 71 i art. 72 *Małej Konstytucji*.

²³⁴ D. Teclaw, *Ewolucja samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1989-1998*, Refleksje. Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM 2015 (12), s. 133

²³⁵ K. Pająk, *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Toruń 2007, s. 70.

²³⁶ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r., o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. z 1998 r. nr 96, poz. 603.

- 308 powiatów ziemskich oraz 65 miast na prawach powiatu, których celem jest utrzymywanie więzi społecznych, kulturowych i ekonomicznych oraz wykształcenie ponadgminnych ośrodków świadczących wyspecjalizowane usługi na rzecz społeczności lokalnych.²³⁷

Podsumowując, kształt odtworzonego samorządu terytorialnego jest wynikiem wieloletnich prac środowisk naukowych oraz politycznych. Jest wynikiem kompromisu pomiędzy wieloma interesariuszami. Co ważne, twórcy nie dokonali bezpośredniego *transferu* rozwiązań zachodnich. Stworzono autorski system odwołujący się do najlepszych doświadczeń zagranicznych oraz do polskich tradycji samorządowych. Należy jednak pamiętać, że historia demokratycznego samorządu na ziemiach polskich jest stosunkowo krótka, dlatego w dalszym ciągu obserwowany jest proces ewolucji jego instytucji.

Samorząd terytorialny w opinii autora niniejszej dysertacji jest podatny na zmieniające się programy rządzących partii politycznych. Wraz ze zmianą środowiska politycznego zajmującego miejsce w rządzie, ewolucja samorządu terytorialnego przybiera różne kształty. Brak skonkretyzowanej, wieloletniej wizji administracji samorządowej jest źródłem wielu niejasności w ustawach samorządowych. Przykładem czego jest m.in. status prawny organów wykonawczych. Po przeprowadzonej w 2002 r. reformie wprowadzającej bezpośredni wybór wójta, burmistrza i prezydenta miasta, struktura organów wykonawczych w polskim samorządzie terytorialnym jest niejednolita.²³⁸ Ponadto, porównanie regulacji dotyczących gmin, powiatów, województw daje podstawy domniemania, iż polski ustawodawca ma problem z podjęciem decyzji, co do którego organu należy przypisać domniemanie kompetencji.²³⁹

²³⁷ D. Teclaw, *Ewolucja (...)*, s. 139. Zakończenie działalności przez struktury administracji publicznej w dotychczasowym kształcie nastąpiło w dniu 31 grudnia 1998 r. Wówczas rozpoczęto realizację reformy decentralizacji i dekoncentracji wprowadzając struktury powiatowe i samorząd wojewódzki.

²³⁸ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, Dz. U. z 2002 r. nr. 113, poz. 984.

²³⁹ Zob. więcej na ten temat w rozdziale IV.

2. Definicja samorządu terytorialnego oraz teoria organów osoby prawnej

Przedstawienie historii polskiej myśli samorządowej było niezbędne dla zrozumienia obecnie stosowanego pojęcia *samorząd terytorialny*. Znajomość zagadnień historycznych ułatwia bowiem zrozumienie idei leżących u podstaw ustroju jednostek samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że długotrwała ewolucja myśli samorządowej jest powodem braku uniwersalnej definicji samorządu terytorialnego.²⁴⁰ W znaczeniu politycznym, samorząd terytorialny oznacza honorowe uczestnictwo osób fizycznych w wykonywaniu określonych zadań państwowych, natomiast w znaczeniu prawnym jest to wykonywanie zadań publicznych przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które działające na własną odpowiedzialność w sposób zdecentralizowany i odrębny względem ingerencji państwowej.²⁴¹ Samorząd terytorialny definiowany jest również jako posiadająca osobowość prawną korporacja społeczności lokalnej zamieszkałej na określonym terenie, która odpowiednio zorganizowana ma prawo do rzeczywistego kierowania częścią spraw publicznych o znaczeniu lokalnym.²⁴²

Przedmiotem dalszych rozważań będzie druga z definicji, która zostanie rozszerzona o katalog elementów (podmiot samorządu, przedmiot samorządu, zadania samorządu, nadzór samorządu) niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego, a które wynikają z przepisów e.k.s.l.

Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność zamieszkała na określonym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy.²⁴³ W literaturze można spotkać również inne pojmowanie podmiotu czego przykładem jest pogląd J. Panejko, który stwierdził, że podmiotem działalności samorządowej jest państwo, samorząd zaś jest jedynie samodzielnym lokalnym organem.²⁴⁴ Obecnie skonstruowana struktura samorządu wskazuje na trafność pierwszego ze znaczeń, ponieważ art. 16 ust. 1 Konstytucji RP określa, że ogół mieszkańców jednostki zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Wobec powyższego upodmiotowienie społeczności lokalnej dokonywane jest zatem przez państwo w celu realizacji jego zadań.²⁴⁵

Przedmiotem samorządu zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP jest uczestniczenie w sprawowaniu władzy publicznej, a zatem jego powinnością jest wykonywanie władzy

²⁴⁰ J. Starościaniak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 53.

²⁴¹ B. Dolnicki, *Samorząd (...)*, s.22.

²⁴² M. Zdyb, *Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Lublin 1993, s. 29.

²⁴³ B. Dolnicki, *Samorząd (...)*, s.24.

²⁴⁴ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno 1934, s. 130.

²⁴⁵ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s. 26.

publicznej. Zasadę tę precyzuje art. 163 Konstytucji RP, zgodnie z którym samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone dla organów innych władz publicznych. W ten sposób zredagowany przepis stanowi swoistą konkretyzację zasady subsydiarności wyrażonej w preambule Konstytucji RP, która odnosi się do podziału zadań między samorząd terytorialny, a państwo oraz do dokonania ich podziału pomiędzy różne szczeble samorządu i aparatu państwowego, jak i do określenia w konsekwencji zasad wykonania zadań publicznych.²⁴⁶ Podstawową funkcją zasady pomocniczości jest zapobieganie zbyt daleko posuniętej ingerencji państwa w funkcjonowanie społeczeństwa, ponieważ postuluje ona niepowierzanie jednostce wyższego stopnia zadań, które mogą być zrealizowane równie wydajnie przez jednostki niższego stopnia.²⁴⁷ Pogląd ten jest tożsamy z definicją zawartą w art. 4 ust. 3 e.k.s.l., w którym stwierdzono, że *odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli, a ich powierzenie innemu organowi władzy winno nastąpić z uwzględnieniem ich zakresu i charakteru oraz wymogów efektywności i gospodarności*. Nie budzi zatem wątpliwości, że celem jest realizacja zadań publicznych o charakterze lokalnym lub regionalnym, które sprawniej i efektywniej mogą być realizowane przez lokalne lub regionalne organy władzy.²⁴⁸

Zadania samorządu terytorialnego rozróżniane są na zadania własne i zlecone.²⁴⁹ Pierwszy rodzaj jest immanentną cechą władztwa samorządowego. Są wykonywane samodzielnie, bez możliwości merytorycznej ingerencji organów państwowych. Jedyną możliwością wpływu jest określony normatywnie nadzór polegający na korygowaniu działań niezgodnych z prawem.²⁵⁰ Natomiast przez pojęcie zadań zleconych należy rozumieć takie zadania, które z uzasadnionych potrzeb państwa oraz na podstawie ustawy zostały zlecone jednostkom samorządu terytorialnego.²⁵¹ W przypadku zadań zleconych jednostką odpowiedzialną za wykonanie oraz finansowanie jest administracja rządowa. Podział ten jest konsekwencją rozróżnienia pojęć decentralizacji i dekoncentracji.²⁵² Decentralizacja oznacza sposób organizacji aparatu administracyjnego, w którym organy niższego stopnia nie są hierarchicznie podporządkowane organom wyższego stopnia, a ingerencja w zakres ich działań może odbywać się tylko na

²⁴⁶ H. Izdebski, *Samorząd (...)*, s. 20 i nast.

²⁴⁷ F. Saint-Ouen, *Podział władzy w demokracji europejskiej*, Samorząd Terytorialny 1991 nr 6, s. 4.

²⁴⁸ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej* [w:], *Istota samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, red. A. Piekara, Warszawa 2002, s. 188.

²⁴⁹ B. Dolnicki, *Samorząd (...)*, s.31.

²⁵⁰ Tamże.

²⁵¹ B. Jaworska-Dębska, *Klasyfikacja zadań zleconych samorządu terytorialnego* [w:], *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 415.

²⁵² E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 197-198

podstawie ustawy i w formach przewidzianych przez prawo.²⁵³ Jest naczelną zasadą ustrojową, odnoszącą się zgodnie z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP do podziału terytorialnego, który ma uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe i jest podstawą istnienia zadań własnych gmin, powiatów oraz województw. Przeciwny charakter reprezentuje dekoncentracja oznaczająca przeniesienie kompetencji na organy niższego stopnia lub równorzędne, dokonane w drodze ustawy lub innego aktu normatywnego. Oznacza ona rozproszenie kompetencji na większą liczbę organów i jest źródłem zadań zleconych.²⁵⁴

Ostatnim z elementów określającym samorząd terytorialny jest instytucja nadzoru. Katalog zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz powierzenie im zadań państwowych wymusza stworzenie gwarancji, że działania samorządu będą zgodne z państwowym porządkiem prawnym. Zdaniem B. Dolnickiego nadzór nad samorządem terytorialnym jest instytucją prawną, która w sposób bezpośredni decyduje o rzeczywistym zakresie swobody jego działania.²⁵⁵ Nadzór jest zbiorem określonych procedur dającym odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego.²⁵⁶ W polskim systemie prawa nadzór nad samorządem terytorialnym uregulowany jest przede wszystkim w art. 171 Konstytucji RP. Ustrojodawca określił, że jedynym dozwolonym nadzorem jest nadzór prawny, a organami upoważnionymi do jego przeprowadzania są: Sejm, Prezes Rady Ministrów, wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe. Kryterium legalności oznacza możliwość zastosowania środków nadzoru wyłącznie w przypadku naruszenia prawa, a ingerencja państwa w działalność samorządu terytorialnego musi mieć ściśle określone granice i nie może naruszać przyznanej samodzielności samorządu.²⁵⁷

Przedstawiony powyżej katalog cech determinujących definicję samorządu terytorialnego jest odpowiedzią doktryny na brak legalnego określenia jego znaczenia.²⁵⁸ Należy pamiętać, że zostały one określone w oparciu o rozdział VII Konstytucji RP zatytułowany *Samorząd terytorialny*. Dlatego przyjęć należy, że wyczerpują one zakres znaczeniowy opisywanej instytucji.

²⁵³ A. Skoczyla, W. Piątek, *Komentarz do art. 15 Konstytucji RP* [w:], *Konstytucja RP, t. I: Komentarz do art. 1-86*, red. L. Bosek, M. Safian, Warszawa 2016, LEGALIS wydanie elektroniczne.

²⁵⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 232.

²⁵⁵ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 140.

²⁵⁶ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 1994 r., sygn. akt W 1/94, OTK 1994/2/47.

²⁵⁷ J. Lemańska, *Kryterium czy kryteria nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego?*, *Samorząd Terytorialny*, 2017 nr 5, s. 27-41.

²⁵⁸ B. Dolnicki, *Samorząd (...)*, s. 65.

Rozwinięciem definicji samorządu terytorialnego w kontekście struktury organów wykonawczych i organów stanowiąco-kontrolnych (*dalej: organów stanowiących*) jest tzw. *teoria organów osoby prawnej*. Art. 165 ust. 1 Konstytucji RP nadaje z mocy prawa, bez konieczności rejestracji osobowość prawną jednostkom samorządu terytorialnego.²⁵⁹ Uszczegółowieniem zasady jest art. 169 Konstytucji RP, w którym stwierdzono, jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. W ten sposób skonstruowana podmiotowość jednostek nawiązuje do *teorii organów* uregulowanej w art. 38 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.²⁶⁰ Ustawodawca zdecydował, że *osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statusie*. Źródłem niniejszej koncepcji należy upatrywać w niemieckiej teorii *organicznej* autorstwa O. v. Gierkego, którego zdaniem osoba prawna jest równie realna jak osoba fizyczna, natomiast jej organy należy utożsamiać z ludzkimi organami np. mowy lub ruchu.²⁶¹ Użyta metafora trafnie obrazuje zależność funkcjonowania osoby prawnej (gminy, powiatu, województwa) ze sprawnym działaniem jej organów, które należy definiować jako stały, niezbędny, ustrojowy składnik, który tworzą osoby fizyczne, objawiający wolę osoby prawnej i umożliwiający tej osobie działanie w ramach jej zdolności prawnej.²⁶² W przypadku gminy, powiatu oraz województwa należy podkreślić, że występują one w dwojakiej roli: władzy publicznej na określonym terytorium oraz podmiotu prawa cywilnego.²⁶³ Brak jest wyodrębnionego systemu organów, które miałyby wyłączne kompetencje w sferze stosunków cywilnoprawnych.²⁶⁴ W związku z powyższym:

- gminę reprezentuje wójt, burmistrz, prezydent miasta, który składa oświadczenia woli w imieniu gminy²⁶⁵;
- związki gminne posiadający osobowość prawną na podstawie art. 65 ust. 2 u.s.g. reprezentowane są przez zarząd, którego kompetencje określa statut związku;
- oświadczenia woli w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu albo jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd;
- oświadczenia woli w imieniu województwa składa marszałek województwa wraz z członkiem zarządu, chyba że statut województwa stanowi inaczej;

²⁵⁹ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2013, s. 195.

²⁶⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U z. 2022 r. poz. 1360, ze zm., dalej: k.c.

²⁶¹ O. v. Gierke, *Privatrecht*, Leipzig 1895, t. 1, § 58-78.

²⁶² A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2017, s. 138.

²⁶³ J. Frąckowiak, *Osobowość prawna gminy*, Prawo CC XIX, AUWr 1993, nr 1470, s. 129.

²⁶⁴ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo (...)*, s. 195.

²⁶⁵ por. art. 31 oraz art. 46 ust. 1 u.s.g.

- gminne, powiatowe, wojewódzkie osoby prawne, posiadające własne mienie, ponoszące odpowiedzialność za swoje zadania oraz reprezentowane przez osobne organ²⁶⁶.

Istotą niniejszego sposobu reprezentacji jest przypisanie działania organu samej osobie prawnej, która na podstawie art. 416 k.c. jest również obowiązana do naprawienia szkody wyrządzonej z winy jej organu.²⁶⁷ Pogląd ten podzielił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 grudnia 2017 r., w którym wskazał, że działania osób fizycznych wchodzących w skład organu uważane są za działania samej osoby prawnej, jednakże tylko o tyle, o ile działania tych osób podejmowane są w granicach kompetencji przewidzianych w przepisach regulujących jej ustrój i sposób działania.²⁶⁸ Na związanie sposobu działań organów z odpowiedzialnością osoby prawnej, wskazał zaś Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 8 listopada 2018 r. Skład orzekający dostrzegł, że niekorzystne działanie burmistrza względem gminy, tym samym podważa jej autorytet i naraża ją na utratę zaufania społeczności samorządowej.²⁶⁹ W przypadku organów jednostek samorządu terytorialnego należy poddać pod rozagę sposoby wykonywania zadań, ponieważ ze względu na monokratyczny charakter organu wykonawczego w gminie oraz kolegialny w powiecie i województwie, sposób podejmowania decyzji będzie odmienny. O ile w przypadku jednoosobowego organu działającego w granicach kompetencji nie powstaje problem zgodności działania z jego *wewnętrzną strukturą*, o tyle działalność organu kolegialnego wymaga już współdziałania osób wchodzących w jego skład.²⁷⁰ W tym przypadku podstawową formą działania organu w sferze wewnętrznej są uchwały zapadające przy zachowaniu wymagań dotyczących większości głosów i kworum. W wewnętrznej strukturze organu musi więc nastąpić akt powzięcia woli przez osoby fizyczne, uznanie jej za wolę osoby prawnej oraz prawne (formalne) uznanie woli za wolę całej osoby prawnej.²⁷¹ Powzięta czynność w stosunkach zewnętrznych będzie poczytywana jednak jako wola osoby prawnej, a nie samego organu.²⁷² W tym kontekście należy również pamiętać o zdolności do czynności prawnych, która podobnie jak w przypadku woli jest realizowana przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Aspekt ten jest normatywną konsekwencją

²⁶⁶ G. Bienienik, H. Pietrzykowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 88-95.

²⁶⁷ M. Dziurda, *Art. 38 [w:] Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz do wybranych przepisów*, red. J. Gudowski, 2018, LEX wydanie elektroniczne.

²⁶⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. akt I CSK 160/17, LEX nr 2447344.

²⁶⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 8 listopada 2018 r., sygn. akt I ACa 505/18, LEX nr 2668074.

²⁷⁰ G. Gorczyński, *Art. 38 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018, LEX wydanie elektroniczne.

²⁷¹ M. Pazdan, *Niektóre konsekwencje teorii organów*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Śląskiego 1969, s. 206.

²⁷² Zob. więcej na ten temat w rozdziale IV.

regulacji art. 38 k.c. i jest silnie sprzężony z działaniem organów osoby prawnej,²⁷³ lecz należy podkreślić, że zarówno zdolność do czynności prawnych, jak i zdolność sądowa oraz zdolność procesowa przynależy z mocy prawa do gminy, powiatu lub województwa.²⁷⁴ Wypada w tym miejscu zaznaczyć, że w procesach decyzyjnych organu kluczowe jest dochowanie wymaganego składu lub też ścisłej wykładni upoważnienia do działania w imieniu danego organu, jednak tematyka ta została podjęta w dalszej części pracy.

Podsumowując, organ jest koniecznym składnikiem osoby prawnej. Gwarantuje on możliwość występowania osoby prawnej w obrocie. W czysto teoretycznych rozważaniach można stwierdzić, że jednak nie wszystkie czynności są podejmowane przez organy bowiem istnieje możliwość powoływania pełnomocników oraz przedstawicieli ustawowych. Jednak z tą różnicą, że realizują zadania o charakterze doraźnym na podstawie upoważnienia organu osoby prawnej. Przeciwnie rozwiązanie oparte na zasadzie przedstawicielstwa wiązałoby się z podejmowaniem decyzji nie w imieniu osoby prawnej, lecz o dokonywaniu czynności prawnych w cudzym imieniu.²⁷⁵

²⁷³ A. Kidyba, *Prawo (...)*, s. 141.

²⁷⁴ J. Murzydło, *Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego w obrocie cywilnoprawnym*, Samorząd Terytorialny, 2007 nr 7-8, s. 103-110.

²⁷⁵ A. Kidyba, *Prawo (...)*, s. 143.

Wnioski

Analiza historyczna polskiej myśli samorządowej wykazuje, że dzisiejsza struktura jednostek samorządu terytorialnego stanowi wypadkową doświadczeń rodzimej doktryny z zagranicznymi rozwiązaniami prawnymi. Wydarzenia historyczne takie jak zabory, I i II wojna światowa oraz uzależnienie od socjalistycznej myśli politycznej, z jednej strony pozwoliły na obserwację i analizę poszczególnych organizacji administracji terenowej, a z drugiej zaś strony spowodowały marginalizację poczucia wartości samorządu terytorialnego wśród społeczeństwa. Dopiero perspektywy odzyskiwania niepodległości powodowały upatrywanie w lokalnych strukturach przyczółku do szeroko pojętej pracy *u podstaw*. Tak też się stało w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku kiedy to rozpoczęto prace koncepcyjne nad obecnie obowiązującym ustrojem samorządowym. Wówczas tworzone były instytucje, które nie istniały, a ich twórcy opierali się na wiedzy teoretycznej bez możliwości konsultacji z praktykami. Celem było stworzenie wspólnie rozumianego samorządu terytorialnego. Jak podkreśla J. Regulski szczególna uwaga została poświęcona podstawowym regulacjom prawnym, a aspekty bardziej skomplikowane zostały odłożone na później.²⁷⁶ To też tłumaczy toczący się wciąż proces ewolucji ustaw samorządowych. W Polsce przyjęto koncepcję rodzimego modelu samorządu terytorialnego opartego na tradycji i wytworzonych już sposobach postępowania. Argumentem było zagwarantowanie zrozumienia struktury przez mieszkańców, którzy w konsekwencji będą pełnić funkcje w organach jednostek samorządu terytorialnego.²⁷⁷

Na podstawie przedstawionych faktów historycznych należy dostrzec, że samorząd terytorialny stał się synonimem wolności obywatelskiej. Pomimo wstępnej niechęci elit politycznych z powodzeniem wprowadzono w życie postulaty decentralizacji państwa. Kolejnym etapem jest ciągle dostosowywanie samorządu terytorialnego do potrzeb lokalnych społeczności czego przykładem są liczne nowelizacje samorządowych ustaw ustrojowych. Istotna jest również bliskość relacji samorządu z obywatelami, dlatego powinien on przybierać kształt pozwalający na coraz to bardziej efektywne wykonywanie zadań.

Skomplikowany sposób wytworzenia się polskiego ustroju samorządowego jest również źródłem problematyki statusu prawnego organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Pierwotną inspiracją była przedwojenna organizacja władzy wykonawczej, która opierała się na modelu kolegialnym (zarząd). Należy także dostrzec, że twórcy

²⁷⁶ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 402.

²⁷⁷ Tamże.

współczesnego samorządu terytorialnego początkowo odstąpili od monokratycznego modelu organu wykonawczego, ponieważ jednoosobowy model zarządzania wspólnotami był społecznie utożsamiany z autorytarną bądź dyktatorską formą sprawowania władzy.²⁷⁸ Nie bez znaczenia jest również fakt, że ustanowienie kolegialnej formy władzy wykonawczej miało stanowić podstawowy mechanizm antykorupcyjny w czasie transformacji ustrojowej.

Dopiero w 2002 r. została wprowadzona do polskiego systemu samorządu terytorialnego monokratyczna forma organu wykonawczego. Tym samym powstała niejednorodna struktura organów wykonawczych w polskim samorządzie terytorialnym, która – jak zostanie dowiedzione – jest źródłem wielu wątpliwości interpretacyjnych. W dalszej części pracy zostanie przeprowadzone studium nad statusem prawnym organów wykonawczych gmin, powiatów oraz województw z uwzględnieniem przewodniej idei twórców samorządu terytorialnego, wedle której samorządowe rozwiązania prawne powinny być klarowne i zrozumiałe dla członków wspólnot terytorialnych.

²⁷⁸ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 405.

Rozdział II

Model organów wykonawczych w polskim samorządzie terytorialnym

Wstęp

W rozdziale I przedstawione zostały wydarzenia historyczne oraz poglądy przedstawicieli doktryny prawa samorządu terytorialnego. Celem analizy było wykazanie tła ewolucji samorządu terytorialnego oraz jego organów. Zdefiniowano również najistotniejsze pojęcia z zakresu prawa samorządu terytorialnego, których znajomość jest niezbędna dla przeprowadzenia studium nad rolą organów wykonawczych w polskim systemie prawa samorządu terytorialnego.

Kolejnym etapem badań jest wprowadzenie zagadnienia organów wykonawczych w ujęciu teoretycznym. Przedstawienie istoty samorządowej władzy wykonawczej w świetle poglądów przedstawicieli krajowej oraz zagranicznej literatury przedmiotu jest niezbędne dla prawidłowego zrozumienia roli, jaką powinien pełnić wójt, zarząd powiatu oraz zarząd województwa w strukturze jednostek samorządu terytorialnego. Poczynione uwagi umożliwią odniesienie faktycznej roli polskich organów wykonawczych do ich teoretycznej pozycji ustrojowej. Nie bez znaczenia będzie też przedstawienie możliwych struktur organów wykonawczych w kontekście towarzyszącym im zalet i wad.

W dalszej części rozdziału zostanie przedstawiony obrany przez ustawodawcę model organów wykonawczych wraz z analizą doboru substratu osobowego. Studium nad monokratyczną oraz kolegialną formą organów wykonawczych będzie stanowić punkt wyjścia szczegółowych rozważań przedstawionych na łamach kolejnych rozdziałów. Istotnym fragmentem rozdziału II będzie omówienie wątpliwości interpretacyjnych procedury wyboru członków organów wykonawczych.

1. Organy wykonawcze w ujęciu teoretycznym

Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego jest wyrazem zorganizowania społeczności lokalnej zamieszkującej na danym terenie w terytorialny związek samorządowy.²⁷⁹ Istotą samorządu terytorialnego w ustroju państwa jest przede wszystkim przekazanie odpowiedzialności za sprawy publiczne organom władzy, które są najbliższe obywateli. W literaturze zagranicznej podkreśla się, że jednostki samorządu terytorialnego umożliwiają efektywną organizację administracji publicznej w państwach o charakterze unitarnym.²⁸⁰ Tożsamy pogląd został wyrażony w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym wskazano, że samorząd terytorialny jest częścią ustroju państwowego wykonującą zadania państwa niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy szczególne dla innych organów administracji publicznej.²⁸¹ Jednostki samorządu terytorialnego jako samodzielne podmioty zapobiegają również omnipotencji państwa poprzez zapewnienie społecznościom lokalnym zdolności do rzeczywistego działania i dawania wyrazu swoim preferencjom.²⁸² Stworzenie instytucji prawnej, w ramach której część zadań państwa zostało scedowane na rzecz społeczności lokalnych, wiąże się bezpośrednio z zasadą subsydiarności. Źródłem zasady pomocniczości jest przede wszystkim art. 4 ust. 3 e.k.s.l., w którym przypisano odpowiedzialność za sprawy publiczne wszystkim organom władzy, które znajdują się najbliższe obywateli.

Na gruncie polskiego prawa bezpośrednie odwołanie do zasady subsydiarności znajduje się już w Preambule Konstytucji RP. Funkcjonowanie państwa oparto m.in. na zasadzie pomocniczości, której zadaniem jest umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot. Rolą państwa powinno być więc wspieranie jednostek w sprawowaniu władzy poprzez realizację tylko tych zadań, których zorganizowani w oddolne struktury obywatele nie są w stanie wykonać.²⁸³ Doprecyzowanie zasady subsydiarności znalazło wyraz w art. 163 Konstytucji RP. Przyjęto, że samorząd terytorialny wykonuje zadania niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla innych organów władz publicznych.

Wykładnia art. 163 Konstytucji RP wskazuje na dwa podstawowe aspekty. Po pierwsze, ustawodawca wprowadził ogólną regułę interpretacyjną zgodnie, z którą wątpliwości co do

²⁷⁹ B. Dolnicki, *Samorząd (...)*, s. 24.

²⁸⁰ L. Janicot, M. Verpeaux, *Droit (...)*, s. 15.

²⁸¹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 3181/19, LEX nr 3113518.

²⁸² J. Dobkowski, *Pojęcia i konstrukcje prawa samorządu terytorialnego ograniczające wszechwładzę państwa*, *Samorząd Terytorialny*, 7-8 2020, s. 39.

²⁸³ J. Krawczyk, *Postulat deglomeracji administracji publicznej – kilka uwag natury prawnoadministracyjnej i konstytucyjnej*, *Przegląd Prawa Publicznego*, 12/2019, s. 51.

władz właściwych dla wykonywania pewnych zadań publicznych należy rozstrzygać na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.²⁸⁴ Po drugie, łączne odczytanie analizowanego przepisu z treścią art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP przesądza, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego, wobec której zastosowanie znajduje domniemanie kompetencji, jest gmina.²⁸⁵ Przyjęto zatem, że podział władzy następuje w relacji od dołu do góry. Efektem czego jest postulat niepowierzania jednostce większej tego, co może zrobić równie wydajnie, jednostka mniejsza.²⁸⁶

Na kanwie przytoczonej definicji stwierdzić należy, że immanentną cechą zasady pomocniczości jest aspekt efektywnego wykonywania zadań publicznych. Potwierdzenie stanowi regulacja z art. 4 ust. 3 *in fine* e.k.s.l., w której umożliwiono powierzenie zadania innemu organowi władzy, aniżeli temu, który znajduje się najbliżej mieszkańców, jedynie z zachowaniem wymogów efektywności i gospodarności. Kryterium, choć nie zostało wyrażone w obowiązujących przepisach prawa krajowego, podnoszone jest w orzecznictwie jako podstawa przypisania na rzecz jednostki samorządu terytorialnego domniemania kompetencji.²⁸⁷ Warto jednak zwrócić uwagę, że w zagranicznych systemach prawnych skuteczność wykonywania zadań jako podstawa zasady subsydiarności, została bezpośrednio wyrażona w przepisach prawa. Przykładem jest art. 72 *in medio* Konstytucji Republiki Francuskiej, przypisujący jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedzialność za podejmowanie decyzji dotyczących wszystkich uprawnień, które można jak najlepiej zrealizować na ich szczeblu.²⁸⁸

O istocie uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej przesądza również art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Ustawodawca zagwarantował samodzielność jednostek samorządu terytorialnego poprzez przyznanie im prawa do ochrony sądowej. Jest to implementacja art. 4 ust. 2 e.k.s.l., który przypisuje społecznościom lokalnym, w zakresie określonym prawem, pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy.

²⁸⁴ P. Czarny, *Art. 163 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX wydanie elektroniczne.

²⁸⁵ por. art. 164 Konstytucji RP:

1. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.
2. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa.
3. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

²⁸⁶ R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 47.

²⁸⁷ Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt II C 400/12, LEX nr 2563018.

²⁸⁸ Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958, *Journal Officiel de la République Française* nr 234, z późn. zm.

Zasada samodzielności samorządu terytorialnego jest cechą wyraźnie odróżniającą administrację samorządową od administracji rządowej. Zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie samodzielność stanowi podstawę funkcjonowania gminy, powiatu i województwa w sferze zarówno prywatnoprawnej jak i publicznoprawnej.²⁸⁹ Jednak nie należy traktować samodzielności samorządu terytorialnego jako wartości absolutnej, ponieważ jest ona ograniczona przepisami prawa (tzw. samodzielność w ramach prawa) oraz działaniami nadzorczymi (tzw. samodzielność w ramach nadzoru).²⁹⁰ Powyższa cecha jest związana z pojęciem decentralizacji państwa wprowadzonym w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2006 r., organy zdecentralizowane cechuje samodzielność rozumiana jako wyposażenie w prawo do względnie samodzielnego działania w granicach ustawowo dopuszczalnych.²⁹¹ Decentralizacja wraz z zasadą subsydiarności oraz zasadą samodzielności samorządu terytorialnego tworzy system przewidujący przekazywanie zadań publicznych do realizacji na szczeblu lokalnym, których wykonywanie jest możliwe poprzez posiadanie odpowiednich gwarancji samodzielności oraz posiadania odpowiednich środków finansowych.²⁹²

Nie oznacza to jednak, że nie jest możliwe przyjmowanie takich rozwiązań ustrojowych, które wyłączałyby pewne sprawy bądź sposoby realizacji zadań z zakresu kompetencyjnego administracji samorządowej. Wyłączenie może nastąpić jednak tylko w drodze ustawy przy zachowaniu wymogu racjonalności.²⁹³ Argumentem przemawiającym za ograniczonym rozumieniem działalności samorządu terytorialnego jest regulacja art. 3 Konstytucji RP, która wprowadza zasadę jednolitości terytorialnej i ustrojowej państwa. Twórcy ustawy zasadniczej wykluczyli możliwość tworzenia autonomii terytorialnej bądź przekształcenia państwa w federację. Dlatego, wraz z wykorzystaniem koncepcji decentralizacji stworzono ustrój oparty o wielosektorową organizację administracji publicznej, na którą składają się administracja państwowa (niecentralistyczna), administracja rządowa (scenalizowana) i administracja samorządowa (zdecentralizowana, a przy tym dualistyczna - terytorialna jako korporacja osobowo - terytorialna i zawodowa oraz gospodarcza jako korporacja wyłącznie osobowa).²⁹⁴

²⁸⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 2107/17, LEX nr 2747047.

²⁹⁰ T. Słapczyński, *Wpływ Najwyższej Izby Kontroli na proces funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Przegląd Prawa Publicznego, 3/2020, s. 79.

²⁹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. sygn. akt U 5/04, Dz. U. z 2006 r. nr 134, poz. 948.

²⁹² K. Jurewicz-Bakun, M. Taraszkiewicz, *Zasada pomocniczości jako konstytucyjna zasada funkcjonowania samorządu [w:] Subsidiarność – uwarunkowania, regulacje i praktyka*, red. M. J. Skrodzka, Warszawa 2020, LEGALIS wydanie elektroniczne.

²⁹³ Tamże.

²⁹⁴ J. Korczak, *Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych*, Przegląd Prawa i Administracji, nr 106 2016, s. 90.

Charakterystykę systemu zdecentralizowanego trafnie określił Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 18 lipca 2006 r. Skład orzekający sformułował tezę, że celem decentralizacji jest lokowanie aparatu wykonującego zadania jak najbliżej obywateli, co jednak musi być dokonywane przy uwzględnieniu okoliczności prawnych oraz społeczno-gospodarczych.²⁹⁵ Brak absolutnego charakteru decentralizacji przejawia się przede wszystkim w tym, że jednostki samorządowe działają w ramach przysługującej im swobody regulacyjnej, którą określa prawodawca.²⁹⁶

W praktyce okazuje się jednak, że swoboda funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego nie zawsze jest ograniczana zgodnie z przesłankami wyrażonymi przez Trybunał Konstytucyjny. Dlatego, samorządowcy skupieni wokół Związku Miast Polskich²⁹⁷ postulują wprowadzenie do ustaw ustrojowych klauzuli generalnej zakładającej, że o sposobie wykonywania zadań decydować będą organy jednostek samorządu terytorialnego, a nie treść rozporządzeń.²⁹⁸ Wprowadzono by tym samym swoistą prewencję przed nadużyciami administracji rządowej.²⁹⁹

Odnosząc się natomiast do użytego przez Trybunał Konstytucyjny sformułowania *aparatu wykonującego zadania*, przyjąć należy, że określa on każdą wyodrębnioną część państwa posiadającą zdolność do wykonywania zadań publicznych. W tym znaczeniu wyodrębnioną częścią państwa jest m.in. każda jednostka samorządu terytorialnego.³⁰⁰ Nie ulega wątpliwości, że nieodłącznym elementem samorządu terytorialnego są mieszkańcy, którzy powinni mieć jak największy wpływ na funkcjonowanie danej jednostki. Jednak ze względu na wielkość poszczególnych jednostek, nie jest możliwym wprowadzenie systemu opartego o bezpośredni udział mieszkańców w każdym procesie decyzyjnym. Członkowie terytorialnego związku samorządowego nie są w stanie realizować swoich zadań *in pleno*. Poprzez udział w wyborach samorządowych mieszkańcy kreują więc skład personalny organów, które wykonują zadania należące do samorządu.

²⁹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. sygn. akt U 5/04, Dz. U. z 2006 r. nr 134, poz. 948.

²⁹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/09, Dz. U. z 2009 r. nr 187, poz. 1456.

²⁹⁷ Związek Miast Polskich jest stowarzyszeniem miast, którego celem jest wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz dążenie do gospodarczego i społeczno-kulturalnego rozwoju miast polskich, por. par. 1 Statutu Związku Miast Polskich z dnia 19 stycznia 1991 r. link: https://www.miasta.pl/uploads/document/content_file/754/STATUT-2019.pdf [dostęp: dnia 23 grudnia 2020 r.].

²⁹⁸ Postulat został przedstawiony w trakcie zgromadzenia ogólnego Związku Miast Polskich w Poznaniu w dniu 6 marca 2019 r. link: <https://www.miasta.pl/aktualnosci/zgromadzenie-ogolne-zwiazku-miast-polskich-w-poznaniu> [dostęp dnia: 23 grudnia 2020 r.]

²⁹⁹ Tamże

³⁰⁰ P. Cichoń, *Organy kolegialne i monokratyczne w polskim samorządzie terytorialny. Wybrane zagadnienia*, Problems of Economics & Law, nr 2(1) 2019, s. 3.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na art. 3 ust. 2 e.k.s.l., w którym wskazano, że w jednostce samorządu terytorialnego kierowaniem i zarządzaniem zasadniczą częścią spraw publicznych zajmuje się rada lub zgromadzenie. Organ ten składa się z członków wybieranych w drodze wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych wyborów. W przytoczonej regulacji stwierdzono też, że organ składający się z przedstawicieli mieszkańców może tworzyć i dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi.

Autorzy e.k.s.l. wprowadzili do systemu samorządu terytorialnego podział organów na władzę stanowiącą (pochodzącą z wyborów) oraz na władzę wykonawczą. Wykładnia art. 3 ust. 2 e.k.s.l. prowadzi do wniosku, że dominującym organem jest zgromadzenie lub rada. Natomiast funkcjonowanie organu wykonawczego uzależnione jest od przyjętego w danym państwie systemu podziału władzy. Raport wyjaśniający e.k.s.l. wskazuje, że istotą struktury organów samorządowych jest oparcie jej działania na kolejalnym organie stanowiącym, natomiast organ wykonawczy może, lecz nie musi zostać utworzony przy organie stanowiącym.³⁰¹

Tym sposobem pozostawiono prawodawcom krajowym możliwość określenia sposobu kształtowania organu wykonawczego. O ile organ stanowiący powinien pochodzić z wyborów bezpośrednich, o tyle sposób ustalania czynnika osobowego władzy wykonawczej może być dowolnie określany.³⁰² W. Kisiel zauważa, że e.k.s.l. określa możliwość szerokiego zróżnicowania struktury organów, dopuszczając tym samym nie tylko dominujący organ stanowiący i podlegający jemu organ wykonawczy, jak *explicite* zostało wymienione w tekście e.k.s.l., ale również organ stanowiący i funkcjonujący równolegle organ wykonawczy obsadzany personalnie bezpośrednio przez wyborców.³⁰³

Potwierdzeniem możliwości swobodnego kształtowania organu wykonawczego są przyjęte regulacje prawne w poszczególnych państwach europejskich. Tytułem przykładu należy wskazać na art. 117 Konstytucji Austrii, który poza ustanowieniem organu stanowiącego (*niem. Gemeinderat*) oraz organu doradczego (*niem. Gemeindevorstand/Stadtrat/Stadtsenat*), wprowadza jednoosobowy organ wykonawczy (*niem. Burgermeister*) wybierany przez organ

³⁰¹ Raport wyjaśniający e.k.s.l., *Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government*, European Treaty Series, nr 122, link: <https://rm.coe.int/16800ca437> [dostęp dnia: 20 grudnia 2020 r.].

³⁰² Tamże.

³⁰³ W. Kisiel, *Decentralizacja organizacyjna w Danii i Szwecji: wiodąca rola komisji rady we władzach gminy*, *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7-8 2019, s. 194.

stanowiący. Jednakże w art. 117 ust. 6 Konstytucji Austrii zastrzeżono, że na poziomie krajów związkowych można ustalić bezpośredni wybór burmistrza przez mieszkańców.³⁰⁴

Odmierna konstrukcja organu wykonawczego została przyjęta w Irlandii, gdzie zgodnie z aktem o zarządzaniu miastem i hrabstwem z 1955 r. wprowadzono dominujący organ wykonawczy wybierany jedynie przez członków organu stanowiącego.³⁰⁵ Warto jednocześnie dostrzec, że pozycja organu wykonawczego została wzmocniona poprzez przyjęcie domniemania kompetencji na jego rzecz.³⁰⁶

W polskim systemie prawnym fundamentalne znaczenie ustrojowe dla funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego ma regulacja z art. 169 Konstytucji RP. W ust. 1 wskazano, że zadania przypisane samorządowi terytorialnemu wykonywane są za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Naczelny Sąd Administracyjny uznał wykonywanie zadań za wyraz zasady samodzielności, której fundamentem jest subiektywne podejście organów do realizacji swoich kompetencji.³⁰⁷

Ustrojodawca oprócz wprowadzenia podstawy podziału organów samorządowych, wyznaczył również podstawowe zasady ich wyboru. W art. 169 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z regulacją e.k.s.l., przyjęto kolegialną konstrukcję organu stanowiącego, którego członków wyłania się w drodze powszechnych, równych, bezpośrednich i gwarantujących tajność głosowania wyborach, których zasady i tryb określa ustawa. Konstytucyjne uregulowanie sposobu kształtowania organów stanowiących jest gwarancją ścisłego związku mieszkańców z działalnością samorządu terytorialnego. Jak podkreśla A. Wierzbica wybory są nie tylko określoną procedurą prowadzącą do wyłonienia danej osoby i powierzenia jej odpowiednich kompetencji, ale również są efektem wyrażania woli wyborców.³⁰⁸ W doktrynie zaznacza się również, że równość wyborów jest najistotniejszą cechą z punktu widzenia funkcjonowania samorządu terytorialnego. Pozwala ona bowiem na wyłonienie ciała, które w jak najszerszym stopniu reprezentować będzie wszystkich mieszkańców jednostki poprzez utrzymanie stałej

³⁰⁴ Zgodnie z art. 2 Konstytucji Austrii, Austria jest państwem federalnym, składającym się z dziewięciu samodzielnych krajów związkowych. Zakres kompetencyjny krajów związkowych jest ograniczony regulacjami zawartymi w Konstytucji Austrii.

³⁰⁵ City and County Management (Amendment) Act 1955, Irish State Book nr 12, 1955 r.

³⁰⁶ Y. Scannell, *Local government in Irland* [w:] *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, red. A-M. Moreno, Madryt 2012, s. 313.

³⁰⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3042/18, LEX nr 2648437.

³⁰⁸ A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego: władcze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 157.

proporcji między liczbą mieszkańców zamieszkujących poszczególne okręgi wyborcze, a liczbą mandatów obsadzanych w tych okręgach.³⁰⁹

Odmiennie uregulowano natomiast wybór organów wykonawczych. Treść art. 169 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje jedynie, że zasady i tryb wyborów oraz odwoływania określa ustawa. Przeniesiony na ustawodawcę został więc obowiązek uregulowania kwestii wyboru oraz odwołania organów wykonawczych w osobnym akcie prawnym.³¹⁰ Jednocześnie przesądzono *expressis verbis* o możliwości podejmowania decyzji przez członków wspólnoty samorządowej, w drodze referendum, o odwołaniu organu wykonawczego pochodzącego z wyborów bezpośrednich.³¹¹

Wykładnia art. 169 ust. 2-3 Konstytucji RP uzasadnia twierdzenie, że ustrojodawca określając kształt oraz sposób wyboru organu stanowiącego ukonstytuował szczególne znaczenie władzy pochodzącej wprost z wyboru członków wspólnoty samorządowej. Jest to konsekwencja przyjętej w art. 4 Konstytucji RP zasady sprawowania zwierzchniej władzy przez Naród poprzez swoich przedstawicieli lub w sposób bezpośredni. Tym sposobem wprowadzono do polskiego systemu prawnego konstytucyjną gwarancję udziału członków wspólnoty samorządowej w wyborze swoich przedstawicieli do organów władzy jednostki.

Uszczegółowienie zasady podziału organów znalazło wyraz w samorządowych ustawach ustrojowych. W przypadku gminy należy zwrócić szczególną uwagę na art. 11a, w związku z art. 15 oraz art. 26 u.s.g., który mianem organu stanowiącego i kontrolnego określa radę gminy (miejską), natomiast jako organ wykonawczy definiuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta).³¹² W przypadku powiatu istotne znaczenie posiada art. 8 ust. 2, w związku z art. 9 oraz art. 26 u.s.p., który organem stanowiącym i kontrolnym określa radę powiatu, natomiast jako organ wykonawczy wyznacza zarząd powiatu. Kwestię organów województwa reguluje zaś art. 15, w związku z art. 16 oraz art. 31 u.s.w., który wprowadza do struktury władzy samorządowej organ stanowiący i kontrolny w postaci sejmiku oraz organ wykonawczy jako zarząd województwa.

W tym miejscu wypada dostrzec, że w obiegu prawnym występują dodatkowo organy, które są ściśle związane z pomocniczym podziałem gminy. Art. 5 u.s.g. wprowadza

³⁰⁹ A. Cebula, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II OSK 2362/18)*, Przegląd Sejmowy, nr 1(150)/2019, s. 288.

³¹⁰ B. Przywora, *Referendum lokalne w przedmiocie odwołania wójta z inicjatywy mieszkańców – uwagi de lege lata i perspektywy zmian* [w:], *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2014, s. 114.

³¹¹ por. art. 170 Konstytucji RP.

³¹² W dalszej części pracy organ stanowiąco-kontrolny określany będzie mianem *organu stanowiącego*, natomiast *wójt, burmistrz, prezydent miasta* będą określani mianem *wójta*.

uprawnienie gminy do tworzenia jednostek pomocniczych.³¹³ Oparcie ich funkcjonowania na zasadzie dobrowolności oznacza swobodę rady gminy w zakresie ich utworzenia (dotyczy to zarówno jednostek nazwanych jak i nienazwanych), kolejności powołania (w tym powoływania organów) oraz utworzenia jednostek na części terytorium gminy lub na całym jej terytorium.³¹⁴ Jeden z etapów tworzenia jednostki pomocniczej polega na powołaniu jej organów. W piśmiennictwie brak jest jednak jednolitego stanowiska co do statusu prawnego tego typu organów. Z jednej strony podkreśla się, że organy jednostek pomocniczych nie mogą być określane mianem organów samorządu gminnego, ponieważ nie reprezentują podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym.³¹⁵ Z drugiej zaś strony A. Wróbel stwierdza odmiennie, że organy jednostek pomocniczych jako element struktury organizacyjnej gminy, których zadania traktowane są jako zadania gminy, należy utożsamiać z kategorią organów gminnych.³¹⁶ Teza ta wydaje się być jednak dyskusyjna, ponieważ wyklucza ją zarówno literalna wykładnia przepisów z art. 11a u.s.g. oraz brak przypisania, co do zasady, kompetencji władczych dla tych podmiotów.³¹⁷ Decydujący argument w opinii autora został wskazany w orzecznictwie. Skoro jednostka pomocnicza nie jest jednostką samorządu terytorialnego to zakres kompetencyjny ich organów nie jest tożsamy z organami wymienionymi wprost jako organy jednostek samorządu terytorialnego.³¹⁸

Na gruncie u.s.g. ustawodawca wprowadził dwa rodzaje nazwanych jednostek pomocniczych; sołectwo i dzielnica (osiedle). W art. 36 ust. 1 u.s.g. mianem organu uchwałodawczego w sołectwie określono zebranie wiejskie, które ma szczególny charakter wśród pozostałych samorządowych organów kolegialnych. Zgodnie z poglądem G. Sartori zebranie wiejskie jest wyrazem najbardziej klasycznego rozumienia demokracji bezpośredniej, ponieważ udział mieszkańców w procesach decyzyjnych odbywa się bez tzw. *przedstawicielskich pasów transmisyjnych*.³¹⁹ W omawianym przepisie ustawodawca określił sołtysa mianem organu wykonawczego, którego działalność wspomaga rada sołecka. Wypada podkreślić, że pozycja prawna sołtysa w lokalnym systemie władzy została rozszerzona

³¹⁴ M. Augustyniak, *Art. 5 [w:], Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 129.

³¹⁵ R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995, s. 16.

³¹⁶ A. Wróbel, *Art. 5 [w:], Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 96.

³¹⁷ K. Klonowski, *Art. 5 [w:], Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, s. 116.

³¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 319/20, LEX nr 3039339.

³¹⁹ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 146.

względem zebrania wiejskiego. Świadczy o tym przede wszystkim fakt korzystania z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym, a także możliwość uczestnictwa w pracach rady gminy czy też możliwość upoważnienia sołtysa do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.³²⁰

Odmienne uregulowany został natomiast system organów na poziomie dzielnicy (osiedla). W art. 37 ust. 1 oraz ust. 2 u.s.g. dookreślony został status rady dzielnicy jako organu uchwałodawczego oraz zarządu jako organu wykonawczego. Wyjątkiem od niniejszej regulacji jest art. 6, w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy³²¹, w którym postanowiono o obligatoryjnym utworzeniu dzielnic oraz ich organów. Warszawskim dzielnicom przekazane zostały niektóre zadania należące do właściwości gmin, dlatego też np. uchwały lub zarządzenia ich organów mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g.³²² W każdej jednostce pomocniczej powołane zostały rady dzielnicy jako organy stanowiące oraz zarządy dzielnic jako organy wykonawcze.

Wracając do tematyki organów wykonawczych *sensu stricto*, nie sposób pominąć regulacji z art. 5 par. 2 pkt 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.³²³ W przywołanej regulacji wskazano, że przez pojęcie organów jednostek samorządu terytorialnego rozumie się organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze. Przedstawiony katalog organów jednostek samorządu terytorialnego został więc rozszerzony względem samorządowych ustaw ustrojowych. Niepotrzebnym zabiegiem legislacyjnym jest wyodrębnienie wójta, burmistrza, prezydenta miasta z kategorii organów gminy. P. Gołaszewski oraz K. Wąsowski zauważają, że jest to pozostałość po kolegialnym organie wykonawczym gminy, z likwidacją którego regulacja ta straciła rację bytu.³²⁴ Istota wyróżnienia poszczególnych członków organu wykonawczego o charakterze kolegialnym przejawia się w przypadku powiatu i województwa. Zgodnie bowiem z art. 38 ust. 1 u.s.p. oraz

³²⁰ A. Ptak, *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*, Warszawa 2016, s. 170.

³²¹ Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1817

³²² Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2020 r. sygn. akt I OSK 2995/19, LEX nr 3050091.

³²³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm., dalej: k.p.a.

³²⁴ P. Gołaszewski, K. Wąsowski, *Art. 5 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 6, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, LEGALIS wydanie elektroniczne.

art. 46 ust. 1 u.s.w. w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu lub województwa decyzje wydaje starosta lub marszałek województwa, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Przywołane normy mają zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy przepis prawa materialnego nie określa *expressis verbis*, który z organów powiatu, lub województwa jest upoważniony do wydania indywidualnej decyzji z zakresu administracji publicznej. Ustanowiono tym samym domniemanie właściwości przewodniczącego zarządu powiatu oraz zarządu województwa.³²⁵

Tytułem przykładu należy zestawić ze sobą dwie sytuacje, w których status starosty został odmiennie zdefiniowany. Pierwsza z nich dotyczy art. 47 ust. 2, w związku z art. 80 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.³²⁶ Ustawodawca postanowił, że starosta jako organ administracji architektoniczno-budowlanej rozstrzyga w drodze decyzji o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości w przypadku, gdy jest to konieczne do przeprowadzenia prac przygotowawczych lub robót budowlanych na terenie inwestycji. Pomimo faktu, że zadania określone prawem budowlanym należą do kategorii zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, to zgodnie z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 sierpnia 2013 r., starosta wykonując działania jako organ architektoniczno-budowlany występuje w sprawie przede wszystkim jako organ jednostki samorządu terytorialnego, który zgodnie z art. 166 ust. 2 oraz art. 169 Konstytucji RP wykonuje inne zlecone zadania publiczne.³²⁷ Natomiast na kanwie art. 217 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne,³²⁸ starosta zbywając grunty pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej występuje jako przedstawiciel administracji rządowej, a nie jako organ jednostki samorządu terytorialnego.³²⁹

Przedstawione powyżej regulacje wskazują, że określenie danego podmiotu mianem organu jednostki samorządu terytorialnego w świetle art. 5 par. 2 pkt 6 k.p.a. jest możliwe po każdorazowym zbadaniu podstawy prawnej podejmowanego działania. W przypadku, gdy z treści przepisu szczególnego wynika, że zadanie wykonywane jest w ramach kategorii zadań własnych lub zleconych przez podmiot wymieniony w przepisach regulujących postępowanie administracyjne to przyjęć należy, że jest on organem jednostki samorządu terytorialnego.

³²⁵ A. Wróbel, *Art. 5 (...)*.

³²⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm., dalej: p.b.

³²⁷ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 sierpnia 2013 r. sygn. akt II OW 49/13, LEX nr 1560007.

³²⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz. U. z 2022 r. poz. 310, ze zm.

³²⁹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 grudnia 2017 r. sygn. akt II OW 116/17, LEX nr 2434129.

Natomiast w przypadku, gdy podmiot wykonuje zadanie na podstawie upoważnienia organu administracji rządowej, to wówczas należy wykluczyć możliwość przypisania miana organu samorządowego.

Dotychczasowa literatura przedmiotu porusza problematykę organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego przede wszystkim w kontekście realizowanych zadań. O znaczeniu i funkcji władzy wykonawczej autorzy z rzadka wypowiadają się w znaczeniu doktrynalnym, bądź w oderwaniu od kompetencji przypisanych ustawami bądź aktami prawa miejscowego. Nie ulega jednak wątpliwości, że władza wykonawcza w gminie, powiecie oraz województwie jest równie istotna dla prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa co rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rady Ministrów. Wobec powyższego, autor niniejszej pracy zauważa potrzebę przeprowadzenia w dalszej kolejności studium nad ustrojowym znaczeniem organów wykonawczych w jednostkach samorządu terytorialnego.

2. Znaczenie i funkcja organu wykonawczego w samorządzie terytorialnym

Organ wykonawczy jako jeden z dwóch organów samorządowych posiada niejednorodny status prawny na gruncie polskiego prawa. Spowodowane jest to przede wszystkim trójstopniowym podziałem terytorium państwa, a co za tym idzie odmiennymi potrzebami społecznymi, politycznymi oraz gospodarczymi występującymi na poziomie gminy, powiatu, województwa. Odwołując się jednak w pierwszej kolejności do językowego znaczenia pojęcia władzy wykonawczej, należy zwrócić szczególną uwagę na przymiotnik *wykonawcza*. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego należy go rozumieć jako *związek z wykonywaniem jakiejś czynności lub z czynnością dotyczącą wykonywania ustaw oraz rozporządzeń*.³³⁰ Przytoczona definicja może sugerować, że jest to część aparatu państwowego, którą cechuje wyłącznie odtwórczy sposób działania.³³¹ Tożsame rozumienie zostało przyjęte w języku francuskim. Przymiotnik *wykonawcza* (*fr. Executif/executive*) określa podmiot, którego działalność wiąże się z *wprowadzaniem w życie ustaw*.³³²

Nieco odmienne znaczenie przymiotnika *wykonawcza* przyjmuje się w państwach anglojęzycznych. Władzę wykonawczą (*ang. The Executive Branch*) definiuje się jako *organ związany z podejmowaniem decyzji i zarządzaniem*³³³ lub *jako podmiot wprowadzający w życie przepisy prawa, polityk oraz zarządzający sprawami publicznymi*.³³⁴ Tym sposobem określono szersze rozumienie pojęcia władzy wykonawczej. Przyjęto, że istotną cechą jest nie tylko wykonywanie, ale również zarządzanie. Jest to ściśle nawiązanie do gospodarczego rozumienia istoty samorządu terytorialnego. Brytyjscy teoretycy w drugiej połowie XX wieku dokonali bowiem porównania samorządu terytorialnego z prowadzeniem działalności gospodarczej, której działalność opiera się na wykonywaniu skutecznych i opłacalnych ekonomicznie zadań z punktu widzenia interesów lokalnej społeczności.³³⁵ Anglosaskie pojmowanie samorządu terytorialnego oraz jego organów jest oparte na podkreśleniu funkcji o charakterze

³³⁰ Słownik języka polskiego, link: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/wykonawcza.html> [dostęp dnia 17 grudnia 2020 r.].

³³¹ R. Glajcar, *Władza wykonawcza w państwie współczesny – struktura i funkcje* [w:], *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw grupy wyszehradzkiej*, red. M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk, Katowice 2014, s. 15.

³³² Słownik języka francuskiego, link: <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/executif> [dostęp dnia 17 grudnia 2020 r.].

³³³ Słownik języka angielskiego, link: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-polish/executive_1 [dostęp dnia 17 grudnia 2020 r.].

³³⁴ Słownik języka angielskiego, link: <https://www.dictionary.com/browse/executive-branch> [dostęp: 17 grudnia 2020 r.].

³³⁵ W. E. Hart, W. O. Hart, J. F. Garner, *Hart's Introduction to the Law of Local Government and Administration*, Butterworths 1973, s. 7.

ekonomicznym.³³⁶ Aspekt dostarczania usług jest więc podstawą określenia zakresu kompetencji organów wykonawczych.

Porównanie znaczenia językowego przymiotnika *wykonawcza* wskazuje, że na gruncie języka polskiego oraz języka francuskiego przyjęto węższą definicję, odrzucając tym samym aspekt podejmowania decyzji oraz zarządzania sprawami publicznymi. Poprzestanie na niniejszej konstatacji oznaczałoby zawężenie roli egzekutywy i znaczenia w procesie politycznym. Władza wykonawcza zostałaby wówczas sprowadzona do roli podmiotu administrującego oraz wykonującego określone przez inne organy cele i działania.³³⁷

W tym miejscu warto odwołać się do poglądu J. Buczkowskiej, która stwierdza, że końcowe określenie znaczenia wyrażenia następuje wówczas, kiedy zestawione zostanie z pełnym kontekstem wypowiedzi.³³⁸ Analizując więc sformułowanie „*władza wykonawcza*”, należy zwrócić uwagę, że wykonywanie następuje w ramach władzy publicznej, której istotną cechą jest zdolność rządzenia, a zatem umiejętność narzucania woli innym podmiotom.³³⁹ Dostrzegalny jest więc element swobody działania organów wykonawczych, ponieważ o tym co zostanie narzucone rządzonym będą decydować nie tylko przepisy ustanawiane przez organy stanowiące, ale również przyjmowane przez egzekutywę koncepcje sprawowania władzy, plany polityczne itd.³⁴⁰

Innymi słowy, władza wykonawcza nie sprowadza się wyłącznie, w myśl konceptu Monteskiusza, do sfery realizacji przepisów i wydawania zarządzeń, jako *sui generis* „usta ustawy”, lecz dotyczy również możliwości podejmowania niezależnych decyzji.³⁴¹ W doktrynie podkreśla się, że działania wykonawcze polegające na realizacji, wdrażaniu i egzekwowaniu są naturalnym i niezbędnym elementem podziału władzy publicznej.³⁴² W tym właśnie sensie należy doszukiwać się twórczego wpływu władzy wykonawczej na funkcjonowanie wspólnoty samorządowej.

Argumentem przemawiającym za przypisaniem organowi wykonawczemu w samorządzie terytorialnym równie istotnej roli co organowi stanowiącemu, jest wyrażona w art. 10 Konstytucji RP zasada równowagi władz. Jej istota w kontekście samorządu terytorialnego

³³⁶ T. Endicott, *Administrative Law*, Oxford 2018, s. 485.

³³⁷ R. Głajcar, *Władza (...)*, s. 15.

³³⁸ J. Buczkowska, *Znaczenie językowe i kontekst z perspektywy kontekstualizmu i minimalizmu semantycznego*, *Studia Philosophiae Christianae UKSW*, nr 52(2016)2, s. 28.

³³⁹ R. Matyja, *Budowanie instytucji państwa 1989-2001, w poszukiwaniu modelu [w:] Przywództwo i instytucje*, red. I. Jackiewicz, Warszawa 2004, s. 13.

³⁴⁰ D. Makiła, *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej. Od połowy XVII w. do 1763 r. Studium historyczno-prawne*, Toruń 2003, s. 5.

³⁴¹ Tamże.

³⁴² J. Blondel, *Comparative Government. An Introduction*, Londyn 1995, s. 267.

została zauważona już w toku prac nad obecnie obowiązującą Konstytucją RP. Wyrażono bowiem potrzebę określenia w ustawie zasadniczej ustrojowych ram funkcjonowania organów samorządowych w taki sposób, aby zapewnić stabilizację i równowagę strukturalną samorządu terytorialnego.³⁴³ Intencją twórców ustawy zasadniczej było przede wszystkim zagwarantowanie równoważnej roli najwyższych organów państwowych. Uniwersalna zasada oparcia systemu organów na wewnętrznych mechanizmach zapobiegającym koncentracji i nadużyciom władz pozwala również na zagwarantowanie jej sprawowania zgodnie z wolą wspólnoty samorządowej i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki.³⁴⁴

Pogląd został potwierdzony również przez P. Sarneckiego, który do grupy władz wyrażonych w przepisie z art. 10 Konstytucji RP kwalifikuje nie tylko te organy, które zostały wymienione *expressis verbis*, ale również wszystkie pozostałe wymienione w Konstytucji RP lub ustawach szczególnych, których charakter działania odpowiada jednej z trzech funkcji tj. wykonawczej lub stanowiącej, lub sądowniczej.³⁴⁵ Wobec powyższego, samorządowy organ wykonawczy jako podmiot działający samodzielnie w czynnościach władczych (*imperium*) oraz wykonujący je we własnym imieniu, na własną odpowiedzialność i na własny rachunek jest komplementarnym podmiotem struktury realizującej zasadę równowagi władzy publicznej na poziomie lokalnym.

Co istotne, tak sformułowana wzajemna relacja wydaje się wykraczać poza regulację przyjętą w art. 3 ust. 2 e.k.s.l. Ustawodawca przyjął bowiem, że organ wykonawczy nie jest podmiotem podległym radzie gminy/powiatu lub sejmikowi, tylko równorzędnym z nim organem jednostki samorządu terytorialnego.³⁴⁶ Mniej kategoryczne stanowisko przedstawił natomiast T. Szewc, który ocenił, że regulacje odnoszące się do organu wykonawczego są częściowo zgodne z postanowieniami e.k.s.l. Z jednej bowiem strony wójt oraz zarząd powiatu lub województwa funkcjonalnie są podporządkowani poszczególnym organom stanowiącym, co dowodzi temu, że można uznać konstrukcję samorządowej egzekutywy za zgodną z postanowieniami e.k.s.l.³⁴⁷ Z drugiej zaś strony odrębność organizacyjna oraz ustrojowa

³⁴³ Wypowiedź T. Rabskiej, Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, nr 28 1996, s. 28.

³⁴⁴ M. Florczak-Wątor, *Art. 10 [w:], Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX wydanie elektroniczne.

³⁴⁵ P. Sarnecki, *Art. 10 [w:], Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX wydanie elektroniczne.

³⁴⁶ M. Pach, P. Tuleja, *Art. 10 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, LEGALIS wydanie elektroniczne.

³⁴⁷ T. Szewc, *Formy realizacji prawa do samorządu w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego i prawie polskim*, Państwo i Prawo, nr 7 2004, s. 53.

gminnego organu wykonawczego wydaje się być w kontrze do intencji wyrażonej przez twórców e.k.s.l.³⁴⁸

Odstępstwo od modelu przyjętego w e.k.s.l. nie zawsze jednak musi być pochytywane jako czynnik pogarszający funkcjonowanie samorządu terytorialnego. W. Kisiel wskazuje, że sygnatariusze są uprawnieni do wyboru różnych struktur organizacyjnych zakładających zawężenie lub rozszerzenie znaczenia organu wykonawczego, pod warunkiem uznania, że przyjmowany model jest właściwy dla realizacji idei samorządowej.³⁴⁹ Warto podkreślić, że na kanwie powyższych poglądów w doktrynie prawa samorządu terytorialnego wyróżnia się dwa modele organizacji organów.

Pierwszy z nich tzw. model monistyczny opiera się na przekazaniu wszelkich kompetencji samorządowych ciała kolegialnemu pochodzącego z bezpośrednich wyborów. Istotą skupienia władzy w jednym organie sprowadza się do powierzenia odpowiedzialności zarówno za działalność podejmowania decyzji, ich wykonywania oraz sprawowania kontroli.³⁵⁰ Natomiast odmiennie definiuje się model dualistyczny opierający się na klasycznym podziale na odrębne organy stanowiące oraz organy wykonawcze, które mogą przybierać formę zarówno monokratyczną, jak i kolegialną.³⁵¹

Wydaje się zatem, że przyjęcie prawa do swobodnego kształtowania struktury organizacyjnej władz jest wyrazem istoty samorządu terytorialnego pojmowanego przez pryzmat m.in. tradycji, kultury, praw natury, polityczno-ekonomicznych podstaw dziejowych w formach instytucjonalnych oraz dokonań i zachowań wspólnotowych.³⁵² Struktura organów reprezentujących obywateli winna odpowiadać nie tylko ich potrzebom, ale również swoistym przyzwyczajeniom oraz tradycjom, które są pomocne w budowaniu zaufania społecznego do instytucji samorządowych.

W praktyce pogląd ten znajduje uzasadnienie, ponieważ zgodnie z raportem dotyczącym opinii publicznej u progu samorządowej kampanii wyborczej w Polsce, monokratyczna struktura organu wykonawczego w gminie pozwala na łatwiejsze powiązanie konkretnej osoby z konkretnym działaniem, co pozytywnie wpływa na poczucie sprawstwa

³⁴⁸ Tamże.

³⁴⁹ W. Kisiel, *Decentralizacja (...)*, s. 193.

³⁵⁰ H. Wollmann, *L'émergence du maire élu au suffrage direct dans les collectivités locales européennes, dans une perspective comparative* [w:], *Droit et gestion des Collectivités Territoriales*, red. Groupement de recherche sur l'Administration Local en Europe, Antony 2020, s. 171-172.

³⁵¹ Tamże.

³⁵² S.S. Dębski, *Samorząd terytorialny w Polsce: tradycja a współczesne przemiany polityczne*, Grudziądz 2014, s. 11.

oraz zaufania mieszkańca na szczeblu lokalnym.³⁵³ Posiadanie mandatu pochodzącego bezpośrednio od mieszkańców może stać się podstawą do wzmocnienia roli w samorządzie terytorialnym, poprzez przejmowanie naturalnych działań przywódczych.³⁵⁴ Organ wykonawczy jako synonim przywództwa i autorytetu organizacyjnego w jednostce samorządu terytorialnego może więc pozytywnie wpływać na relacje w ramach wspólnoty samorządowej.³⁵⁵

Przedstawione powyżej spostrzeżenia nie zawsze jednak będą odnosić się w jednakowy sposób do każdego rodzaju organu wykonawczego. Jest to związane z faktem, że organ ten może przybierać – poprzez odpowiednio zdefiniowany substrat osobowy – formę monokratyczną (jednoosobową) lub kolegiąlną (wieloosobową).³⁵⁶ Podkreślić należy, że w doktrynie brak jest jednolitego stanowiska co do tego, który z organów jest bardziej predystynowany do wykonywania powierzonych zadań. Każda z form posiada wady i zalety. Ocena powinna więc nastąpić przede wszystkim z punktu widzenia sprawności, czyli skuteczności, korzystności i ekonomiczności działania administracji publicznej.³⁵⁷

Jak już zostało powyżej stwierdzone, przywództwo i autorytet organu związane jest przede wszystkim z jednoosobową konstrukcją egzekutywy. Wynika to bowiem z szybkości działania przyczyniającej się do większej skuteczności i sprawności administrowania.³⁵⁸ Działania organu jednoosobowego nie utrudnia podział pracy i konieczność wypracowywania wspólnego stanowiska. Zasada monokratyczności wyróżnia się więc szybkością działania, dużą operatywnością i niższymi kosztami działania.³⁵⁹ Proces wykonywania poszczególnych zadań organu jednoosobowego nie zawsze jest jednak oparty na działaniu wyłącznie jednej osoby.³⁶⁰ Często bowiem przy organie monokratycznym powołuje się różnego rodzaju zespoły doradcze bądź urzędy pomocnicze. Jako przykład należy przedstawić przyjęty model administracji rządowej w terenie. Wojewoda wykonując nadzór m.in. nad działalnością gminnych organów, stwierdza nieważność uchwał lub zarządzeń w całości, lub w części w terminie nie dłuższym

³⁵³ A. Geńdźwiłł, M. Żerkowska-Balas, *Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej*, Warszawa 2018, s. 11-12.

³⁵⁴ C. Garavaglia, A. Sancino, B. Trivellato, *Italian mayors and the management of COVID-19: adaptive leadership for organizing local governance*, *Euroasian Geography and Economics*, 62:1 2020, s. 77-79.

³⁵⁵ C. Navarro, D. Karlsson, J. Magre, I. Reinholde, *Mayors in the Town Hall: Patterns of Relations and Conflict Among Municipal Actors* [w:], *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*, red. H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, H. Reynaert, Springer International Publishing 2018, s. 360–361

³⁵⁶ B. Dolnicki, *Samorząd (...)*, s. 108.

³⁵⁷ R. Budzisz, *Kilka uwag w dyskusji nad modelem organu wykonawczego w gminie*, *Samorząd Terytorialny*, 1-2/2007, s. 40.

³⁵⁸ P. Cichoń, *Organy (...)*, s. 6.

³⁵⁹ M. Gurdek, *Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2012, s. 24.

³⁶⁰ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Kolegiąlność i jednoosobowość* [w:], *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 168.

niż 30 dni od dnia ich doręczenia.³⁶¹ Wykładania językowa przytoczonego przepisu wskazuje, że bezwarunkowym elementem monokratyczności jest bezwzględnie zastrzeżone dla Wojewody prawo samodzielnego podejmowania rozstrzygnięcia. Jednakże proces badania legalności podejmowanych aktów prawa miejscowego oparty jest na pracy zespołu osób działających w imieniu organu jednoosobowego.

Podejmowanie decyzji we własnym imieniu, bez konieczności konsultacji z innymi członkami organu wiąże się bezpośrednio z kolejną cechą monokratyczności, jaką jest personalizacja odpowiedzialności. Członkowie wspólnoty samorządowej uzyskują tym samym możliwość wskazywania na jednoosobowy organ wykonawczy jako na podmiot odpowiedzialny za określone zaniedbania. Możliwość identyfikacji konkretnego działania z określonym podmiotem jest czynnikiem umacniającym pozycję organu monokratycznego.³⁶² W tym kontekście A. Kołomycew oraz B. Kotarba zauważają jednak negatywny aspekt. Organ monokratyczny może stać się podmiotem ogniskującym ewentualne społeczne niezadowolenie z prowadzonej przez jednostkę polityki, pomimo częstego braku wpływu na decyzje podejmowane przez pozostałe organy.³⁶³ Natomiast E. Ochendowski stwierdza, że istotną wadą organów jednoosobowych jest możliwość podejmowania decyzji bez wewnętrznej autokontroli.³⁶⁴

Druga z form organizacyjnych organu wykonawczego została oparta na zasadzie kolegalności. Przedstawiciele historycznej literatury przedmiotu definiują kolegalność jako metodę działania opartą na współpracy szeregu osób.³⁶⁵ Obecnie pogląd ten wydaje się już niewystarczający, bowiem sama współpraca może występować w ramach funkcjonowania organu monokratycznego, którego działalność może opierać się na pracy np. zespołów doradczych powoływanych *ad hoc*. Aby można było więc przypisać podmiotowi charakter kolegalny, należy dodatkowo odwołać się do równości praw i obowiązków członków organów.³⁶⁶

Podstawowym uprawnieniem członków organów wieloosobowych jest prawo do łącznego podejmowania decyzji.³⁶⁷ Na tej podstawie J. Zimmermann wyróżnia dwa rodzaje

³⁶¹ por. art. 91 ust. 1 u.s.g.

³⁶² A. Sekuła, *Gmina w systemie zarządzania państwem* [w:], *Meandry Zarządzania*, red. M. Szydłowski, Gdańsk 2016, s. 76.

³⁶³ A. Kołomycew, B. Kotarba, *Styl przywództwa a interes polityczny i racjonalność organu wykonawczego gminy w realizacji polityki oświatowej*, *Samorząd Terytorialny*, 7-8/2018, s. 39.

³⁶⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna. Wydanie X zaktualizowane*, Toruń 2018, s. 255.

³⁶⁵ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969 r., s. 50.

³⁶⁶ T. Karwicki, *Samorządowe kolegium odwoławcze jako kolegalny organ administracji publicznej*, *Acta Universitatis Lodzianis Folia Oeconomica*, 270 2012, s. 36.

³⁶⁷ G. Łaszczycza, *Wyłączenie członka organu kolegalnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LXXXII zeszyt 3 2020, s. 98.

organów kolegialnych. Pierwszy z nich dotyczy organów o przewidzianej liczbie członków, wykonujących swoje zadania w formie uchwał, dla których ważności wymagane jest kworum (np. rada gminy).³⁶⁸ Natomiast odmienna sytuacja ma miejsce, gdy ustawodawca przewiduje *sztynny* skład organu (np. trzyosobowy skład orzekający samorządowego kolegium odwoławczego). Wówczas o podjęciu rozstrzygnięcia decydować będzie łączne działanie wszystkich członków organu.³⁶⁹ Potwierdzenia przytoczonego podziału należy upatrywać w dorobku judykatury. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że w decyzjach organów kolegialnych co do zasady wymagane jest wymienienie z imienia i nazwiska wszystkich członków organu, którzy podejmowali rozstrzygnięcie.³⁷⁰ Ponadto, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, nadanie bytu prawnego decyzji uzależnione jest od złożenia podpisów przez wszystkich członków organu kolegialnego.³⁷¹

Wyrażony w judykaturze pogląd jest ściśle związany z istotą kolegialności. Łączne podejmowanie decyzji jest wyrazem możliwości wszechstronnego wyjaśnienia sprawy z różnych punktów widzenia.³⁷² Zaangażowanie szerszego grona osób do wykonywania zadań organu wiązać się jednak może z przewlekłością postępowania, trudnością w ustaleniu indywidualnej odpowiedzialności za wykonywane czynności czy też z niemożnością podejmowania większej liczby decyzji.³⁷³

W doktrynie podkreśla się, że organy kolegialne powinny być tworzone tylko wtedy, gdy można uzasadnić, iż powołanie ich do określonych zagadnień jest korzystniejsze niż funkcjonowanie organu jednoosobowego.³⁷⁴ Przyjąć więc należy, że organy jednoosobowe powoływane są do załatwiania liczniejszych, bardziej konkretnych, wymagających szybkiego rozstrzygnięcia spraw, a także, gdy niezbędna jest wiedza fachowa.³⁷⁵ Natomiast organy kolegialne tworzy się w celu ustalania ogólnych kierunków działania, strategii oraz założeń w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania jednostki.³⁷⁶

Aby uzyskać pełny obraz konstrukcji organów wykonawczych, należy dodatkowo przedstawić rozwiązanie łączące cechy ciała kolegialnego z cechami organu monokratycznego.

³⁶⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 193-194.

³⁶⁹ Tamże.

³⁷⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2018 r. sygn. akt I OSK 1666/17, LEX nr 2465822.

³⁷¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1309/19, LEX nr 3034313.

³⁷² B. Dolnicki, *I.I. Czynniki służące sprawności działania administracji samorządowej [w:]*, *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019, s. 23.

³⁷³ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Kolegialność (...)*, s. 168.

³⁷⁴ B. Dolnicki, *I.I. Czynniki (...)*, s. 24.

³⁷⁵ E. Ochendowski, *Prawo (...)*, s. 255.

³⁷⁶ Tamże.

Przykładem takiego rozwiązania jest przyjęty we włoskim samorządzie terytorialnym ustrój organów samorządowych. Zgodnie z art. 36 ustawy o organizacji administracji samorządowej, organami w gminie i prowincji jest: rada (wł. *il consiglio*), zarząd (wł. *la giunta*) oraz wójt/prezydent (wł. *il sindaco/il presidente*).³⁷⁷ Zadania z zakresu władzy wykonawczej zostały w art. 121 u.o.a.s. przypisane zarządowi. Jednakże należy podkreślić, że zgodnie z art. 50 u.o.a.s. część zadań typowych dla organów wykonawczych takich jak np. reprezentowanie jednostki na zewnątrz, kierowanie urzędem czy też wykonywanie podejmowanych uchwał zostało przypisane wójtowi/prezydentowi, który jest przez włoskiego ustawodawcę nazywany organem jednostki samorządu terytorialnego. Sprawuje on bowiem odmienną, podwójną funkcję. Pierwsza z nich dotyczy wyboru członków zarządu oraz przewodnictwa nad jego pracami. Natomiast druga funkcja związana jest ze sprawowaniem zadań z zakresu terenowego organu administracji państwowej.³⁷⁸ Kluczową więc rolę w funkcjonowaniu kolegialnego organu wykonawczego odgrywa organ monokratyczny, posiadający szerokie kompetencje z zakresu egzekutywy. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że rozwiązanie o charakterze mieszanym jest kompromisem pomiędzy tendencją do *prezydencjonizacji* władzy lokalnej a poglądem wskazującym na brak możliwości „posługiwania się wszystkimi językami gminy” przez jedną osobę tj. wójta.³⁷⁹ Tym samym w zakresie zadań przypisywanych, co do zasady, egzekutywie, działają dwa rodzaje organów. Organ jednoosobowy zapewniający m.in. szybkość rozstrzygnięcia spraw oraz organ wieloosobowy zapewniający wewnętrzną kontrolę.³⁸⁰

Cechy charakterystyczne dla organu mieszanego nie są obce polskiemu systemowi prawnemu. Zgodnie z art. 26 ust. 2 u.s.p., art. 31 ust. 2 u.s.w. organem wykonawczym w powiecie oraz województwie jest zarząd, na czele którego stoi odpowiednio starosta lub marszałek województwa. Pomimo nieokreślenia – na gruncie samorządowych ustaw ustrojowych – przewodniczących zarządów jako osobnych organów jednostki samorządu terytorialnego, prawodawca na gruncie ustaw ustrojowych oraz ustaw szczególnych przypisał im odrębne i niezależne od zarządów uprawnienia.³⁸¹ Tak ukształtowana pozycja prawna starosty oraz marszałka województwa wskazuje, że w rzeczywistości występują jednocześnie zarządy w formie kolegialnej, jak i jednoosobowej.³⁸² B. Dolnicki stwierdza, że ustawodawca

³⁷⁷ Testo Unico Delle Leggi Sull'Ordinamento Degli Enti Locali z dnia 18 sierpnia 2000 r., Dz. U. Rep. Wł. z dnia 12 lutego 2019 r., dalej: ustawa o organizacji administracji samorządowej lub u.o.a.s.

³⁷⁸ R. Carpino, *Testo unico degli Enti locali. Comentato*, Maggioli Editore 2018, s. 118.

³⁷⁹ S. Cadiou, *Les exécutifs locaux*, *Revue française d'administration publique*, 2015/2 nr 154, s. 338-339.

³⁸⁰ Tamże.

³⁸¹ Cz. Martysz, *Art. 34 [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, s. 588.

³⁸² B. Dolnicki, *Samorząd (...)*, s. 180, 239.

powinien ująć w katalogu organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego dodatkowo starostę oraz marszałka województwa.³⁸³ Wydaje się zatem, że rozwiązanie przyjęte we włoskim samorządzie terytorialnym może stanowić punkt wyjścia dla nowelizacji statusu prawnego kolegialnych organów wykonawczych w powiecie i województwie.

³⁸³ Tamże.

3. Sposób kształtowania organu wykonawczego

Niewątpliwą cechą organów jednostek samorządu terytorialnego jest substrat osobowy. Analiza zagadnienia statusu prawnego organów wykonawczych powinna zawierać analizę zagadnień z zakresu kandydowania oraz obsadzania członków organów. Obecnie w polskim systemie prawa samorządu terytorialnego występują zarówno organy wykonawcze o charakterze monokratycznym, jak i kolegialnym. Sposób kształtowania egzekutywy związany jest zarówno z bezpośrednim wyborem osoby sprawującej mandat, jak i z pośrednim sposobem obsadzania członków organu wykonawczego. Oznacza to zatem, że proces kształtowania organów wykonawczych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego został zdefiniowany odmiennie.

W dalszej części niniejszego rozdziału przedstawiona zostanie analiza prawnej możliwości kandydowania i sprawowania funkcji wójta oraz członków zarządu powiatu i województwa.

3.1. Monokratyczny organ wykonawczy

Zgodnie z art. 26 ust. 1 u.s.g. organem wykonawczym w gminie jest wójt. Natomiast w art. 26 ust. 3 i 4 ustawodawca określił, że w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, organem wykonawczym jest burmistrz, a w miastach powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta. Zagwarantowano również zachowanie tytułu prezydenta miasta innym organom wykonawczym w miastach, które wprawdzie nie mają 100 tys. mieszkańców, ale przed wejściem w życie u.s.g., czyli przed dniem 27 maja 1990 r. taki tytuł im przysługiwał.³⁸⁴ W ten sposób postanowiono o wprowadzeniu zróżnicowanego nazewnictwa organu wykonawczego w gminie. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że różnica w nomenklaturze nie wpływa na pozycję ustrojową egzekutywy.³⁸⁵ Wskazuje na to przede wszystkim art. 11a ust. 3 u.s.g., w którym uregulowano, że ilekroć w ustawie jest mowa o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza oraz prezydenta miasta. Przepis ten posiada pragmatyczne znaczenie, bowiem zgodnie z poglądami judykatury zastrzeżenie kompetencji na rzecz wójta jest równoznaczne z

³⁸⁴ Zgodnie z art. 123 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 Ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, miano prezydenta miasta przysługiwało wszystkim terenowym organom administracji państwowej właściwości ogólnej w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców oraz w miastach będących siedzibą wojewódzkiej rady narodowej. Miastami tymi były: Bełchatów, Bolesławiec, Knurów, Kołobrzeg, Kutno, Legionowo, Nowa Sól, Oświęcim, Otwock, Radomsko, Skarżysko-Kamienna, Starogard Gdański, Świnoujście, Wejherowo, Zduńska Wola oraz Żyrardów.

³⁸⁵ R. Budzisz, *Art. 26 [w:], Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, LEX wydanie elektroniczne.

upoważnieniem burmistrza oraz prezydenta miasta. Dlatego regulacje odnoszące się do wójta znajdują zastosowanie również wobec burmistrza oraz prezydenta miasta.³⁸⁶

Odmiennej pozycji prawnej nie należy doszukiwać się także w statusie prezydenta miasta na prawach powiatu. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez A. Wierzbicę organ wykonawczy miasta na prawach powiatu oprócz zadań, które należą do kompetencji wójta, wykonuje dodatkowo zadania powierzone zarządowi powiatu oraz staroście.³⁸⁷ Przepisy ustrojowe regulujące zakres kompetencyjny wójta oraz starosty są jednak odmienne, co wyklucza możliwość identycznego traktowania tych podmiotów we wszystkich kwestiach.³⁸⁸ Uznać więc należy, że ustawodawca postanowił o konieczności odrębnego definiowania ustrojowej roli prezydenta miasta na prawach powiatu jako organu wykonawczego miasta oraz prezydenta miasta na prawach powiatu jako organu wykonującego zadania powierzonych staroście.

Wobec braku różnic ustrojowych pomiędzy wójtem, burmistrzem oraz prezydentem miasta warto wskazać na art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.³⁸⁹ Wskazano, że wójt jest pracownikiem samorządowym zatrudnionym w urzędzie gminy na podstawie wyboru. Przepis ten doprecyzowuje ogólną regulację z art. 73 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Prawo pracy,³⁹⁰ w którym ustawodawca wprowadził możliwość nawiązywania stosunku pracy na podstawie wyboru, jeżeli z wyboru wynika obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika. Na gruncie prawa samorządu terytorialnego akt wyboru należy rozumieć jako akt administracyjny. Natomiast kreowany przez niego stosunek podstawowy określa się ogólną nazwą *stosunku organizacyjnego*.³⁹¹ Nawiązanie stosunku pracy na podstawie wyboru ma charakter wtórny wobec stosunku prawno-organizacyjnego łączącego daną osobę z podmiotem, w którym uzyskała ona mandat do pełnienia swej funkcji.³⁹²

Na szczególny charakter stosunku pracy z wyboru wskazuje Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 9 maja 2017 r.³⁹³ Skład orzekający podkreślił, że stosunek pracy z wyboru nie jest samodzielną podstawą zatrudnienia, ponieważ powstaje on w związku z wyborem na określone stanowisko, trwa przez okres sprawowania funkcji i rozwiązuje się, zgodnie z art. 73 § 2 k.p.,

³⁸⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2019 r. sygn. akt II GSK 5072/16, LEX nr 2670509.

³⁸⁷ A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu – zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006, s. 165.

³⁸⁸ Tamże.

³⁸⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2022 r. poz. 530 ze zm., dalej: u.p.s.

³⁹⁰ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz. U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm., dalej: k.p.

³⁹¹ B. M. Cwiertniak, *Art. 73 [w:] Kodeks pracy. Komentarz. Tom I. Art. 1-113*, red. K. W. Baran, Warszawa 2020, s. 646.

³⁹² G. Szynal, *Sądowa kontrola rozwiązania stosunku pracy*, Warszawa 2020, s. 267.

³⁹³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2017 r. sygn. akt I PK 157/16, LEX nr 2329469.

ex lege wraz z wygaśnięciem mandatu.³⁹⁴ Tym samym wskazano, że istotną cechą istnienia stosunku pracy z wyboru jest ścisły związek z kadencyjnością mandatu. W przypadku wójta pojęcie kadencji zostało dookreślone w art. 26 ust. 2, w związku z art. 16 u.s.g. Ustawodawca wskazał, że rozpoczyna się ona w dniu rozpoczęcia kadencji organu stanowiącego lub wyboru przez radę gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy i trwa maksymalnie 5 lat.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że pojęcie długości kadencyjności stało się przedmiotem ustrojowego precedensu. Ustawodawca na mocy art. 1 ustawy z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego postanowił o przedłużeniu kadencji wójtów, organów stanowiących gmin, powiatów, województw oraz rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy, upływającej w 2023 r. do dnia 30 kwietnia 2024.³⁹⁵ W uzasadnieniu ustawy z dnia 29 września 2022 r. wskazano, że zmiana długości kadencji wynika z *wyjatkowego skumulowania dat wyborów samorządowych oraz wyborów parlamentarnych, która znowuż jest efektem wydłużenia kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego z czterech do pięciu lat.*³⁹⁶ Celem przyjętego rozwiązania jest umożliwienie podjęcia typowych czynności wyborczych o charakterze organizacyjnym oraz profrekwencyjnym, poprzez uniknięcie kolizji terminów wyborów.³⁹⁷ Wydłużenie kadencji należy ocenić w pełni krytycznie. Podstawą wyrażonej oceny jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r.³⁹⁸ Skład orzekający uznał, że zasada kadencyjności organów samorządu terytorialnego jest normą konstytucyjną, której zmiana może nastąpić w stosunku do kadencji następującej po tej, w trakcie której Sejm dokonał zmiany przepisów. Co istotne, zmiana dopuszczalna jest wyłącznie w przypadku szczególnie uzasadnionych okoliczności.³⁹⁹ Oczywistym jest, że parlament jest uprawniony do dokonywania zmian długości kadencji. Jednakże modyfikacja okresu sprawowania mandatu w organie nie może nosić znamion działania *ad hoc*. Należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 4 ust. 2 Konstytucji RP naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Wyrazem bezpośredniości są wybory oraz referenda. Z tego względu ustawodawca powinien unikać sytuacji, w których poprzez działalność legislacyjną naruszone zostanie konstytucyjne prawo obywateli do przedstawienia swojego głosu. Przepisy ustawy z dnia 29 września 2022 r. należy interpretować jako normatywny wpływ ustawodawcy na udzieloną przez członków wspólnot terytorialnych legitymację do sprawowania funkcji

³⁹⁴ Tamże.

³⁹⁵ Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2022 r. poz. 2418, dalej: ustawa z dnia 29 września 2022 r.

³⁹⁶ Uzasadnienie ustawy z dnia 29 września 2022 r., druk nr 2612, IX Kadencja, s. 1.

³⁹⁷ Tamże.

³⁹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r. sygn. akt K 17/98, OTK 1998/4/48.

³⁹⁹ Tamże.

m.in. wójta przez okres 5-letniej kadencji. Prawodawca przepisem ustawy wydłużył ważność udzielonego mandatu, z pominięciem woli członków wspólnot terytorialnych.

Wątpliwości co do rzeczywistych intencji ustawodawcy wzmacnia fakt, że przywołane w uzasadnieniu wydłużenie długości trwania kadencji z 4 do 5 lat zostało wprowadzone przez tę samą większość parlamentarną. Można zatem uznać, że poprzednia zmiana była obarczona luką prawną polegającą na niedostrzeżeniu kolizji terminów wyborów. Przeciwnie, można również przyjąć, że przywołane niedopatrzenie było działaniem intencjonalnym, którego celem było polityczne uelastyczenie możliwości wyznaczenia daty wyborów. Wydaje się, że druga z przedstawionych tez jest właściwsza. Ustawodawca w ramach posiadanych środków nie podjął bowiem żadnej próby zagwarantowania możliwości realizacji praw wyborczych bez ingerencji w długość trwania kadencji.⁴⁰⁰ Problematyka ustawy z dnia 29 września 2022 r. dowodzi więc, że prawodawca nie jest zainteresowany respektowaniem podstawowych norm ustrojowych odnoszących się do organów wykonawczych. W opinii autora niniejszej pracy omawiany przykład wskazuje, że samorząd terytorialny oraz jego organy pojmowane są coraz częściej jako instrument służący realizacji partykularnych interesów politycznych. Bezpodstawne wydłużenie kadencji w trakcie jej trwania rodzi obawy, że w przyszłości ustawodawca będzie dokonywać zmian ustrojowych z pominięciem potrzeb członków wspólnot terytorialnych. Dość powiedzieć, że zjawisko jest już obserwowalne, czego przykładem jest dokonana amnestia oraz abolicja wójtów, w związku z tzw. *wyborami korespondencyjnymi*.⁴⁰¹

Niezależnie jednak od długości kadencji, zatrudnienie na podstawie wyboru zawsze przybiera charakter stosunku terminowego i przypomina w tym zakresie umowę o pracę na czas określony (czas sprawowania mandatu). Długość trwania stosunku pracy jest ograniczona do 5 lat i nie podlega odnowieniu.⁴⁰² Ponowny wybór kandydata na stanowisko wójta jest równoznaczny z nawiązaniem nowego stosunku pracy.

Możliwość wyboru, a zatem i zatrudnienia, tej samej osoby fizycznej na stanowisko wójta została ograniczona w art. 11 § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.⁴⁰³ Postanowiono bowiem o braku prawa wybieralności osoby, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej samej gminie. Zasada dwukadencyjności ma na celu przede wszystkim wykluczenie zjawisk niepożądanych, które negatywnie wpływają na realizację gminnych zadań

⁴⁰⁰ Uwagi Marszałka Województwa Mazowieckiego do projektu ustawy z dnia 29 września 2022 r., druk nr 2612, IX Kadencja, s. 2.

⁴⁰¹ Zob. więcej na ten temat w rozdziale VI.

⁴⁰² Wyjątkiem od powyższej zasady jest stosunek pracy z wyboru w kadencji 2018-2023, który z mocy prawa uległ wydłużeniu do maksymalnie 30 kwietnia 2024 r.

⁴⁰³ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, ze zm., dalej: k.w.

publicznych.⁴⁰⁴ Skutkiem braku limitu kadencji jest powstawanie układów korupcyjnych oraz sieci lokalnych powiązań interesów.⁴⁰⁵ Ponadto, intencją ustawodawcy było stworzenie regulacji intensyfikujących pracę wójta w realizacji wszystkich zaplanowanych pomysłów na rzecz społeczności lokalnej.⁴⁰⁶ Odpowiedziano w ten sposób na pojawiające się wśród wójtów wypalenie intelektualne, niedostrzeganie wielu spraw czy też niechęć do podejmowania nowych inicjatyw w trakcie piastowania urzędu przez więcej niż dwie kadencje.⁴⁰⁷

Wprowadzenie zasady dwukadencyjności zostało poprzedzone intensywną dyskusją przedstawicieli doktryny w przedmiocie oceny instytucji limitu kadencji. Z jednej strony podkreślano, że limit kadencji wójta jest korzystny dla demokracji, ponieważ zachęca wyborców do uczestnictwa w głosowaniu na zupełnie nowych kandydatów.⁴⁰⁸ Natomiast z punktu widzenia interesu gminy, limit sprawowania funkcji może powodować negatywny skutek w postaci wyparcia z urzędu osoby kompetentnej i zaangażowanej przez kandydata bez przygotowania merytorycznego.⁴⁰⁹ Zestawienie wniosków teoretycznego studium nie daje podstaw do wyrażenia jednoznacznej oceny przyjętego rozwiązania. Pierwsze praktyczne wnioski będą mogły być przedstawione dopiero po przeprowadzeniu wyborów na kadencję 2028 – 2033, kiedy to kandydatury wieloletnich wójtów będą *ex lege* niemożliwe.⁴¹⁰

Obecnie kierunek wniosków może być jednak wskazany wyłącznie na podstawie doświadczeń z zagranicznych systemów prawnych. Na uwagę zasługuje zmiana wprowadzona w 2014 r. we włoskim samorządzie terytorialnym. Odmiennie od rozwiązania przyjętego na gruncie art. 11 § 4 k.w., we Włoszech przywrócono możliwość kandydowania wójtów na trzecią kadencję w gminach poniżej 3000 mieszkańców. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez M. A de Benedetto oraz M. de Paola brak limitu kadencji lub jego zwiększenie nie wpływa na wzrost efektywności wykonywania zadań przez organy władzy

⁴⁰⁴ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z dnia 10 listopada 2017 r., druk nr 2001, VIII Kadencja, s. 19.

⁴⁰⁵ K. Skotnicki, *W sprawie dopuszczalności zakazu reelekcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje*, Wrocławskie Studia Politologiczne, 24/2018, s. 10.

⁴⁰⁶ Uzasadnienie do poselskiego projektu (...), s. 19.

⁴⁰⁷ K. Skotnicki, *W sprawie (...)*, s. 10.

⁴⁰⁸ Ł. Kubisz-Muła, *Niektóre polityczne skutki reelekcji włodarza gminy – analiza na przykładzie miejscowości z województwa kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego i opolskiego*, Polityka i Społeczeństwo, 03/2017, s. 30.

⁴⁰⁹ J. Kowalik, *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w kontekście idei limitowania kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast*, Acta Politica Polonica 37, 2016, s. 54.

⁴¹⁰ Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. z 2018 r. poz. 130, zakaz reelekcji znajdzie najwcześniej zastosowanie po upływie dwóch kadencji licząc od dnia wyboru w wyborach samorządowych z 2018 r.

lokalnej.⁴¹¹ W wynikach badań wskazano również, że zwiększenie możliwego okresu sprawowania urzędu negatywnie wpływa na zainteresowanie mieszkańców partycypacją w wyborze wójta, ponieważ w ich ocenie obniżona została konkurencyjność, jak i wartość procesu głosowania.⁴¹² Co ważne, zarówno w przypadku włoskiej, jak i polskiej reformy dotyczącej reelekcji wójta, podkreślano w uzasadnieniach na konieczność profesjonalizacji urzędu organu wykonawczego. Zgodnie z przedstawionymi wynikami badań wydłużenie okresu sprawowania funkcji nie wpływa korzystnie na jakość wykonywanych zadań przez wójta.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na koncepcję odrzucającą ideę ograniczania możliwości ponownego kandydowania na rzecz oceny efektywności działań organu wykonawczego. Istotą koncepcji jest oparcie sposobu zatrudniania wójta w polskim systemie samorządu terytorialnego na podstawie kontraktu o charakterze menadżerskim.⁴¹³ Jest to bezpośrednie nawiązanie do amerykańskiej koncepcji organu wykonawczego o charakterze menadżerskim (ang. *The council-manager form*). Opiera się ona na dokonaniu przez radę gminy wyboru profesjonalnego administratora w drodze konkursu spośród kandydatów cechujących się wysokim poziomem wiedzy merytorycznej.⁴¹⁴ Profesjonalny organ wykonawczy odpowiedzialny jest m.in. za implementację polityk i strategii, nadzorowanie operacji administracyjnych, prowadzenie codziennych spraw gminy oraz *de facto* kształtowanie polityki budżetowej poprzez zaangażowanie w tworzenie i wykonywanie budżetu.⁴¹⁵ Idea organu wykonawczego o charakterze menadżerskim stanowi przeciwwagę do klasycznej formy funkcjonowania organów stanowiących oraz organów wykonawczych występującej w większości państw europejskich, w tym w polskim samorządzie terytorialnym. *The council-manager form* jest systemem równoważącym wolę polityczną oraz partycypację społeczną z fachową wiedzą na temat zarządzania jednostką podziału administracyjnego.⁴¹⁶ Ukształtowana w ten sposób relacja jest podstawą zawarcia przez radę gminy kontraktu menadżerskiego z wójtem, którego przedmiotem jest m.in. realizacja określonych zadań, obietnic lub planów.⁴¹⁷

⁴¹¹ M. A. De Benedetto, M. De Paola, *Term Limit Extension and Electoral Participation: Evidence from a Diff-in-Discontinuities Design at the Local Level in Italy*, IZA Institute of Labor Economics. Initiated by Deutsche Post Foundation. Discussion paper series, Nr 11865, 2018, s. 16.

⁴¹² M. A. De Benedetto, M. De Paola, *Term (...)*, s. 19.

⁴¹³ A. Skibiński, M. Zwolak, *Samorząd terytorialny III RP – próba refleksji*, PWSZ IPiA Studia Lubuskie, Tom X, 2014, s. 104.

⁴¹⁴ B. A. Lloyd, D. F. Norris, T. J. Vicino, *The Mayor in American Local Government* [w:], *Heads of the Local State. Mayors, Provosts and Burgomasters since 1800*, red. J. Garrard, Nowy Jork 2018, s. 198-199.

⁴¹⁵ B. S. Jimenez, *Municipal Government Form and Budget Outcomes: Political Responsiveness, Bureaucratic Insulation, and the Budgetary Solvency of Cities*, *Journal of Public Administration and Theory*, 2020, s. 162.

⁴¹⁶ C. M. Burnett, C. R. Prentice, *An Exploration of How Partisanship Impacts Council-Manager Systems*, *Politics & Policy*, vol. 46 nr 3, 2018, s. 394.

⁴¹⁷ J. M. Connolly, *The Impact of Local Politics on the Principal Agent Relationship Between Council and Manager in Municipal Government*, *Journal of Public Administration and Theory*, 2017, s. 256.

B. S. Jimenez zauważa, że oparcie długości zatrudnienia na aspekcie efektywności wykonywania określonych zadań jest korzystniejsze dla wspólnoty samorządowej aniżeli oczekiwanie, że organ zaspokoi wszelkie preferencje wyborców w czasie jednej lub dwóch kadencji.⁴¹⁸ Należy zauważyć, że wówczas odpowiedzialność wójta jest oparta na większej ilości kryteriów, aniżeli w przypadku wójta wybieranego w bezpośrednich wyborach. O ile w drugim przypadku odpowiedzialność sprowadza się do ryzyka utraty mandatu, o tyle organ wykonawczy o charakterze menadżerskim dodatkowo naraża swoją reputację oraz możliwość dalszego rozwoju kariery.⁴¹⁹ Przyjąć więc należy, że odpowiednio ukształtowany stosunek pracy z wójtem może być czynnikiem korzystniej wpływającym na zapewnienie mieszkańcom stałego poziomu usług publicznych niż sztywne ograniczenie czasowe możliwości kandydowania na stanowisko.

Powracając do polskiego porządku prawnego, wypada dostrzec, że art. 11a ust. 2 u.s.g jest przepisem o charakterze odsyłającym do odrębnej ustawy określającej zasady i tryb przeprowadzenia wyborów. Pierwotnie wybór organu wykonawczego uregulowany był w omawianej już ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz w ustawie z dnia 26 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.⁴²⁰ Obecnie wybór wójta regulują przepisy zawarte w dziale VIII k.w.

Stosownie do treści art. 471 k.w. wybory organu wykonawczego gminy są powszechne, równe, bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Spośród przymiotników wyborczych na pierwszym miejscu została wymieniona powszechność głosowania. Analizowane pojęcie należy rozumieć jako przyznanie jednostce czynnego i biernego prawa wyborczego.⁴²¹ Na istotę powszechności procesu wyborczego wskazuje orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który określa, że jednostka powinna mieć przyznane uprawnienia z zakresu prawa wyboru oraz prawa do bycia wybieranym.⁴²² Nie ulega zatem wątpliwości, że udział obywateli w wyborach stanowi szczególną wartość w procesie kształtowania substratu osobowego organów władzy publicznej.⁴²³ Należy jednak zauważyć,

⁴¹⁸ B. S. Jimenez, *Municipal (...)*, s. 176.

⁴¹⁹ Tamże.

⁴²⁰ Ustawa z dnia 26 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz. U. z 2010 r. nr 176, poz. 1190 ze zm.

⁴²¹ K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 11-18.

⁴²² Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 maja 1975 r. w sprawie W., X., Y. i Z. przeciwko Belgii, skargi nr 6745-6746/76, DR t. 2, s. 114.

⁴²³ W. Hermeliński, *Standardy prawa wyborczego w orzecznictwie trybunału konstytucyjnego oraz europejskiego trybunału praw człowieka*, Wykłady im. Prof. dr Wacława Komarnickiego, Toruń 2020, s. 14.

że czynne oraz bierne prawo wyborcze nie posiadają charakteru absolutnego, ponieważ mogą być ograniczane w przepisach rangi konstytucyjnej oraz ustawowej.⁴²⁴

W wyborach na wójta czynne prawo wyborcze przysługuje polskiemu obywatelowi lub obywatelowi Unii Europejskiej niebędącym obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze określonej gminy.⁴²⁵ Natomiast nie posiada prawa wybierania osoba pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu lub pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu, lub ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu.

Wybór wójta następuje spośród osób, które zgodnie z art. 11 § 1 pkt 6 k.w. są obywatelami polskimi, posiadającymi prawo wybierania w tych wyborach, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 25 lat. Istotne jest, że kandydaci nie muszą stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandydują. Zauważyć należy, że jest to odstępstwo od przyjętej w czynnym prawie wyborczym oraz w stosunku do kandydata na radnego zasady domicylu. Uzasadnieniem dla wymogu zamieszkiwania w danej gminie jest konieczność zachowania więzi wyborcy lub kandydata z terytorium i mieszkańcami jednostki.⁴²⁶ Jednakże ustawodawca zauważył, że wójt, odmiennie od radnego, wykonuje swoje obowiązki w sposób ciągły.⁴²⁷ Z tego też względu zakres kompetencyjny organu wykonawczego jest szerszy aniżeli poszczególnych radnych. Uznać należy, że wykonywanie zadań przez wójta może wymagać dodatkowego przygotowania merytorycznego lub doświadczenia. Dlatego, możliwość ubiegania się o mandat osób z zewnątrz gminy uzasadnia, że jakość kandydata jest istotniejsza od miejsca zamieszkania.⁴²⁸ Przez pojęcie jakości należy rozumieć kryterium, na podstawie którego zostanie dokonany wybór. Może być to więc przynależność partyjna, ale również doświadczenie życiowe, umiejętność sprawowania zarządu czy też przygotowanie merytoryczne do sprawowania funkcji.

Jak już zostało wspomniane, prawa wyborcze nie mają charakteru absolutnego. Dlatego, w art. 11 § 2, 4 k.w. ustawodawca określił sytuacje, w których osoba fizyczna traci prawo wybieralności w wyborach. Najistotniejsze ograniczenie zostało wprowadzone w art. 11 § 2 pkt

⁴²⁴ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 lutego 2021 r. w sprawie Strøbye i Rosenlind przeciwko Danii, skargi nr 25802/18 oraz 27338/18.

⁴²⁵ por. art. 10 § 1 pkt 4 k.w.

⁴²⁶ M. Chrzanowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2018, s. 74

⁴²⁷ T. Strzałkowski, *Wpływ miejsca zamieszkania na realizację praw wyborczych w Polsce*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, nr 4 (26)/2015, s. 44.

⁴²⁸ Warto zwrócić uwagę, że we Francji również odstąpiono od zasady domicylu na rzecz obowiązku wykazania wpisu kandydata na mera na liście podatników w danej gminie. Por. art. L228 Le code électoral – Décret nr 64-1086 du 27 octobre 1964.

1 k.w. Ustawodawca określił, że prawo wybieralności w wyborach na wójta posiada osoba, która nie została skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Istotnym elementem analizowanej normy prawnej jest kwestia prawomocności wyroku skazującego. Wykładnia przepisu wskazuje, że przesłanka znajdzie zastosowanie zarówno w przypadku wystąpienia prawomocności o charakterze formalnym, jak i materialnym.⁴²⁹ Nie wdając się jednak w analizę prawnokarną zagadnienia prawomocności, stwierdzić należy, że orzeczenie staje się prawomocne z chwilą upływu terminu do wniesienia apelacji od wyroku sądu pierwszej instancji lub z chwilą wydania przez sąd odwoławczy wyroku oddalającego apelację,⁴³⁰ a także, wtedy gdy wystąpi stan, w którym z tytułu tożsamości czynu nie będzie możliwe ponowne skazanie (*ne bis in idem*).⁴³¹ Warto również wskazać, że zgodnie z art. 532 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego⁴³² wniesienie kasacji nie wpływa *ex lege* na wykonanie zaskarżonego i prawomocnego wyroku.⁴³³ Względna suspensywność kasacji oznacza także, że nawet w przypadku postanowienia Sądu Najwyższego o wstrzymaniu wykonania prawomocnego orzeczenia nadal występuje stan prawomocnego skazania. Dopiero w momencie uchylecia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy właściwemu sądowi do ponownego rozpatrzenia albo uniewinnienia oskarżonego przywracane jest prawo do bycia wybranym.

Analizując regulację z art. 11 § 2 pkt 1 k.w., należy zauważyć, że ustawodawca rozszerzył warunek braku prawomocnego skazania względem osób wybieranych na stanowisko organu wykonawczego w gminie. Przesądono, że zdarzeniem wykluczającym jest nie tylko skazanie prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności, ale również prawomocne skazanie w ogóle. Przyjąć zatem należy, że w przypadku wyborów wójta, mandatu nie może objąć osoba, która została skazana na przynajmniej jedną z kar określonych w art. 32 ustawy z dnia 7 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁴³⁴ tj.: grzywnę, ograniczenie wolności, pozbawienie wolności, 25 lat pozbawienia wolności albo dożywotnie pozbawienie wolności. Przyjęto więc zasadę, że osoby, które dopuściły się czynu karalnego zagrożonego karą określoną w art. 32 k.k., stają się niegodne piastowania funkcji organu wykonawczego.⁴³⁵

⁴²⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II KK 146/15, LEX nr 1750142.

⁴³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2018 r. sygn. akt II OSK 316/18, LEX nr 2522019.

⁴³¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2018 r. sygn. akt III KO 71/17, LEX nr 2434423.

⁴³² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm., dalej: k.p.k.

⁴³³ J. Matras, *Art. 532 [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. K. Dudka, Warszawa 2020, s. 1192.

⁴³⁴ Ustawa z dnia 7 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. z 2022 r., poz. 1444, ze zm., dalej: k.k.

⁴³⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2015 r. sygn. akt II OSK 2276/15, LEX nr 1957321.

Obecnie obowiązująca regulacja została wprowadzona do porządku prawnego dopiero w dniu 13 lutego 2019 r.⁴³⁶ Upřednio obowiązujące brzmienie przepisu art. 11 § 2 pkt 1 k.w. nie rozróżniało warunków przewidzianych dla wójta od warunków określonych dla np. radnych. W stosunku do osoby wybieranej na funkcję organu wykonawczego w gminie obowiązywało więc wyłącznie kryterium niemożności bycia skazanym prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Celem nowelizacji było ujednoczenie przepisów poprzez wprowadzenie do prawa wyborczego rozszerzonej przesłanki niekaralności ujętej w art. 6 ust. 2 u.p.s.⁴³⁷ W poprzednim stanie prawnym występowała bowiem wątpliwość czy zastosowanie znajduje regulacja z k.w. czy też z u.p.s. W doktrynie wyrażono pogląd, że było to istotne niedopatrzenie ustawodawcy doprowadzające nie tylko do sporów interpretacyjnych, ale również do niebezpieczeństwa wywierania nacisków na składy orzekające, aby w przypadku lokalnych działaczy orzekano kary łagodniejsze, aniżeli karę pozbawienia wolności, co tym samym umożliwiało kandydowanie podczas następnych wyborów.⁴³⁸ Warto w tym miejscu podkreślić, że w świetle poglądów judykatury, u.p.s. jest aktem zawierającym jedynie ogólne zasady kształtujące sytuację prawną wójta, natomiast przepisy prawa wyborczego doprecyzowują kwestie dotyczące wymogów stawianym osobom wybieranym na tę funkcję, a zatem stanowią one przepisy o charakterze *lex specialis*.⁴³⁹

Mając na uwadze powyższy pogląd, uznać należy, że stanowisko wójta mogło być obejmowane przez osoby prawomocnie skazane za przestępstwo umyślne na inną karę aniżeli pozbawienie wolności.⁴⁴⁰

Obecnie prawo wybieralności może posiadać osoba skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego wyłącznie w przypadku, gdy zostało popełnione z winy nieumyślnej.⁴⁴¹ Ponadto, należy podkreślić, że utrata prawa wybieralności, co do zasady,

⁴³⁶ por. art. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2019 r. poz. 273.

⁴³⁷ Uzasadnienie do poselskiego projektu o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy z dnia 23 stycznia 2019 r., druk nr 3163, VIII Kadencja.

⁴³⁸ K. Skotnicki, *Możliwość kandydowania i sprawowania po wygranych wyborach funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez osobę skazaną prawomocnym wyrokiem sądu za ścigane z oskarżenia publicznego przestępstwo popełnione z winy umyślnej na inną karę niż pozbawienie wolności [w:]*, *Potentia non est nisi da bonum: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, red. A. Bień-Kacała, A. Kustra-Rogatka, M. Serwaniec, Toruń 2018, s. 712.

⁴³⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2010 r. sygn. akt II OSK 1526/10, LEX nr 1251824.

⁴⁴⁰ Np. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 13 lipca 2016 r. do Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP, sygn. VII.602.61.2014.JZ, link: rpo.gov.pl [dostęp dnia: 28 lutego 2021 r.].

⁴⁴¹ S. Bułajewski, *Wójt (burmistrz, prezydent miasta) – przestępcą?*, *Civitas et Lex*, 1(29)/2021, s. 12.

posiada charakter tymczasowy. W myśl art. 106 k.k. skazanie uznaje się za niebyłe z chwilą zatarcia. Wyjątkiem jest skazanie na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, jeżeli pokrzywdzony był małoletnim poniżej lat piętnastu. Wówczas skazanie nie podlega zatarciu, a utrata prawa wybieralności przybiera dożywotni charakter.⁴⁴²

Kolejna przesłanka wykluczająca możliwość wyboru została uregulowana w art. 11 § 2 pkt 2 k.w. Osoba, wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności w rozumieniu art. 21a ust. 2a ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów,⁴⁴³ nie może pełnić funkcji organu wykonawczego w gminie. Utrata biernego prawa wyborczego ma charakter tymczasowy, ponieważ sąd może orzec o jego utracie na okres od 3 do 10 lat. Badanie wystąpienia przesłanki następuje w oparciu o weryfikację złożonego oświadczenia dotyczącego pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. Zgodnie z art. 7 ust. 2, w związku z art. 4 pkt 17 ustawy lustracyjnej, kandydat urodzony przed dniem 1 sierpnia 1972 r. składa oświadczenie lustracyjne w chwili wyrażenia zgody na ubieganie się o stanowisko organu wykonawczego. Istotnym aspektem jest ustalenie, w którym momencie występuje obowiązek przedstawienia oświadczenia lustracyjnego.

Należy mieć na uwadze, że proces zgłaszania kandydatów ma charakter dwuetapowy, ponieważ prawo zgłoszenia kandydatów na wójta przysługuje zarejestrowanym komitetom wyborczym partii politycznych, koalicyjnym komitetom wyborczym, komitetom wyborczym organizacji oraz wyborców.⁴⁴⁴ Zgodnie z art. 84 k.w. komitetom wyborczym przysługuje wyłączne prawo zgłaszania kandydatów w wyborach.⁴⁴⁵ Utworzenie komitetu wyborczego jest więc działaniem, bez którego nie byłoby możliwe zarejestrowanie kandydata.⁴⁴⁶ Wyrażenie zgody na kandydowanie w wyborach, w znaczeniu formalnym, następuje z chwilą przedłożenia właściwej komisji wyborczej zgłoszenia wraz z pisemnym oświadczeniem kandydata. W świetle regulacji z art. 479 § 2 k.w. nie jest istotny rzeczywisty moment wyrażenia zgody, lecz

⁴⁴² por. art. 106a k.k.

⁴⁴³ Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, Dz. U. z 2023 r. poz. 342, ze zm., dalej: ustawa lustracyjna.

⁴⁴⁴ P. Ruczkowski, *Art. 478 [w:]*, *Wybory samorządowe. Komentarz*, red. M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2018, s. 225.

⁴⁴⁵ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 30 stycznia 2019 r. sygn. akt II SAB/Lu 4/19, LEX nr 2617554.

⁴⁴⁶ P. Uziębło, *Zgłaszanie kandydatów w wyborach samorządowych na poziomie gminy [w:]*, *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R.P. Krawczyk i A. Borowicz, Łódź 2016, s. 86.

chwila jej przedłożenia właściwemu organowi wyborczemu.⁴⁴⁷ Przyjąć więc należy, że integralną częścią zgłoszenia kandydatury osoby urodzonej przed dniem 1 sierpnia 1972 r. jest oświadczenie lustracyjne. Ponadto, złożenie oświadczenia lustracyjnego powoduje wygaśnięcie obowiązku jego powtórnego złożenia w przypadku późniejszego kandydowania lub wykonywania funkcji publicznej, z którą związany jest obowiązek złożenia oświadczenia.⁴⁴⁸

Prawo kandydowania na wójta reguluje dodatkowo art. 472 k.w. Ustawodawca określił zakaz kandydowania na stanowisko wójta przez osobę, która jest już kandydatem na to stanowisko w innej gminie. Kandydatem na wójta nie może być również osoba, która kandyduje do rady gminy w innej gminie, rady powiatu lub sejmiku województwa.

Następnym przymiotnikiem wyborczym określającym sposób kształtowania organu wykonawczego jest bezpośredniość. Jest to cecha wyróżniająca proces wyborczy na stanowisko organu wykonawczego w gminie, ponieważ zarówno w powiecie, jak i w województwie jest on kreowany w sposób pośredni. Art. 473 k.w. określa zasadę, że za wybranego na wójta uważa się tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Natomiast w przypadku, gdy żaden z kandydatów nie otrzymał wymaganej liczby głosów, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie.

O tym, który z kandydatów zostaje wybrany na wójta, decyduje treść z art. 473 § 3, w związku z § 5 k.w. Ustawodawca postanowił, że w ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę ważnie oddanych głosów. W przypadku, gdy więcej niż dwóch kandydatów otrzyma liczbę głosów uprawniającą do udziału w ponownym głosowaniu, o dopuszczeniu kandydata do wyborów w ponownym głosowaniu rozstrzyga większa liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów otrzymał większą liczbę głosów, a jeżeli liczba tych obwodów byłaby równa - rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą. O wyborze decyduje większa liczba ważnie oddanych głosów.

W obowiązującym stanie prawnym sposób wyboru wójta jest klasycznym przykładem bezpośredniej partycypacji obywateli w procesie kreowania organów władzy. Zauważyć jednak należy, że wspomniany tryb wyborczy nie jest jedynym sposobem wyboru wójta. Ustawodawca w art. 482 k.w. zdecydował o utrzymaniu pośredniego trybu w przypadku niezarejestrowania żadnego kandydata lub gdy jedyny kandydat nie uzyskał w bezpośrednim głosowaniu więcej

⁴⁴⁷ M. Karciarz, *Status prawny burmistrza – 9.1. Oświadczenie lustracyjne* [w:], *Vademecum wójta, burmistrza, prezydenta*, red. Z. Jerzmanowski, Warszawa 2018 r., LEGALIS wydanie elektroniczne.

⁴⁴⁸ Tamże.

niż połowy ważnie oddanych głosów. Ze względu na skromną regulację ustawową zagadnienie budzi wiele wątpliwości, które powinny zostać wyjaśnione w przyszłych nowelizacjach prawa wyborczego.

Problematyczną kwestią jest przede wszystkim ustalenie procedury przeprowadzenia pośredniego wyboru wójta. Ustawodawca w art. 482 § 7 k.w. w lakoniczny sposób określił, że prawo zgłaszania kandydata na wójta następuje w formie pisemnej i przysługuje grupie radnych stanowiącej co najmniej 1/3 ustawowego składu rady. Z treści przepisu nie wynika zakaz poparcia większej ilości kandydatów przez radnego. Jednakże kierując się zasadami racjonalności, należy uznać, że radny powinien poprzeć wyłącznie jednego kandydata. Dzięki temu organ stanowiący dokona wyboru spośród maksymalnie trzech kandydatów, co skutecznie przyspieszy proces wyboru.

Zgodnie z art. 482 § 9 k.w. rada gminy powinna wybrać wójta w terminie dwóch miesięcy od dnia wyborów, pod rygorem wyznaczenia przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, osoby pełniącej obowiązki wójta do końca kadencji. Elementem budzącym wątpliwości interpretacyjne jest sposób obliczania terminu, który posiada organ stanowiący na dokonanie wyboru. W przepisie użyte zostało sformułowanie *w terminie dwóch miesięcy od dnia wyborów*. Nasuwa się zatem pytanie o to, czy chodzi o dzień wyborów, czy o dzień ogłoszenia wyników?

Odpowiadając należy podkreślić, że na gruncie ustawy zasadniczej termin *wybory* utożsamiany jest z pojęciem głosowania. Wskazuje na to art. 169 ust. 2 Konstytucji RP, który charakteryzuje wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jako powszechne, równe, bezpośrednie i tajne głosowanie. Wybory są okolicznością, w trakcie której następuje czynność głosowania.⁴⁴⁹ Uznać zatem należy, że dwumiesięczny termin na dokonanie wyboru wójta przez radę gminy zaczyna biec w dniu głosowania. Termin będzie liczony więc albo od dnia wyborów do rady gminy i na wójta, albo od dnia przeprowadzenia drugiej tury głosowania, w którym jedyny kandydat nie uzyskał poparcia w wysokości ponad połowy ważnie oddanych głosów.⁴⁵⁰

Niezależnie od zdarzenia początkowego, w praktyce termin ten będzie krótszy. Zgodnie z art. 20 ust. 2 u.s.g. pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu siedmiu dni po upływie kadencji rady. Wobec regulacji z art. 16 u.s.g. sesja organu stanowiącego następnej kadencji zostanie zwołana w ciągu siedmiu dni od

⁴⁴⁹ P. Radziewicz, *Art. 96 [w:]*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 311.

⁴⁵⁰ M. Rulka, *Pośrednie wybory organu wykonawczego gminy*, *Finanse Komunalne*, 1-2/2017, s. 34.

dnia upływu pięciu lat od dnia wyboru rady gminy poprzedniej kadencji.⁴⁵¹ Przepisy prawa nie regulują natomiast na której sesji powinno zostać przeprowadzone głosowanie w celu wyboru wójta. Przyjąć jednak należy, że wybór powinien nastąpić nawet na pierwszej sesji nowo wybranej rady gminy.

Uzasadnieniem przedstawionej tezy jest charakter regulacji z art. 29 u.s.g.⁴⁵² Zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 3 grudnia 2019 r.⁴⁵³ możliwość pełnienia funkcji wójta po upływie kadencji jest rozwiązaniem mającym zapewnić ciągłość sprawowania władzy. Wójt po upływie kadencji pełni jedynie tymczasowo obowiązki, czekając na swojego następcę.⁴⁵⁴ Nieuprawnionym działaniem jest więc nadmierne przedłużanie sprawowania władzy przez ustępującego wójta, poprzez wydłużenie procesu wyboru.

Na konieczność zastosowania pośredniego trybu wyboru wójta wskazuje również art. 473 § 4 k.w. W przypadku, gdy przed drugą turą głosowania spośród dwóch kandydatów dopuszczonych do ponownego głosowania jeden wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze albo umrze, to za wybranego w ponownym głosowaniu uważa się tego kandydata, który otrzyma ponad połowę ważnie oddanych głosów. W przeciwnym razie uznać należy, że *per analogiam* kompetencja wyboru wójta przechodzi na organ stanowiący gminy.⁴⁵⁵

Następstwo sytuacji określonej w art. 473 § 4 k.w. jest zagadnieniem kontrowersyjnym, ponieważ przedstawia brak konsekwentnego podejścia ustawodawcy do kwestii ilości głosów niezbędnych do uznania, że wybór został dokonany. Z jednej strony, zgodnie z art. 473 § 5 k.w., w przypadku uczestnictwa dwóch kandydatów w drugiej turze głosowania za wybranego kandydata uważa się tego, który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów. Natomiast z drugiej strony w przypadku, gdy w drugiej turze głosowania pozostała tylko jedna osoba to o jej wyborze decyduje uzyskanie ponad połowy ważnie oddanych głosów.

Przyjęte rozwiązanie należy ocenić negatywnie, ponieważ brak jest racjonalnego uzasadnienia dla sytuacji, w której kandydat pozyskawszy jeden z dwóch najlepszych wyników w pierwszej turze głosowania, z powodu zdarzenia dotyczącego kontrkandydata może zostać odrzucony *ex lege*.

⁴⁵¹ J. Piecha, *Art. 20 u.s.g. [w:] Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 890.

⁴⁵² por. art. 29 u.s.g.

1. Po upływie kadencji wójta pełni on swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta albo osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji wójta.

⁴⁵³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 3 grudnia 2019 r. sygn. akt III AUa 960/19, LEX nr 3042937.

⁴⁵⁴ Tamże.

⁴⁵⁵ M. Gurdek, *Stosowanie analogii w procedurze wyborczej wójta*, Przegląd Prawa Publicznego, nr 6/2016, s. 69.

O błędnym charakterze regulacji świadczy również wykładania art. 292 § 3 k.w., określającego analogiczną sytuację przy wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W miejsce kandydata, który zrezygnował, utracił prawo wyboru lub umarł, do wyborów w ponownym głosowaniu dopuszcza się kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. Wówczas druga tura przeprowadzana jest na ogólnych zasadach, z zastrzeżeniem, że data ponownego głosowania odraczana jest na kolejne 14 dni. Jak podkreśla S. J. Jaworski oraz J. Zbieranek ustawodawca przewidział nie tylko sprawiedliwy system uzupełniania grupy kandydatów w drugiej turze głosowania, ale dodatkowo zapewnił on dodatkowy czas na przeprowadzenie kampanii wyborczej w nowych warunkach.⁴⁵⁶

Poszukując odpowiedzi na pytanie, dlaczego ustawodawca nie zdecydował się zastosować tożsamego rozwiązania w przypadku wyborów wójta, warto wskazać na pogląd wyrażony przez M. Rulkę. Autor podkreśla, że wytłumaczeniem odmiennego rozwiązania może być dążenie do dopuszczenia do udziału w wyborach kandydata opcji politycznej, która *utraciła* kandydata.⁴⁵⁷ Argument wydaje się jednak tylko częściowo zasadny, ponieważ nie zawsze *utraconym* kandydatem będzie reprezentant większości w radzie gminy. Co więcej, to właśnie w interesie większości posiadającej jedyne kandydata w drugiej turze głosowania jest utrzymanie obecnego rozwiązania. Przejście kompetencji wyboru organu wykonawczego na radę gminy powoduje, że nawet w przypadku niepowodzenia w wyborach bezpośrednich większość rady gminy będzie mogła nadal wybrać swojego kandydata na stanowisko wójta. Potwierdzeniem niniejszej tezy jest fakt, że większość wójtów w kadencji 2018-2023 nie jest bezpośrednio związana z partyjną afiliacją.⁴⁵⁸ Personalizacja wyboru wójta, rozumiana jako wybór osoby, a nie kandydata partii politycznej jest zjawiskiem przeciwstawianym upartyjnionemu charakterowi organu stanowiącego.⁴⁵⁹ Dlatego, w ocenie autora pracy pozostawienie możliwości wyboru wójta radzie gminy w świetle nieprecyzyjnych regulacji prawnych, należy uzasadniać wyłącznie argumentami o charakterze politycznym.

W tym miejscu warto raz jeszcze podkreślić, że pośredni tryb wyboru wójta precyzyjnie pojmowaniu władarzy gmin jako podmiotów o silnej pozycji, charakteryzującej się

⁴⁵⁶ S. J. Jaworski, J. Zbieranek, *Art. 292 [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II*, red. K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, S. J. Jaworski, J. Zbieranek, Warszawa 2018, s. 620.

⁴⁵⁷ M. Rulka, *Pośrednie (...)*, s. 31.

⁴⁵⁸ Ponad 81% wybranych w wyborach w 2018 roku nie przynależało do partyjnego komitetu wyborczego. Około 7% to Komitet Wyborczy PSL, 10% to Komitet Wyborczy PiS i 1,3% Koalicyjny Komitet Wyborczy Platforma.Nowoczesna Koalicja Obywatelska. por. A. Gajdos, *Analiza wyników wyborów Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów w latach 2002-2018*, Badania i raporty, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, nr 5, 2018, s. 4.

⁴⁵⁹ A. Gendźwił, *Wybory lokalne w Polsce: Uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Warszawa 2020, s. 263.

kompetencjami, charyzmą oraz zaufaniem mieszkańców.⁴⁶⁰ Pominięcie woli wyborców w procesie tworzenia organu jest nie tylko zagrożeniem dla transparentności przyszłego działania, ale również dla legitymacji do podejmowania decyzji w imieniu mieszkańców.⁴⁶¹ W tym miejscu wypada zatem odpowiedzieć na pytanie o to, czy pośredni tryb wyboru wójta wpływa na sposób sprawowania mandatu?

Odnosząc się do postawionego pytania, warto poddać pod dyskusję kwestię możliwości delegowania wójta wybranego w sposób pośredni w skład Komitetu Regionów przy Unii Europejskiej.⁴⁶² Zgodnie z art. 300 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r.⁴⁶³ w skład Komitetu Regionów wchodzi przedstawiciele społeczności regionalnych i lokalnych, posiadający mandat wyborczy społeczności regionalnej lub lokalnej albo odpowiedzialni politycznie przed wybranym zgromadzeniem. Przedstawiona regulacja wprowadza do systemu prawnego dwa alternatywne warunki umożliwiające członkostwo w Komitecie Regionu.

Pierwszy z nich odnosi się do mandatu wyborczego, który w doktrynie nie jest jednolicie definiowany. J. M. Jiménez wskazuje, że intencją autorów t.f.u.e. było umożliwienie członkostwa podmiotom wybranym wyłącznie w drodze bezpośrednich wyborów.⁴⁶⁴ Rozumiane w ten sposób pojęcie *mandatu wyborczego* jest zgodne z wyrażoną w art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r.⁴⁶⁵ zasadą podejmowania decyzji jak najbliżej obywateli. W świetle niniejszego stanowiska członkowie wspólnoty samorządowej posiadają rzeczywisty wpływ na kształtowanie struktury osobowej organów jednostek samorządu

⁴⁶⁰ M. Cole, *Local electoral systems* [w:], *The Routledge Handbook of International Local Government*, red. R. Kerley, J. Liddle, P.T. Dunning, Nowy Jork 2020, s. 16-17.

⁴⁶¹ C. Copus, *Local Political Leadership. The voters or councillors – who chooses who governs?* [w:], *The Routledge Handbook of International Local Government* (red.) R. Kerley, J. Liddle, P.T. Dunning, Nowy Jork 2020, s. 25.

⁴⁶² Komitet Regionów został powołany na mocy traktatu z Maastricht w 1993 r. Komitet Regionów pełni rolę organu doradczego reprezentującego interesy i stanowisko społeczności regionalnych i lokalnych w celu podejmowania decyzji przez Unię Europejską w sposób "jak najbliżej obywateli". Głównymi cechami Komitetu Regionu są: polityczny i demokratyczny charakter zgromadzenia złożonego z przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych, współpraca między poziomami: europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym jako konieczny element skutecznej budowy Europy solidarnej, zrównoważonej, konkurencyjnej w gospodarce globalnej, kontrolowanie realizacji zasad pomocniczości i proporcjonalności pod kątem tego, czy są one wdrażane najbliżej obywateli na adekwatnym do zadań szczeblu. por. A. Zawidzka-Łojek, *Art. 300* [w:], *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 809.

B. Guziejewska, *Funkcje i przyszłość Komitetu Regionów w unijnych i krajowych procesach decyzyjnych*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(72)/2018, s. 120.

⁴⁶³ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. nr 90 poz. 864/2, dalej: t.f.u.e.

⁴⁶⁴ J. M. Jiménez, *The Committee of the Regions: A Springboard for the Citizens*, *Baltic Journal of European Studies*, vol. 3, No. 2 (14), 2013, s. 43.

⁴⁶⁵ Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. Dz. U. z 2004 r. poz. 90 nr 864/30, dalej: t.u.e.

terytorialnego, czego konsekwencją jest bezpośredni wpływ na substrat osobowy Komitetu Regionów.

Przeciwny pogląd wyraża natomiast A. Jaskulski, który definiuje mandat wyborczy jako upoważnienie do sprawowania władzy publicznej uzyskane w drodze wyborów bezpośrednich lub wyborów pośrednich.⁴⁶⁶ Uzasadnieniem przedstawionego poglądu jest regulacja z art. 19 ust. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej,⁴⁶⁷ w której określono, że kandydatami na członków oraz zastępców członków Komitetu Regionu mogą być wójtowie, członkowie zarządu powiatu oraz członkowie zarządu województwa.

Oznacza to, że na gruncie polskiego ustawodawstwa pojęcie *mandatu wyborczego* należy odnieść zarówno do organu wybieranego w sposób bezpośredni, jak i pośredni. Pogląd ten wydaje się zgodny z normą wyrażoną w art. 11 u.s.g. (art. 8 u.s.p. art. 5 u.s.w.), w rozumieniu której mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy (powiatu, województwa). W przypadku gdy zasadą jest pośredni wybór organu wykonawczego, to uzyskany przez wójta mandat charakteryzuje się również społecznym poparciem. Wówczas mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego mają świadomość, że wybierając członków organu stanowiącego, równocześnie udzielają upoważnienia do ukształtowania organu wykonawczego w ich imieniu. Jednakże wydaje się zasadne odróżnienie pośredniego modelu wyboru organu wykonawczego stanowiącego zasadę, od pośredniego trybu znajdującego zastosowanie wyłącznie w szczególnych przypadkach. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem doktryny wybór wójta przez radę gminy jest awaryjnym rozwiązaniem przewidzianym dla ściśle określonych sytuacji.⁴⁶⁸ W świetle przedstawionej analizy pojawia się wątpliwość, czy mandat wyborczy zdobyty w sposób pośredni nie jest zbyt dużym odstępstwem od zasady bezpośredniego wyboru organu wykonawczego w gminie przez mieszkańców. Zdarzyć się bowiem może, że przesłanka dopuszczająca pośredni tryb wyboru wójta zostanie spełniona dopiero po pierwszej turze głosowania. Mieszkańcy, wybierając skład rady gminy, nie będą więc świadomi jednoczesnego scedowania kompetencji wyboru wójta na rzecz radnych.

⁴⁶⁶ A. Jaskulski, *The Committee of Regions as a Representative of Local Government Interests in the European Union*, Public Policy and Economic Development. Scientific and Practical Journal, Issue 11(15), 2017, s. 43.

⁴⁶⁷ Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz. U. z 2005 r. nr 90, poz. 759, dalej: u.k.w.r.s.t.

⁴⁶⁸ E. Olejniczak-Szałkowska, *Wynik referendum lokalnego i jego skutki*, Samorząd Terytorialny, 2008/7-8, s. 26.

Wydaje się zatem, że konsekwencją powinno być stwierdzenie braku możliwości przypisania społecznego charakteru mandatowi wójta.

Alternatywnym kryterium wprowadzonym w art. 300 ust. 3 t.f.u.e. jest konieczność ponoszenia przez organ odpowiedzialności politycznej przed pochodzącym z wyborów zgromadzeniem. Tym sposobem przesądzono o możliwości uczestnictwa w pracach Komitetu Regionów organu wykonawczego, który może być odwoływany przez organ stanowiący z pominięciem trybu referendalnego.⁴⁶⁹ W polskim systemie prawnym warunek ten znajduje zastosowanie względem członków organów wykonawczych powiatu oraz województwa. W regulacji z art. 27 u.s.p. oraz art. 32 u.s.w. postanowiono o pośrednim trybie wyboru organu wykonawczego powiatu lub województwa. Przyjęty przez ustawodawcę sposób kształtowania zarządu wpływa również na tryb odwołania organu w trakcie kadencji lub przyjęcia jego rezygnacji.⁴⁷⁰ W art. 12 pkt 2 u.s.p., art. 18 pkt 15 u.s.w. postanowiono, że odwołanie zarządu jest wyłączną kompetencją rady powiatu lub sejmiku województwa. Odpowiedzialność organu wykonawczego przyjmuje więc charakter polityczny.

Przeciwnie została natomiast uregulowana odpowiedzialność organu wykonawczego w gminie. W art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁴⁷¹ wprowadzono regułę odwoływania wójta w drodze referendum. Przyjęto więc, że wójt odpowiada przede wszystkim przed mieszkańcami, którzy ostateczną wolę wyrażają w głosowaniu. Nie ma przy tym znaczenia czy inicjatywa referendalna została podjęta przez organ stanowiący w trybie z art. 28a – 28c u.s.g., czy przez samych mieszkańców, na podstawie art. 11 u.r.l. Istotą referendum jest urzeczywistnienie bezpośrednio sprawowanej władzy przez mieszkańców, zwłaszcza w sprawach mających zasadnicze znaczenie dla członków społeczności gminnej takich jak m.in. odwołanie organu wykonawczego.⁴⁷² Ostateczna ocena pracy wójta w trybie referendalnym ma zasadnicze znaczenie w państwie demokratycznym. Należy więc powstrzymać się od działań, w tym także legislacyjnych, które naruszałyby istotę prawa do wyrażania woli przez mieszkańców.⁴⁷³

W świetle poglądu przedstawionego przez judykaturę należy odnieść się do statusu prawnego wójta wybranego przez radę gminy. W obowiązujących przepisach prawa nie określono, w jaki sposób może być on odwoływany. Pojawia się więc pytanie, czy powinno

⁴⁶⁹ M. Kasiński, *Ethical and political dilemmas of local self-government in Poland In the course of systemic transformations (1990-2018)*, Annales. Ethics in Economic Life 2018, Vol. 21, No. 7, Special Issue, s. 13.

⁴⁷⁰ Cz. Martysz, *Art. 27 [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. (...)*, s. 537.

⁴⁷¹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. z 2019 r., poz. 741 ze zm., dalej: u.r.l.

⁴⁷² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Gd 183/16, LEX nr 2027185.

⁴⁷³ Tamże.

mieć zastosowanie rozwiązanie analogiczne do tego przyjętego w powiecie lub województwie, czy też należy stosować odpowiednio przepisy o referendum lokalnym?

Odwołując czytelnika do szczegółowej analizy zawartej w rozdziale VI, warto wskazać, że bardziej uzasadnionym działaniem będzie przyjęcie prokonstytucyjnej wykładni, przyznającej mieszkańcom uprawnienie do odwoływania wójta.

Przedstawiony status prawny wójta wybieranego przez radę gminy wskazuje przede wszystkim na lakoniczność jego unormowania. Przejawem braków legislacyjnych jest trudność w ocenie spełniania przesłanek określonych w art. 300 ust. 3 t.f.u.e. Uznać należy, że o ile odstępianie od zasady bezpośredniego wyboru wójta nie może stanowić podstawy do przypisania jego mandatowi legitymacji społecznej, o tyle kwestia ponoszenia odpowiedzialności politycznej przed organem stanowiącym nie jest już oczywista. Kierując się jednak prokonstytucyjną wykładnią sposobu odwołania wójta, należy stwierdzić, że uprawnionym do członkostwa w Komitecie Regionów nie będzie organ wykonawczy, którego wybór nie został poprzedzony wyborami. *De lege ferenda* ustawodawca powinien:

- wykluczyć w art. 19 ust. 2 pkt 2 u.k.w.r.s.t. możliwość powołania do Komitetu Regionów wójta wybieranego w trybie pośrednim ze względu na wątpliwości dotyczące społecznej legitymacji sprawowanego urzędu;
- określić procedurę odwoływania wójta wybranego w trybie pośrednim, ze względu na wątpliwości interpretacyjne mające znaczenie dla sposobu wykonywania mandatu.

3.2. Kolegialny organ wykonawczy

W polskim systemie prawa samorządu terytorialnego model kolegialnego organu wykonawczego został wprowadzony na poziomie powiatu oraz województwa. Należy również wskazać, że wieloosobowy organ wykonawczy występuje w niektórych jednostkach pomocniczych gminy. Odnosząc się jednak do organu wykonawczego *sensu stricto*, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na regulacje z art. 26 u.s.p. oraz art. 31 u.s.w. Wskazane przepisy stanowią podstawę prawną funkcjonowania zarządów jako organy wykonawcze w powiecie lub województwie. Pobieźna wykładnia ich treści może prowadzić do błędnego wniosku, że został przyjęty tożsamy model zarządów zarówno na poziomie powiatów, jak i województw. Jednak istotna różnica dostrzegalna jest już w samym składzie osobowym organów. Zgodnie z art. 26 ust. 2 u.s.p. w skład zarządu powiatu wchodzi starosta jako przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie, zaś liczba członków została określona w

art. 27 ust 1 u.s.p. na poziomie od trzech do pięciu osób. Doprecyzowanie liczby członków zarządu powiatu znajduje się w statucie jednostki.⁴⁷⁴

Natomiast w regulacji z art. 31 ust. 2 u.s.w. postanowiono, że w skład zarządu województwa wchodzi 5 osób, w tym marszałek województwa, jako przewodniczący, wicemarszałek lub dwóch wicemarszałków i pozostali członkowie. Podstawowa różnica sprowadza się więc do ilości osób wchodzących w skład poszczególnych zarządów. Wykładnia przepisów prawa wskazuje, że w przypadku województw liczba członków organu wykonawczego została określona w sposób ścisły. Natomiast na poziomie powiatu ustawodawca pozostawił radzie powiatu swobodę określania liczby członków.⁴⁷⁵

Wobec braku ścisłego charakteru regulacji z art. 27 ust. 1 u.s.p. pojawia się wątpliwość dotycząca możliwości powoływania zarządu o parzystym składzie osobowym. W praktyce funkcjonowanie czteroosobowego organu wykonawczego może powodować trudności w podejmowaniu uchwał. Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.s.p. uchwały zarządu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu,⁴⁷⁶ w głosowaniu jawnym, chyba że ustawy stanowią inaczej. Osiągnięcie zwykłej większości głosów następuje w sytuacji oddania większej liczby głosów *za*, niż głosów *przeciw* poddanej pod głosowanie propozycji. Przy czym nie jest ważna liczba członków wstrzymujących się od głosu. O ile w przypadku jednomyślności członków parzysta liczba składu zarządu nie budzi wątpliwości, o tyle w przypadku prezentowania różnych stanowisk to jedna ze stron znajdzie się w korzystniejszej sytuacji. Zgodnie z istotą głosowania większością głosów, oddanie ich równej liczby skutkuje nieprzyjęciem proponowanego rozstrzygnięcia.⁴⁷⁷ Należy również zauważyć, że na kanwie u.s.p. brak jest odpowiednika art. 31 ust. 5 u.s.w., zgodnie z którym w przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos marszałka województwa.

Uznać należy, że parzysty skład zarządu jest rozwiązaniem przeczącym idei kolegialności organów, ponieważ podjęcie lub odrzucenie uchwały uzależnione jest nie tylko od przeprowadzenia wszechstronnej analizy, ale również od odpowiedniego sformułowania propozycji. W świetle obowiązujących przepisów prawa parzysty stan osobowy zarządu jest dopuszczalny, niemniej ze względu na jakość i efektywność pracy organu należy definiować

⁴⁷⁴ por. art. 27 ust. 1 *in fine* u.s.p.

⁴⁷⁵ Cz. Martysz, *Art. 27, [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. (...)*, s. 534.

⁴⁷⁶ Ustalenie ustawowego składu zarządu powiatu nie jest możliwe, ponieważ ustawodawca nie określił w sposób ścisły liczby jego członków. Poprzez pojęcie ustawowego składu organu należy rozumieć skład w wielkości określonej statutem powiatu. por. T. Moll, *Model organu wykonawczego powiatu na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 68.

⁴⁷⁷ M. Rulka, B. Wróblewski, *Większości konstytucyjne – wybrane problemy*, Przegląd Sejmowy, nr 6(155)/2019, s. 105.

zarząd w sposób niedoprowadzający do sytuacji, w których rozstrzygnięcie będzie zależne od tego, czy pytanie będzie ujęte w sposób negatywny, czy pozytywny.⁴⁷⁸

Konsekwencją określenia przez ustawodawcę jedynie minimalnego oraz maksymalnego składu organu jest również umożliwienie radzie powiatu przeprowadzania nieograniczonej liczby zmian przyjętej ilości członków zarządu. Zmiana stanu liczbowego, w związku z art. 27 ust. 1 u.s.p., powinna nastąpić poprzez uchwałę podlegającą publikacji w dzienniku urzędowym województwa w przedmiocie zmiany postanowień statutu powiatu.⁴⁷⁹

Na konieczność przeprowadzenia uprzedniej zmiany postanowień statutu wskazał również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lutego 2018 r.⁴⁸⁰ Przesądono bowiem, że brak jest podstaw do przyjęcia, że uchwała rady powiatu o wyborze zarządu w składzie nieodpowiadającym składowi określonym w statucie jest zarazem uchwałą wprowadzającą dorozumianą zmianę w statucie. Zarząd powiatu zostaje prawidłowo wybrany i ukształtowany tylko wówczas, gdy nastąpi w odpowiednim kształcie osobowym określonym w statucie.⁴⁸¹ Naruszenie powyższych dyrektyw prowadzi do ukształtowania zarządu w sposób sprzeczny z przepisami prawa. Wówczas każda uchwała podjęta przez nieprawidłowo wybrany zarząd zostaje podjęta z naruszeniem prawa stanowiącym przesłankę do stwierdzenia jej nieważności m.in. w trybie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.⁴⁸²

Odmienny sposób definiowania kolegialnego organu wykonawczego został przyjęty na gruncie art. 31 ust. 2 u.s.w. Ustawodawca w definitywny sposób określił, że zarząd województwa składa się wyłącznie z pięciu osób. Organ będzie więc prawidłowo ukształtowany, jeżeli sejmik dokona wyboru wszystkich pięciu członków. Niedopuszczalne jest zatem odmienne postanowienie statutowe, którego ewentualne przyjęcie wiązałoby się z wykroczeniem miejscowego prawodawcy poza zakres upoważnienia ustawowego.⁴⁸³ Dodatkowo przyjęć należy, że zgodnie z § 137, w związku z § 141 Rozporządzenia Prezesa

⁴⁷⁸ Tamże.

⁴⁷⁹ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 8 stycznia 2019 r. PNK.I.4130.1.2019, Dz. Urz. Woj. Święt. z 2019 r. poz. 619.

⁴⁸⁰ Wyrok z dnia 20 lutego 2018 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt II GSK 1368/16, LEX nr 2472317.

⁴⁸¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lutego 2021 r. sygn. akt III SA/GI 652/20, LEX nr 3173080.

⁴⁸² por. art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2023 r. poz. 259, ze zm., dalej: p.p.s.a.: Sąd uwzględniając skargę na uchwałę, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

⁴⁸³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1152/19, LEX nr 3099370.

Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁴⁸⁴ statut województwa nie powinien powtarzać niedyspozytywnej regulacji ustawowej określającej liczbę członków zarządu bez wskazania powtarzanego przepisu ustawy.⁴⁸⁵

Repetycją normy ustawowej nie będzie natomiast postanowienie statutu dookreślające liczbę wicemarszałków. Organ stanowiący decyduje czy w województwie wybrany będzie jeden czy dwóch zastępców przewodniczącego zarządu. Warto jednak zauważyć, że w przypadku powiatu ustawodawca wskazał wprost, że w ramach zarządu może funkcjonować wyłącznie jeden wicestarosta, niezależnie od wielkości organu. Wykładnia regulacji z art. 31 ust. 2 u.s.w. oraz z art. 27 ust. 1 u.s.p. wskazuje, że istotą kolegialnych organów wykonawczych jest trójpodział ról ich członków. Oznacza to, że zarządy muszą się składać z przewodniczącego, wiceprzewodniczącego oraz innych członków. W przypadku województwa dopuszczono możliwość wyboru jednego lub dwóch wicemarszałków, ponieważ w żadnej konfiguracji nie zostanie zachwiana struktura organizacyjna organu. Natomiast w kontekście zarządu powiatu, zastrzeżenie o możliwości wyboru wyłącznie jednego wicestarosty ma na celu niedopuszczenie do sytuacji, w której trzyosobowy zarząd składałby się wyłącznie ze starosty i wicestarostów.

Czyniąc uwagi w przedmiocie struktury organizacyjnej wieloosobowej egzekutywy, należy zauważyć, że w judykaturze odrzucony został pogląd uznający zarząd za zbiór osób mogących rozstrzygać merytorycznie w różnych składach osobowych. Szczególne znaczenie przedstawionej tezy przejawia się w przypadku, gdy zarząd działając jako instytucja zarządzająca rozpoznaje sprawy w *dwóch instancjach*. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 czerwca 2016 r. odrzucił koncepcję, zgodnie z którą w takich przypadkach organ powinien podejmować decyzje w składach odmiennych w takim stopniu, w jakim to jest możliwe przy uwzględnieniu liczby osób wchodzących w skład tego organu.⁴⁸⁶ Wskazano, że przyjęcie niniejszej koncepcji byłoby sprzeczne z art. 27 ust. 1 u.s.p. oraz 31 ust. 2 u.s.w. oraz z zasadą podejmowania uchwał zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.

⁴⁸⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej: zasady techniki prawodawczej.

⁴⁸⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r. sygn. akt III SA/Wr 555/19, LEX nr 3085641. Skład orzekający wskazał, że co do zasady powtórzenie treści ustawowej w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne. Jednakże nie w każdym przypadku będzie ono świadczyć o istotnym naruszeniu prawa bowiem wpływ na ocenę regulacji będzie mieć liczba, charakter oraz istota powtórzeń. Sformułowano przy tym pogląd o możliwości powtórzenia *in extenso* zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, z zastrzeżeniem, że powtórzenie nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy.

⁴⁸⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II GSK 381/15, LEX nr 2083276.

Wymóg obecności co najmniej połowy składu zarządu zostaje spełniony dopiero wtedy, gdy w posiedzeniu organu o nieparzystym składzie uczestniczy *de facto* większość jego członków. W układzie procesowym tworzącym dwuinstancyjny tok postępowania nie byłoby więc możliwe utworzenie dwóch składów zarządu rozpatrującego sprawę w pierwszej instancji, a następnie na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy tak, aby wchodziły w skład tego organu za każdym razem inne osoby.⁴⁸⁷ Oznacza to, że w świetle obowiązujących przepisów prawa brak jest podstaw do stwierdzenia możliwości wyłączenia orzekania w określonych kategoriach spraw przez zarząd w pełnym składzie.⁴⁸⁸

Nie ulega wątpliwości, że zarówno zarząd powiatu, jak i zarząd województwa wykonując swoje zadania działa w imieniu wszystkich członków. Jednakże ustawodawca przypisał przewodniczącym tj. staroście lub marszałkowi województwa, zakres kompetencyjny wykraczający poza zadania przypisane organowi wykonawczemu. Problematyka rozróżnienia statusu prawnego zarządów od ustrojowej roli ich przewodniczących będzie przedmiotem rozważań w rozdziale czwartym niniejszej rozprawy. Niemniej należy podkreślić, że już na etapie kształtowania organu wykonawczego w danej kadencji, przewodniczący zarządu odgrywa szczególną rolę.⁴⁸⁹

W systemie polskiego samorządu terytorialnego przyjęto koncepcję tzw. *zarządu autorskiego*, którego cechą charakterystyczną jest szczególna rola starosty lub marszałka województwa.⁴⁹⁰ Rudymetarnym przejawem zarządu autorskiego jest wybór członków zarządu przez organ stanowiący jedynie na wniosek przewodniczącego egzekutywy. Wówczas rada powiatu lub sejmik są obowiązane do rozpoznania przedłożonego wniosku. Tryb wyboru zarządów składa się więc z dwóch etapów. Pierwszy obejmuje wybór starosty lub marszałka województwa, a drugi dotyczy wyboru pozostałych członków zarządu.⁴⁹¹

Zgodnie z art. 27 ust. 2 u.s.p. oraz z art. 32 ust. 2 u.s.w. organ stanowiący powiatu, województwa wybiera przewodniczącego zarządu bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.⁴⁹² W samorządowych ustawach ustrojowych

⁴⁸⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2019 r., sygn. akt I GSK 1206/18, 2655930.

⁴⁸⁸ Tamże.

⁴⁸⁹ B. Dobkowska, *Pozycja prawnoustrojowa starosty w powiecie*, CASUS – Krajowa reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, nr 90, 2018, s. 16.

⁴⁹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1034/17, LEX nr 2434076.

⁴⁹¹ B. Dolnicki, *Samorząd (...)*, s. 173, 235.

⁴⁹² Tajność głosowania zarządu w przedmiocie wyboru starosty lub marszałka województwa jest odstępstwem od zasady jawności głosowania w organach jednostek samorządu terytorialnego. Na gruncie ustrojowych ustaw samorządowych należy wymienić następujące wyjątki:

- art. 19 ust. 1 u.s.g. – głosowanie w przedmiocie wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy;

nie określono szczególnych kryteriów dotyczących kandydata oraz trybu jego zgłaszania. Wydaje się zatem, że uprawnienie zgłaszania kandydatów posiada każdy radny lub grupa radnych.

Przeciwnie do regulacji z art. 32 ust. 4 u.s.w.,⁴⁹³ ustawodawca w u.s.p. nie precyzuje czy kandydat na starostę musi zostać uprzednio wybrany do organu stanowiącego danej jednostki, czy też może być podmiotem zewnętrznym. Za możliwością wyboru przewodniczącego zarządu powiatu spoza rady opowiada się B. Dolnicki, wskazując na wykładnię art. 26 ust. 3 u.s.p.⁴⁹⁴ Regulacja stanowi podstawę stosowania zasady *incompatibilitas* względem członków zarządu powiatu⁴⁹⁵. Ustawodawca określił zakaz łączenia członkostwa w zarządach z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego, niezależnie od tego, czy chodziłoby o organ stanowiący, czy też inny organ wykonawczy, zatrudnienia w szeroko pojętej administracji rządowej, a więc zarówno szczebla centralnego, wojewódzkiego (w administracji zespolonej czy niezespolonej), a także z mandatem posła i senatora. Innymi słowy, jest to katalog zamknięty okoliczności wykluczających możliwość piastowania stanowiska starosty lub marszałka województwa. Oznacza to zatem, że wyłącznie w przypadku wystąpienia jednej z powyższych przesłanek istnieje obowiązek zakończenia stosunku pracy lub zrzeczenia się członkostwa, lub mandatu przed dokonaniem wyboru kandydata na stanowisko przewodniczącego zarządu.⁴⁹⁶ Ciekawy aspekt został poruszony w wyroku

-
- art. 19 ust. 4 u.s.g. – głosowanie w przedmiocie odwołania przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy;
 - art. 14 ust. 1 u.s.p. – wybór przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady powiatu;
 - art. 27 ust. 2-3 u.s.p. – wybór starosty i wicestarosty;
 - art. 30 ust. 2 u.s.p. - rozpatrywanie sprawy odwołania zarządu powiatu w związku z nieudzieleniem zarządowi powiatu absolutorium;
 - art. 31 ust. 1 i 3 u.s.p. - odwoływanie starosty przez radę powiatu z przyczyny innej niż nieudzielenie absolutorium lub nieudzielenie wotum zaufania;
 - art. 31 ust. 5 u.s.p. - odwoływanie na wniosek starosty poszczególnych członków zarządu powiatu;
 - art. 20 ust. 1 u.s.w. - wybór przewodniczącego i wiceprzewodniczących sejmiku województwa;
 - art. 32 ust. 2-3 u.s.w. - wybór marszałka i wicemarszałków województwa;
 - art. 34 ust. 4 u.s.w. - odwoływanie zarządu województwa po zapoznaniu się z wnioskiem komisji rewizyjnej i opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały sejmiku województwa o nieudzieleniu zarządowi województwa absolutorium;
 - art. 37 ust. 3 u.s.w. - odwołanie marszałka województwa z innej przyczyny niż nieudzielenie mu absolutorium lub nieudzielenie mu wotum zaufania;
 - art. 37 ust. 5 u.s.w. - odwołanie członków zarządu województwa na wniosek marszałka województwa;
 - art. 44 ust. 1 u.s.w. - powoływanie i odwoływanie skarbnika województwa.

⁴⁹³ por. art. 32 ust. 4 u.s.w. Marszałek, wicemarszałkowie i pozostali członkowie zarządu województwa mogą być wybrani spoza składu sejmiku województwa.

⁴⁹⁴ B. Dolnicki, *Samorząd (...)*, s. 173.

⁴⁹⁵ Tożsama regulacja znajduje się w art. 31 ust. 3 u.s.w.

⁴⁹⁶ Wniosek oparty został na podstawie wykładni *a contrario* do regulacji z art. 26 ust. 3 u.s.p. oraz z art. 31 ust. 3 u.s.w. *in fine*, określających, że w przypadku podjęcia pracy w organach wykluczających możliwość jednoczesnego pełnienia funkcji albo uczestnictwa w wyborach do innych organów samorządu terytorialnego, uzyskując w nich mandat, członkostwo w zarządzie ustaje z mocy prawa w dniu zatrudnienia lub wyboru.

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 5 lipca 2018 r.⁴⁹⁷ Skład orzekający stwierdził, że uchwała o wyborze członka zarządu nie narusza zasady *incompatibilitas* w przypadku, gdy kandydat w dniu wyboru w dalszym ciągu sprawował mandat w innym organie. Jako argument została przytoczona treść art. 25b pkt 3 u.s.g.⁴⁹⁸ oraz art. 383 § 1 pkt 5 k.w.⁴⁹⁹, które wspólnie stanowią, że wybór radnego gminy na członka zarządu powiatu (województwa) powoduje wygaśnięcie z mocy prawa mandatu w organie stanowiącym gminy. Oznacza to zatem, że w przypadku, gdy odrębne przepisy, znajdujące zastosowanie względem kandydata, regulują wygaśnięcie jego mandatu *ex lege*, to nie jest wymagane uprzednie zrzeczenie się mandatu.⁵⁰⁰ Utrata mandatu w radzie gminy skutkuje brakiem naruszenia zasady *incomaptibilitas* w powiecie.

W pozostałych przypadkach ustawodawca nie dostrzega zagrożenia dla interesu jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego, uznać należy, że kandydat na starostę może pochodzić spoza rady powiatu. Natomiast brak tożsamej regulacji do art. 32 ust. 4 u.s.w. należy uznać za niedopatrzenie prawodawcy.

Niezależnie jednak od jednostki samorządu terytorialnego. Ważne jest, aby osoba ubiegająca się o stanowisko starosty lub marszałka województwa była obywatelem polskim,⁵⁰¹ posiadającym pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzystającym z pełni praw publicznych.⁵⁰² Ponadto, członek zarządu nie może być również osobą skazaną prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.⁵⁰³

⁴⁹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 5 lipca 2018 r. sygn. akt II SA/Op 143/18, LEX nr 2525273.

⁴⁹⁸ por. art. 25b u.s.g.

Mandatu radnego gminy nie można łączyć z:

- 1) mandatem posła lub senatora;
- 2) wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody;
- 3) członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego.

⁴⁹⁹ por. art. 383 k.w.

§ 1. Wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku:

- 1) śmierci;
- 2) utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów;
- 3) odmowy złożenia ślubowania;
- 4) pisemnego zrzeczenia się mandatu;
- 5) naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności;
- 5a) objęcia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej;
- 6) wyboru na wójta, posła na Sejm, senatora albo posła do Parlamentu Europejskiego;
- 7) niezłożenia w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym.

⁵⁰⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 5 lipca 2018 r. sygn. akt II SA/Op 143/18, LEX nr 2525273.

⁵⁰¹ por. art. 6 ust. 1 pkt 1 u.p.s., w związku z art. 26 ust. 2 u.s.p. oraz art. 31 ust. 2a u.s.w.

⁵⁰² por. art. 6 ust. 1 pkt 2 u.p.s.

⁵⁰³ por. art. 6 ust. 2 u.p.s.

Tytułem uzupełnienia warto wskazać na uprawnienie organu stanowiącego do określania dodatkowych warunków, jakie powinien spełniać kandydat. Zdaniem T. Moll statut powiatu lub województwa, lub regulamin konkursowy może wprowadzać dodatkowe kryteria z zakresu m.in. wykształcenia lub doświadczenia zawodowego.⁵⁰⁴ Wówczas mogą być zgłaszani jedynie kandydaci czyniący zadość określonym warunkom.

Wybór starosty oraz marszałka województwa przeprowadzany jest na sesji organu stanowiącego, w trakcie której przeprowadzane jest głosowanie o charakterze tajnym. Zgodnie z art. 27 ust. 2 u.s.p. oraz z art. 32 ust. 2 u.s.w. wybór zostanie dokonany, jeśli na jednego z kandydatów została oddana bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady powiatu lub sejmiku.⁵⁰⁵ Ważne jest, że w przypadku kandydatury radnego nie znajduje zastosowania zakaz udziału w głosowaniu dotyczącym jego interesu prawnego. Kandydatura jako obywatelskie prawo o charakterze politycznym nie kreuje stosunku prawnego między daną jednostką samorządu terytorialnego a kandydatem, który mógłby rzutować na interes prawny.⁵⁰⁶

Wraz z chwilą dokonania wyboru przewodniczącego zarządu rozpoczyna się drugi etap kształtowania składu organu wykonawczego. Charakterystycznym elementem jest osłabienie roli organu stanowiącego na rzecz uprzednio wybranego przewodniczącego zarządu. Wyłączną rolą rady powiatu oraz sejmiku jest podjęcie głosowania w przedmiocie wyboru wiceprzewodniczącego oraz pozostałych członków zarządu zaproponowanych przez odpowiednio starostę lub marszałka województwa. Nie ulega wątpliwości, że zgłaszani kandydaci powinni spełniać warunki przewidziane w przepisach prawa dla kandydata na starostę lub marszałka województwa. Jednakże organ stanowiący nie może określać dodatkowych kryteriów w statucie jednostki lub w regulaminie konkursowym. Argumentem potwierdzającym niniejszą tezę jest istota zasady zarządu autorskiego, zgodnie z którą jedynym podmiotem mogącym zgłaszać kandydatury oraz określać dodatkowe warunki jest przewodniczący zarządu.

⁵⁰⁴ T. Moll, *Model (...)*, s. 70.

⁵⁰⁵ Bezwzględna większość zostaje uzyskana w momencie, gdy jeden z kandydatów otrzymał co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów przeciwnych i wstrzymujących się. Jednakże należy pamiętać, że jeden głos jest minimalną jednostką obliczeniową w każdym głosowaniu, dlatego też przy nieparzystej liczbie głosujących zastosowanie reguły 50%+1 nie znajduje zastosowania. Bezwzględną większością głosów jest więc pierwsza liczba naturalna przewyższająca połowę ważnie oddanych głosów. por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Katowicach (do 31 grudnia 2003 r.) z dnia 16 września 1993 r., sygn. akt SA/Ka 1351/93, LEX nr 43497 oraz R. Miernik, *Charakterystyk wyborów samorządowych w Polsce*, *Studia Politicae Universitatis Silesienis*, 24/2019, s. 100.

⁵⁰⁶ B. Dobkowska, *Pozycja (...)*, s. 15.

Zgodnie z art. 27 ust. 3 u.s.p. oraz z art. 32 ust. 3 u.s.w. wiceprzewodniczący zarządu oraz pozostali członkowie wybierani są zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu stanowiącego, w głosowaniu tajnym. Wykładnia przepisów wskazuje, że głosowanie powinno się odbyć odrębnie w stosunku do każdego z członków zarządu.⁵⁰⁷ Niedopuszczalną praktyką jest tzw. głosowanie blokowe w przedmiocie wyboru wszystkich członków zarządu jednocześnie. Nieprawidłową praktyką jest również wybór tylko niektórych członków zarządu i pozostawienie reszty na dotychczasowych stanowiskach.⁵⁰⁸

Zarząd zostaje prawidłowo wybrany wyłącznie wówczas, gdy rada powiatu lub sejmik dokona wyboru wszystkich członków zarządu w liczbie przewidzianej w statucie jednostki, w terminie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Z chwilą wyboru zarządu nowej kadencji zakończeniu ulega działalność dotychczasowego organu wykonawczego.⁵⁰⁹

Szczególne znaczenie ustrojowe posiada zastrzeżenie terminu, w trakcie którego organ stanowiący powinien dokonać wyboru zarządu.⁵¹⁰ Obowiązek ścisłego przestrzegania terminu stanowi gwarancję ciągłości władzy wykonawczej, a także legalności jej działania.⁵¹¹ Konsekwencją przekroczenia terminu jest rozwiązanie organu stanowiącego z mocy prawa oraz przeprowadzenie wyborów przedterminowych na zasadach przewidzianych dla wyborów do rad powiatów, oraz sejmików.⁵¹²

Procedura ponownego wyboru organu stanowiącego składa się z dwóch etapów. Pierwszy z nich dotyczy podania przez wojewodę do publicznej wiadomości informacji o rozwiązaniu rady powiatu lub sejmiku. W przypadku powiatu informacja powinna zostać podana niezwłocznie w sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze powiatu oraz w formie obwieszczenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.⁵¹³ Natomiast w województwie informację podaje wojewoda do publicznej wiadomości w środkach masowego przekazu i ogłasza w formie obwieszczenia, w wojewódzkim dzienniku urzędowym.⁵¹⁴ Dostrzegalną różnicą w

⁵⁰⁷ por. Uchwała nr I/5/18 Rady Powiatu Stargardzkiego z dnia 21 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Wicestarosty, uchwała nr I/6/18 Powiatu Stargardzkiego z dnia 21 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Członka Zarządu Powiatu, uchwała nr I/7/18 Powiatu Stargardzkiego z dnia 21 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Członka Zarządu Powiatu, link: <https://tinyurl.com/yh87ja7y> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.],

⁵⁰⁸ Cz. Martysz, *Art. 27 [w.] Ustawa o samorządzie powiatowym (...)*, s. 537.

⁵⁰⁹ por. art. 28 u.s.p. oraz art. 42 u.s.w.

⁵¹⁰ J. Czerew, *Wybór organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego – analiza aktualnego stanu prawnego i propozycje zmian w wybranych obszarach*, Przegląd Prawa Publicznego, nr 7-8/2014, s. 184.

⁵¹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lutego 2021 r. sygn. akt III SA/Gl 652/20, LEX nr 3173080.

⁵¹² por. art. 29 ust. 1 u.s.p. oraz art. 33 ust. 1 u.s.w.

⁵¹³ por. art. 29 ust. 2 u.s.p.

⁵¹⁴ por. art. 33 ust. 2 u.s.w.

analizowanych regulacjach jest przede wszystkim zastrzeżenie terminu publikacji informacji o rozwiązaniu rady powiatu. Ustawodawca, co prawda, nie definiuje w jaki sposób należy rozumieć pojęcie niezwłoczności, jednakże w orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje ugruntowany pogląd, że nakaz niezwłocznego załatwienia sprawy, nie oznacza konieczności natychmiastowego podjęcia działania.⁵¹⁵ Termin zostanie więc dochowany wówczas, gdy obowiązek zostanie zrealizowany tak szybko, jak tylko jest to możliwe.⁵¹⁶

W przypadku województwa ustawodawca nie określił terminu, w którym informacja powinna zostać opublikowana. Nie oznacza to jednak, że wojewoda może przeciągać termin publikacji bez uzasadnionej przyczyny. Argumentem przemawiającym za postawioną tezą jest konstytucyjna zasada bezpośredniego wyboru organu stanowiącego województwa, która tym samym umożliwia podejmowanie przez mieszkańców rozstrzygnięć za jego pośrednictwem. Brak prawidłowo ukształtowanych organów jednostki powinien trwać jak najkrócej. Natomiast organ właściwy (wojewoda) powinien podjąć wszelkie działania mające na celu doprowadzenie do stanu przewidzianego w u.s.w. Wobec powyższego, podanie informacji również powinno odbyć się w pierwszym możliwym terminie.⁵¹⁷

Częściowo odmiennie zostało również wskazane miejsce publikacji informacji. O ile nie budzi wątpliwości publikacja informacji w formie obwieszczenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, o tyle próba zdefiniowania *zwyczajowo przyjętego sposobu przekazywania informacji* oraz *środków masowego przekazu* stanowi przedmiot rozważań podjętych przez judykaturę. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r. stwierdzono, że zwyczajowo przyjęty sposób oznacza lokalną praktykę zawiadamiania o czynnościach organów.⁵¹⁸ Jest nią zatem taki sposób, który w największym stopniu zapewni efektywne i prawidłowe zapoznanie się z treścią informacji przez zainteresowanych w możliwie jak najkrótszym czasie.⁵¹⁹

Przez pojęcie środków masowego przekazu, należy natomiast rozumieć urządzenia techniczne posługujące się w przekazie obrazami, dźwiękami, słowem pisany (np. odbiornik

⁵¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2020 r. sygn. akt I OSK 1110/20, LEX nr 3110316.

⁵¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 25 września 2018 r. sygn. akt II SA/OI 528/18, LEX nr 2568766.

⁵¹⁷ Cz. Martysz, *Art. 33 [w:] Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 407.

⁵¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r. sygn. akt II SA/Bk 537/19, LEX nr 2738227.

⁵¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 31 października 2019 r. sygn. akt II SA/Ke 709/19, LEX nr 2750778.

telewizyjny, odbiornik radiowy, gazeta) wraz z instytucjami zajmującymi się przekazywaniem informacji z wykorzystaniem tych urzędzeń.⁵²⁰

Porównanie powyższych pojęć prowadzi do wniosku, że w obydwu przypadkach celem jest jak najszybsze dotarcie informacji do zainteresowanych. Publikacja w środkach masowego przekazu oznacza wykorzystanie profesjonalnej usługi przekazywania informacji. Natomiast sposób zwyczajowo przyjęty może ograniczać się wyłącznie do czynności podejmowanych przez pracowników urzędu wojewódzkiego.

Drugim etapem jest wyznaczenie przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, do czasu wyboru zarządu przez nową radę powiatu lub sejmik, osoby pełniącej funkcję organów jednostki. Wykładnia regulacji z art. 29 ust. 3a u.s.p. oraz z art. 33 ust. 4 u.s.w. wskazuje, że wyznaczona osoba wykonuje obowiązki organu stanowiącego oraz organu wykonawczego do czasu wyboru nowego zarządu. Wobec powyższego należy podzielić pogląd P. Dańczak, wedle którego osoba wskazana przez Prezesa Rady Ministrów bezsprzecznie sprawuje funkcje organów do czasu wyboru nowego zarządu.⁵²¹ Po wyborze organu stanowiącego kształtuje się swoisty dualizm organizacyjny, w którym jedyną kompetencją organu stanowiącego jest dokonanie wyboru zarządu. Podczas gdy w pozostałych sprawach właściwa jest wciąż osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Przedstawiona interpretacja znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 29 ust. 4 u.s.p. oraz w art. 33 ust. 5 u.s.w., zgodnie z którym niedokonanie wyboru zarządu w terminie trzymiesięcznym, skutkuje ponownym rozwiązaniem organu stanowiącego. Oznacza to, że dopiero dokonanie skutecznego wyboru zarządu powoduje uzyskanie całości kompetencji przewidzianych dla organów stanowiących.

Konsekwencją dwukrotnego niedokonania wyboru zarządu jest ustanowienie komisarza rządowego przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Komisarz wykonuje jednoosobowo zadania i kompetencje rady powiatu lub sejmiku województwa, zarządu oraz starosty lub marszałka województwa do dnia wyboru organu stanowiącego, oraz organu wykonawczego na kolejną kadencję.⁵²²

⁵²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 stycznia 2016 r. sygn. akt III SA/Wa 540/15, LEX nr 2001197.

⁵²¹ P. Dańczak, *Art. 29 [w:], Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 823.

⁵²² por. art. 29 ust. 5 u.s.p. oraz art. 33 ust. 6 u.s.w.

Wnioski

Przyjęta konstrukcja organów wykonawczych w polskich jednostkach samorządu terytorialnego nie posiada jednolitego charakteru. Ustawodawca uznał, że w gminach władzę wykonawczą będzie sprawować organ jednoosobowy, natomiast w powiatach i województwach, organ składający się z kilku członków. Poprzez oparcie wyboru wójta na zasadzie bezpośredniości, dostrzegalne jest przyznanie silnej legitymacji do sprawowania władzy. Nie ulega wątpliwości, że wybór piastuna przez członków wspólnot terytorialnych przekłada się na wzmocnienie pozycji władzy wykonawczej w strukturach organów gminy.

Odmienna sytuacja występuje w powiecie i województwie. Prawodawca poprzez pośredni model doboru substratu osobowego, zdefiniował swoiste podporządkowanie kolegialnych organów wykonawczych woli rady powiatu lub sejmiku województwa. Ważnym aspektem jest również wyeksponowanie pozycji przewodniczących zarządów. Co prawda, starosta oraz marszałek województwa nie zostali określani mianem organu na kanwie samorządowych ustaw ustrojowych. Jednakże poprzez przypisanie zakresu zadaniowo-kompetencyjnego, znacznie wykraczającego poza właściwość typowego przewodniczącego organu kolegialnego, ustawodawca doprowadził do wewnętrznego podziału, w ramach którego znajdują się *de facto* dwa organy wykonawcze.

Wykładnia przepisów prawa określających strukturę organów wykonawczych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego wskazuje, że ustawodawcy brakuje konsekwentnej wizji modelu samorządowej władzy wykonawczej. Na dezaprobatę zasługuje fakt, że w przepisach dotyczących zarządu powiatu i województwa zauważalne są różnice wynikające wyłącznie z nieuważnej redakcji przepisów. Przykładem jest art. 32 ust. 4 u.s.w., który wprost umożliwia dokonanie wyboru członków zarządu województwa spoza składu sejmiku. W przypadku powiatu, ustawodawca nie wprowadził wprost tożsamej regulacji. Doprecyzowanie grupy kandydatów nastąpiło w dorobku judykatury oraz doktryny poprzez uznanie, że członkiem zarządu powiatu może być również osoba spoza składu organu stanowiącego.

Kolejnym przykładem nieuważnej legislacji jest niedookreślenie w u.s.w. terminu publikacji informacji o rozwiązaniu sejmiku z powodu niedokonania wyboru zarządu województwa w terminie trzech miesięcy. W u.s.p. nałożono na wojewodę obowiązek niezwłocznej publikacji informacji. Natomiast w kontekście rozwiązania organów województwa, określenie terminu pozostawiono interpretacji autorów literatury przedmiotu

oraz orzecznictwu. Przyjęto zatem, że w związku z koniecznością jak najszybszego wyboru organów, ogłoszenie powinno zostać opublikowane niezwłocznie.

Warto również zwrócić uwagę na regulacje, które na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego odmiennie regulują tożsamy aspekt statusu prawnego organów wykonawczych. Dyskusyjne wydaje się niezastrzeżenie dla kandydatów do organu wykonawczego powiatu oraz województwa cenzusu wieku, od którego mogą pełnić mandat w zarządzie. W opinii autora występujące rozbieżności dotyczące osób sprawujących funkcję w ramach organów wykonawczych nie zasługują na aprobatę. Należy zauważyć, że zakres zadaniowo-kompetencyjny zarządów, a w szczególności ich przewodniczących jest porównywalny z rolą monokratycznego organu wykonawczego w gminie np. uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych.

Dostrzeżone w trakcie przeprowadzonych badań słabości struktury organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego pozwoliły na postawienie postulatów *de lege ferenda*. Rozwiązaniem problemów związanych z niedokładną techniką legislacyjną jest zintensyfikowanie prowadzonych działań zmierzających do ujednoczenia regulacji o tożsamym charakterze. Pozytywnym przykładem może być zmiana regulacji dotyczących karalności wójta, która ujednoczyła normy zawarte w u.s.g. z przepisami k.w. oraz u.p.s.

Kolejnym działaniem ustawodawcy powinno być ujednoczenie struktury organów wykonawczych w gminie, powiecie oraz województwie. Podstawową zmianą powinno być wyodrębnienie starosty oraz marszałka województwa jako odrębnych organów. Odstąpienie od kolegialnej formy organów wykonawczych może mieć również znaczenie w kontekście wprowadzania nowatorskich form działania administracji publicznej, których cechą charakterystyczną jest partycypacja mieszkańców. Rola administracji publicznej powinna dążyć w kierunku struktury inicjującej i organizującej współdziałanie z podmiotami spoza sektora publicznego podejmowanego na rzecz realizacji wspólnie identyfikowanych potrzeb społecznych, na rzecz ustalenia optymalnych środków zapewniających efektywne, sprawiedliwe wykonywanie zadań publicznych.⁵²³ Tym samym, ustrukturyzowany kolegialny model organu wykonawczego w powiecie i województwie powinien zostać przekształcony w jednoosobowy organ, którego działalność będzie oparta na ścisłej współpracy z partnerami społecznymi.

W gminie ustawodawca powinien stworzyć podstawy prawne dla profesjonalizacji organu wykonawczego. Zgodnie z poglądami doktryny, organ wykonawczy gminy powinien

⁵²³ A. Barczewska-Dziobek, *Wpływ koncepcji good governance na sposób działania administracji publicznej w Polsce – zarys problematyki*, Roczniki Nauk Prawnych, 2018, T. 28, nr 1, s. 158.

być postrzegany nie tylko jako organ administracyjny, ale przede wszystkim jako menadżer jednostki oraz partner współpracujący z mieszkańcami.⁵²⁴ Warto podkreślić, że proponowany kierunek zmian jest tożsamy z koncepcją *smart cities*, której celem jest polepszenie jakości życia mieszkańców, zapewnienie zrównoważonego rozwoju, wzrostu gospodarczego w jednostkach oraz zwiększenia efektywności usług publicznych.⁵²⁵

⁵²⁴ Zob. więcej na ten temat: L.G. Anthopoulos., *Understanding Smart Cities: A Tool for Smart Government or an Industrial Trick*, Springer 2017, A. Paulin, *Smart City Governance*, Elsevier 2018.

⁵²⁵ R. P. Dameri, *Searching for Smart City definition: a comprehensive proposal*, *International Journal of Computers & Technology*, vol 11, no.5, 2013, s. 2545.

Rozdział III

Podstawa prawna relacji członków organów wykonawczych z jednostką samorządu terytorialnego

Wstęp

W rozdziale drugim przedstawiona została procedura doboru substratu osobowego organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. W treści przeprowadzonego studium podkreślono, że rozpoczęcie biegu kadencji organu wykonawczego w gminie następuje w dniu wyboru organu stanowiącego lub w dniu wyboru przez radę gminy. Natomiast w przypadku zarządu powiatu lub województwa ustawodawca odstąpił od pojęcia kadencyjności, na rzecz zasady ciągłości funkcjonowania zarządu i jego przewodniczącego. Co do zasady, kolegialny organ wykonawczy zostaje wybrany w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów do organu stanowiącego. Nie oznacza to jednak, że skład osobowy zarządu nie może ulec zmianie w trakcie kadencji rady powiatu lub sejmiku województwa.

Z przedstawionymi zasadami biegu kadencyjności wójta bądź długości funkcjonowania zarządów ściśle związana jest kwestia płynnego przejścia funkcji w organach wykonawczych przez nowo wybrane osoby. Mając powyższe na uwadze, w pierwszej części niniejszego rozdziału przedstawiony zostanie status prawny wójta w okresie od rozpoczęcia biegu kadencji do momentu rzeczywistego objęcia stanowiska. Ponadto, poddane analizie zostaną praktyczne aspekty występujące w okresie następującym bezpośrednio po dokonaniu wyboru członków zarządu powiatu oraz zarządu województwa.

W drugiej części rozdziału przedstawione zostaną natomiast wybrane elementy stosunku prawnego istniejącego pomiędzy osobą wybraną a urzędem gminy, starostwem powiatowym lub urzędem marszałkowskim. Nie ulega bowiem wątpliwości, że realizacja zadań przez organy wykonawcze wiąże się *de facto* z wykonywaniem pracy przez osoby fizyczne sprawujące funkcję wójta lub wchodzące w skład zarządu powiatu lub województwa. Należy jednak zauważyć, że pojęcie wykonywania pracy nie zawsze będzie interpretowane zgodnie z definicją stosunku pracy z art. 22 par. 1 k.p.⁵²⁶ Ustawodawca w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s. określił bowiem, że zatrudnienie na podstawie wyboru z mocy ustawy następuje

⁵²⁶ por. art. 22 par. 1 k.p.:

Przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca - do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem.

wyłącznie w stosunku do wójta. Natomiast nawiązanie stosunku pracy z członkami zarządu powiatu oraz zarządu województwa uzależnione jest od woli organu stanowiącego wyrażonej w statucie jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że podstawa pełnienia funkcji w kolejalnym organie wykonawczym może przybrać formę zarówno stosunku o charakterze honorowym, jak również o charakterze służbowym.

1. Status prawny piastuna w okresie między wyborem, a faktycznym objęciem obowiązków

Przyjęty w polskim systemie prawnym dwutorowy sposób kształtowania składów organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego nie ogranicza się w swych konsekwencjach wyłącznie do różnicy w zakresie partycypacji mieszkańców. Oparcie doboru osób pełniących funkcję w organie wykonawczym na zasadzie wyborów bezpośrednich bądź wyborów pośrednich skutkuje wystąpieniem różnicy w określeniu momentu faktycznego objęcia obowiązków. Dostrzegalna jest również różnica w charakterze okresu stabilizacji organu wykonawczego oraz pozycji członków w strukturze jednostki samorządu terytorialnego. Na uwagę zasługuje fakt, że zasada wybieralności organów przez obywateli jest ściśle związana z zagadnieniem kadencyjności.⁵²⁷ Przypominając tezy wynikające z analizy przeprowadzonej w rozdziale II, należy dostrzec, że kadencja jest swoistym pełnomocnictwem dla danego organu do sprawowania władzy w okresie z góry znanych ram czasowych wraz z nakazem stabilizacji składu personalnego organu.⁵²⁸ Innymi słowy, sytuacje w których skład organu wybieralnego ulega zmianom w okresie kadencji należy traktować jako wyjątki.⁵²⁹

W oparciu o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, przedstawiciele doktryny doprecyzowali przesłanki umożliwiające stwierdzenie potrzeby skrócenia bądź przedłużenia kadencji. W pierwszej kolejności należy ocenić czy ochrona wartości konstytucyjnej uznanej za wyższą wobec zasady kadencyjności nie może nastąpić w oparciu o inne środki, uwzględniające w większym stopniu poszczególne wartości konstytucyjne. Następnie należy zbadać czy ingerencja w ustalone ramy czasowe umożliwi osiągnięcie zamierzonych skutków, a także czy efekty przyjętej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do stopnia naruszenia podstaw zasady kadencyjności.⁵³⁰

Na tle przedstawionej definicji, w doktrynie podniesiona została wątpliwość dotycząca możliwości uznania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli za ciała o charakterze kadencyjnym. Rozstrzygnięciu nie sprzyja z pewnością regulacja samorządowych ustaw ustrojowych, która jedynie w przypadku wójta posługuje się pojęciem kadencji oraz określa jej długość.⁵³¹ Brak wskazania *expressis verbis* kadencji dla zarządu

⁵²⁷ D. Łukowiak, *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, Rok LXXXII – zeszyt 1 – 2020, s. 131.

⁵²⁸ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 1993 r. sygn. akt K 29/95, OTK 1996/2/10.

⁵²⁹ Tamże.

⁵³⁰ M. Augustyniak, B. Przywora, *Organizacja wewnętrzna rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Analiza prawna z wzorami dokumentów*, Warszawa 2020, s. 70.

⁵³¹ por. Art. 26 ust. 2 u.s.g.

powiatu oraz województwa jest podstawowym argumentem podnoszonym przez przeciwników poglądu kwalifikacji okresu funkcjonowania kolegialnych organów wykonawczych jako kadencji. Cz. Martysz wskazuje wprost, że ustawodawca nie wprowadza kadencji zarządów, opierając tym samym ich funkcjonowanie na zasadzie ciągłości (nieprzerwalności).⁵³² W podobnym tonie wypowiedział się również J. Korczak wskazując dodatkowo, że ustawodawca w przypadku zarządu powiatu lub województwa nie przewidział elementów stabilizacji składu osobowego organu.⁵³³

Reprezentanci odmiennego stanowiska upatrują natomiast elementów kadencyjności w określonym w art. 27 u.s.p., art. 32 u.s.w. oraz w art. 31b u.s.p, art. 39 u.s.w. terminie, w którym zarząd powinien zostać wybrany przez organ stanowiący. Ponadto, na cechy charakterystyczne dla kadencyjności ma wskazywać sposób zakończenia wykonywania zadań przez kolegialny organ wykonawczy.⁵³⁴

W opinii autora niniejszej pracy należy uznać, że organ wykonawczy o charakterze kadencyjnym występuje wyłącznie w samorządzie gminnym. Podstawą przedstawionego wniosku, poza literalną wykładnią samorządowych ustaw ustrojowych, jest przede wszystkim zestawienie przesłanek kadencyjności wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 23 kwietnia 1993 r. z tezami wyrażonymi w wyroku z dnia 26 maja 1998 r.⁵³⁵ Składy orzekające w sprawach dotyczących ówczesnych zarządów gmin stwierdziły, że określenie sztywnych ram czasowych funkcjonowania organu kolegiального nie jest konieczne, ponieważ zarząd funkcjonuje tak długo, jak długo posiada zaufanie organu stanowiącego.⁵³⁶ Odnosząc więc tezę Trybunału Konstytucyjnego do obowiązującego statusu prawnego zarządu powiatu oraz zarządu województwa należy stwierdzić, że znajduje ona w dalszym ciągu zastosowanie. Sposób odwołania wójta bądź zakończenia jego kadencji jest odmienny od sposobu zakończenia wykonywania zadań przez zarząd powiatu lub województwa. Odnosząc się do analizy przeprowadzonej w rozdziale VI niniejszej pracy, należy uznać, że zakończenie kadencji monokratycznego organu wykonawczego przed terminem wskazanym w art. 26 ust. 2 u.s.g. jest znacząco utrudnione i nosi znamiona zdarzenia wyjątkowego.

Tożsamego wniosku nie można natomiast wyinterpretować z regulacji art. 31 u.s.p. oraz art. 37 u.s.w., ponieważ ustawodawca przyjął, że do zakończenia pełnienia funkcji zarządu

⁵³² Cz. Martysz, *Art. 28*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym (...)*, s. 538.

⁵³³ J. Korczak, *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 7-8/2014, s. 48.

⁵³⁴ D. Łukowiak, *Ustawowa regulacja kadencyjności jako wykładnik stopnia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 4/2021, s. 10.

⁵³⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r. sygn. akt K 17/98, OTK 1998/4/48.

⁵³⁶ Tamże.

wystarczająca jest *de facto* uchwała rady powiatu lub sejmiku województwa. W takim przypadku nie można więc wskazywać na stabilizację rozumianą jako stan trwałości i równowagi składu personalnego organu.⁵³⁷ Warto w tym miejscu podkreślić, że nawet wśród zwolenników przypisania kadencyjności kolegialnym organom wykonawczym, podnosi się, że jest ona słabsza, aniżeli kadencyjność wójta.⁵³⁸ Z przedstawionym twierdzeniem nie należy jednak się zgodzić, ponieważ stopniowanie stabilności przeczy istocie kadencyjności wyrażonej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Wydaje się również, że przypisanie kadencyjnego charakteru kolegialnym organom wykonawczym przeczy regulacjom prawnym określającym początek rozpoczęcia wykonywania funkcji przez odpowiednio wójta lub zarząd powiatu, zarząd województwa. Uregulowanie okresu, w którym nastąpi ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji jest kolejną cechą charakterystyczną kadencyjności.⁵³⁹ W systemie prawa samorządu terytorialnego występuje ona wyłącznie w przypadku gmin. Ustawodawca wyraźnie odróżnił pojęcie kadencyjności od momentu faktycznego objęcia obowiązków przez wójta, które następuje z chwilą złożenia ślubowania wobec rady gminy.⁵⁴⁰ Tym sposobem został przewidziany postulowany w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego okres o charakterze przejściowym. Natomiast na gruncie regulacji z u.s.p. oraz u.s.w. ustawodawca przyjął, że zarząd działa od dnia wyboru, czyli od chwili podjęcia uchwał w sprawie wyboru przewodniczącego oraz pozostałych członków organu.⁵⁴¹ Oznacza to, że kolegialny organ wykonawczy rozpoczyna wykonywanie zadań natychmiast po dokonaniu wyboru.

Zgodnie z art. 26 ust. 2 u.s.g. bieg okresu przejściowego w samorządzie gminnym rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy (tj. w dniu wyboru rady gminy) lub w chwili wyboru wójta przez radę gminy. Natomiast stosownie do art. 29a ust. 1 u.s.g. zakończenie okresu przejściowego następuje w chwili złożenia przez wójta ślubowania wobec rady gminy. Odnosząc się do terminu początkowego należy wyraźnie wskazać na potrzebę odróżnienia instytucji kadencji od pojęcia mandatu wójta.⁵⁴² Jest to istotne, ponieważ co do zasady bieg kadencji rozpocznie się przed zdobyciem mandatu przez kandydata na wójta. Najczęstszą sytuacją jest bowiem przeprowadzenie bezpośrednich wyborów na wójta w dniu

⁵³⁷ Słownik języka polskiego, link: <https://sjp.pwn.pl/slowniki/stabilizacja.html> [dostęp dnia 15 kwietnia 2022 r.].

⁵³⁸ D. Łukowiak, *Ustawowa (...)*, s. 10.

⁵³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r. sygn. akt K 17/98, OTK 1998/4/48.

⁵⁴⁰ por. art. 29a ust. 1 u.s.g.

⁵⁴¹ por. art. 28 u.s.p., art. 42 u.s.w.

⁵⁴² Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2016 r. sygn. akt III CZP 72/16, OSNC 2017/7-8/79.

przeprowadzenia wyborów do organu stanowiącego gminy. Jeżeli zatem wybór organu wykonawczego nie nastąpi w pierwszej turze głosowania to kadencja rozpocznie bieg niezależnie od niedokonanego wyboru. Tożsama sytuacja występuje w przypadku wyboru organu wykonawczego przez radę gminy w trybie określonym w art. 482 par. 2 k.w. Wówczas bieg kadencji rozpoczyna się z dniem wyboru rady, natomiast nabycie mandatu przez wójta nastąpi wraz z dokonaniem wyboru przez organ stanowiący. Istotne jest, że chwila wyboru wójta przez radę gminy nie może być utożsamiana z chwilą faktycznego objęcia obowiązków. Z przepisów prawa nie wynika bowiem obowiązek złożenia ślubowania przez wójta na sesji rady gminy, na której został dokonany wybór.

W okresie przejściowym istotny w swych skutkach staje się czas pomiędzy dokonaniem wyboru, a złożeniem ślubowania przez nowo wybranego wójta. Choć wybrany kandydat nie posiada w tym okresie prawa do pełnienia obowiązków to podejmowane są czynności zmierzające do ukonstytuowania się nowo wybranego organu.⁵⁴³ Tytułem przykładu należy wskazać na obowiązek wydania zaświadczenia o dokonaniu wyboru wójta, sporządzonego w formie określonej w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 września 2018 r.⁵⁴⁴ Akt przekazania zaświadczenia stanowi zadanie gminnej komisji wyborczej, który powinien przybrać formę uroczystego wydarzenia.⁵⁴⁵ Rolą dokumentu wydanego na podstawie art. 490 k.w. jest poświadczenie dokonania wyboru konkretnej osoby na stanowisko wójta. Potwierdzenie wyboru wójta nie jest zaświadczeniem w rozumieniu art. 217 k.p.a., ponieważ nie potwierdza stanu prawnego lub faktycznego wynikającego z zastosowania norm materialnego prawa administracyjnego.⁵⁴⁶

Należy jednak zauważyć, że zaświadczenie o wyborze wójta odgrywa istotną rolę w wykonywaniu zadań przez organ wykonawczy. Wobec zadania wójta określonego w art. 31 u.s.g. tj. kierowanie sprawami gminy oraz jej reprezentowanie na zewnątrz przyjąć należy, że wójt posiada uprawnienie do reprezentowania jednostki samorządu terytorialnego przed sądami

⁵⁴³ E. Ura, *Wpływ wyników wyborów samorządowych na status prawny pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 7-8/2014, s. 69.

⁵⁴⁴ por. art. 490 k.w.:

Gminna komisja wyborcza wydaje wybranemu wójtowi zaświadczenie o wyborze na wójta. Wzór zaświadczenia określa Państwowa Komisja Wyborcza. Aktem wykonawczym wprowadzającym wzór zaświadczenia jest Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 września 2018 r. w sprawie ustalenia wzorów protokołów, zestawień i zaświadczeń o wyborze sporządzonych przez terytorialne komisje wyborcze w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, M.P. z 2018 r. poz. 967.

⁵⁴⁵ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wyd. 3, Warszawa 2018, LEGALIS wydanie elektroniczne, art. 490.

⁵⁴⁶ P. Ruczkowski, *Art. 490 [w:]*, *Wybory samorządowe. Komentarz*, red. M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2018, s. 239.

administracyjnymi,⁵⁴⁷ czy też przed sądami powszechnymi.⁵⁴⁸ Wskazana kompetencja nie oznacza jednak obowiązku osobistego stawiennictwa wójta w każdym postępowaniu sądowym, którego stroną jest gmina. Aby zapewnić prawidłowość i skuteczność podejmowanych czynności procesowych, organy wykonawcze decydują się na działanie za pośrednictwem profesjonalnych pełnomocników.⁵⁴⁹ Możliwość pełnienia zastępstwa procesowego przez adwokata lub radcę prawnego uzależnione jest od dokonania właściwego umocowania w sprawie. Wśród elementów obligatoryjnych, które należy przedłożyć wraz z pełnomocnictwem znajduje się właśnie zaświadczenie o wyborze wójta. Na konieczność dopełnienia powyższego obowiązku wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 21 lipca 2021 r., określając brak przedłożenia aktualnego zaświadczenia o wyborze wójta mianem braku formalnego skargi kasacyjnej, uniemożliwiającego nadanie dalszego biegu sprawie.⁵⁵⁰

W przypadku dokonania wyboru wójta przez organ stanowiący, gminna komisja wyborcza nie będzie uprawniona do sporządzania i przekazania zaświadczenia w trybie z art. 490 k.w. W praktycznym wymiarze, rolę zaświadczenia odgrywać będzie uchwała o wyborze wójta.⁵⁵¹ Argumentem wskazującym na słuszność podniesionej tezy jest przede wszystkim fakt, że w katalogu przepisów prawa stosowanych w przypadku pośredniego wyboru wójta przez radę gminy nie wskazano regulacji dotyczącej wydawania zaświadczenia.⁵⁵² W tym miejscu należy również zauważyć, że ustalenie wyników głosowania przeprowadzonego w trakcie sesji rady gminy dokonywane jest przez komisję skrutacyjną, wybieraną spośród radnych uprawnionych do głosowania. Wydaje się zatem, że uchwała w przedmiocie wyboru wójta nie będzie również podlegać kontroli sądowej określonej w art. 392 k.w. i nast., lecz kontroli uregulowanej w Rozdziale 10 u.s.g. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w judykaturze, uchwała w sprawie członków organów jednostek samorządu terytorialnego jest sprawą z zakresu

⁵⁴⁷ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów NSA W-wa z dnia 13 listopada 2012 r. sygn. akt I OPS 3/12, ONSAiWSA 2013/2/21.

⁵⁴⁸ P. Telenga, *Art. 67 [w:]*, *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarze do art. 1-729 wyd. VII*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2017, s. 125.

⁵⁴⁹ Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 6 listopada 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 1073/19, LEX nr 2757042 z treści art. 31 u.s.g. jednoznacznie wynika, że tylko wójt jest uprawniony do dokonywania w imieniu gminy czynności procesowych w postępowaniu sądowym, w tym do udzielenia pełnomocnictwa upoważniającego do działania w imieniu gminy. Podjęcie uchwały przez radę gminy upoważniającej radcę prawnego do działania na zewnątrz narusza przepis art. 18 ust. 1 i art. 31 u.s.g. i stanowi tym samym przekroczenie przez radę jej kompetencji.

⁵⁵⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2021 r. sygn. akt V CSK 433/20, LEX nr 3270015.

⁵⁵¹ J. Korczak, M. Miemiec, *Zmiany personalne w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego po wyborach ze szczególnym uwzględnieniem nowych regulacji prawnych*, Nowe Zeszyty Samorządowe, nr 5(23) 2002, s. 13.

⁵⁵² por. art. 482 par. 8 k.w.

administracji publicznej.⁵⁵³ A zatem, w myśl art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przedmiotową uchwałę do sądu administracyjnego.

Choć zaświadczeniu oraz uchwale o wyborze wójta należy niewątpliwie przypisać istotne znaczenie w codziennym funkcjonowaniu organu wykonawczego to jednak swoistym dopełnieniem nabycia mandatu jest złożenie ślubowania przez wójta przed radą gminy.⁵⁵⁴ Akt ślubowania następuje na sesji rady zwołanej przez komisarza wyborczego na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów wójtów na obszarze kraju.⁵⁵⁵ W przypadku zaś nieodbycia się sesji, wójt składa ślubowanie przed właściwym terytorialnie komisarzem wyborczym, dodatkowo podpisując własnoręcznie akt ślubowania.⁵⁵⁶ Następnie komisarz wyborczy przesyła niezwłocznie przewodniczącemu rady gminy akt ślubowania oraz informuje mieszkańców gminy o dacie złożenia ślubowania w formie komunikatu, za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej w terminie 14 dni od złożenia ślubowania.⁵⁵⁷ O istocie ślubowania przesądza natomiast art. 29a ust. 1 zd. 1 u.s.g., w którym wskazano, że moment złożenia ślubowania jest chwilą faktycznego objęcia obowiązków przez wójta. W orzecznictwie sądów administracyjnych jednoznacznie przyjęto, że pomimo rozpoczęcia biegu kadencji organu wykonawczego z dniem wyboru organu stanowiącego to dopiero chwila złożenia ślubowania przez nowo wybranego wójta decyduje o możliwości wykonywania przysługujących kompetencji.⁵⁵⁸

Pełna wykładnia art. 29a u.s.g. wskazuje, że cechą charakterystyczną aktu ślubowania jest jawność i publiczny charakter. Niezależnie od sposobu złożenia ślubowania istotne jest umożliwienie członkom wspólnoty samorządowej powzięcia informacji o chwili faktycznego objęcia mandatu przez wójta. W przypadku złożenia ślubowania przed radą gminy cel ten jest realizowany poprzez art. 11b ust. 2 u.s.g., który umożliwia mieszkańcom wstęp na sesję czy też

⁵⁵³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 kwietnia 2003 r. sygn. akt SA/Bk 55/03, LEX nr 731445.

⁵⁵⁴ Wójt składa ślubowanie o następującej treści: *Obejmując urząd wójta gminy, uroczyście ślubuję, że dochowam wierności prawu, a powierzony mi urząd sprawować będę tylko dla dobra publicznego i pomyślności mieszkańców gminy.* Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania: *Tak mi dopomóż Bóg.*

⁵⁵⁵ W przypadku wyborów przedterminowych sesję rady w sprawie złożenia ślubowania przez wójta powinien zwołać na zasadach ogólnych przewodniczący rady. por. Cz. Martysz, *Art. 29(a)* [w:], *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 589.

⁵⁵⁶ R. Budzisz, *Art. 29(a)* [w:], *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki (...), LEX wydanie elektroniczne.

⁵⁵⁷ por. art. 29a ust. 3 u.s.g.

⁵⁵⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 października 2020 r. sygn. akt V SA/Wa 1895/19, LEX nr 3180901.

dostęp do protokołów posiedzeń organu stanowiącego. Natomiast w przypadku złożenia ślubowania przed komisarem wyborczym możliwość uzyskania wiadomości o dacie objęcia funkcji jest realizowana przede wszystkim poprzez udostępnienie komunikatu w Biuletynie Informacji Publicznej. Ponadto, wobec uzyskania przez przewodniczącego rady dokumentu potwierdzającego złożenie ślubowania, mieszkańcy upoważnieni są do żądania udostępnienia treści aktu ślubowania w trybie określonym w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.⁵⁵⁹

Uznać zatem należy, że skutek prawidłowo przeprowadzonej procedury ślubowania spełnia cechy charakterystyczne dla faktu powszechnie znanego, o którego istnieniu każdy wie lub może się dowiedzieć ze źródeł powszechnie dostępnych.⁵⁶⁰ Notoryjność faktu jest definiowana w podobny sposób również na gruncie prawa cywilnego. Sędziowie izby cywilnej Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 28 października 2015 uznali okoliczność, zdarzenie, czynność lub stan za fakt powszechny który jest znany każdemu rozsądnemu i mającemu doświadczenie życiowe mieszkańcowi miejscowości.⁵⁶¹ Mając więc powyższe na uwadze krytycznie należy odnieść się do praktyki żądania od podmiotu reprezentującego gminę na etapie np. wszczynania postępowania przed sądem administracyjnym protokołu z sesji rady, na której dokonano ślubowania. Wydaje się, że w świetle powszechności informacji zobowiązanie przedłożenia protokołu z sesji organu stanowiącego jest wyrazem nadmiernego formalizmu.

Krytycznie należy odnieść się również do prób podejmowania przez gminne organy stanowiące uchwał w przedmiocie potwierdzenia złożenia ślubowania przez wójta. W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Łódzkiego z dnia 31 grudnia 2014 r. uznano, że akt ślubowania jest czynnością ustną i nie wymaga potwierdzenia w formie pisemnej.⁵⁶² Przedmiotowa uchwała nie jest również konieczna w ugruntowaniu wśród członków wspólnoty samorządowej wiedzy o objęciu stanowiska przez nowo wybranego wójta. Dopiero podjęcie uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu z powodu niezłożenia ślubowania stanowić będzie informację dla mieszkańców gminy o ewentualnym nieobjęciu mandatu.⁵⁶³

Odmienne zostało natomiast zdefiniowany moment faktycznego rozpoczęcia wykonywania zadań przez zarząd powiatu lub województwa. W związku z pośrednim modelem

⁵⁵⁹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2022 r. r. poz. 902, ze zm., dalej: u.d.i.p.

⁵⁶⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2021 r. sygn. akt. I GSK 1862/18, LEX nr 3227083.

⁵⁶¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt II CSK 831/14, LEX nr 1938674.

⁵⁶² Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 31 grudnia 2014 r. sygn. akt PNK-I.4131.626.2014, link: https://lodzkie.eu/data/dataPublicator/rozstrzygniecie_poswietne.pdf [dostęp dnia 28 maja 2023 r.].

⁵⁶³ Tamże.

kształtowania kolegialnych organów wykonawczych, zasadnicze znaczenie będą mieć uchwała organu stanowiącego o wyborze przewodniczącego zarządu oraz uchwały o wyborze pozostałych członków zarządu. Merytoryczna treść uchwał odnosząca się jedynie do roli podmiotów konkretnie wymienionych w sposób zindywidualizowany wskazuje o wewnętrznym charakterze uchwał. Przepisy podjęte na podstawie art. 27, art. 31b u.s.p. oraz art. 32, art. 39 u.s.w. nie posiadają charakteru generalno-abstrakcyjnego, a zatem nie stanowią aktów prawa miejscowego.⁵⁶⁴

Przyjęcie uchwały z zastrzeżeniem wejścia w życie z dniem podjęcia nie przesądza jednak o ostatecznie prawnie skutecznym wyborze członków zarządu. Uchwała podlega nadzorowi wojewody na podstawie kryterium zgodności z prawem.⁵⁶⁵ Wówczas w terminie nie dłuższym niż 30 dni licząc od dnia doręczenia uchwały, organ nadzoru może stwierdzić o jej nieważności.⁵⁶⁶ Konsekwencją uznania uchwały za sprzeczną z prawem jest wstrzymanie wykonania, o ile nie została uprzednio wstrzymana wraz z wszczęciem lub w toku postępowania nadzorczego.⁵⁶⁷

Wstrzymanie wykonania uchwały zdaje się mieć istotne znaczenie w kontekście legalności wykonywania zadań przez organy jednostki samorządu terytorialnego. Jak zostało dostrzeżone w literaturze przedmiotu, zastosowanie tzw. *ochrony tymczasowej* skutkuje brakiem możliwości podejmowania działań na podstawie uchwały.⁵⁶⁸ Wstrzymanie nie oznacza jednak bezwzględnej nieważności dokonanej czynności prawnej bowiem instytucja wstrzymania działa na przyszłość.⁵⁶⁹ Celem zawieszenia mocy wiążącej uchwały jest niedopuszczenie do powstania nieodwracalnych skutków lub powstania niepowetowanej szkody w trakcie badania legalności podjętego aktu.⁵⁷⁰ Innymi słowy, brak prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego nie zmienia stanu prawnego.⁵⁷¹

Zastosowanie *tymczasowej ochrony* jest o tyle istotne, gdyż w przypadku uprawomocnienia się stwierdzenia nieważności uchwały o wyborze członków zarządu, nie zaistnieją w obrocie prawnym czynności dokonane przez nieprawidłowo ukształtowany

⁵⁶⁴ R. Gawłowski, P. Kozłowski, A. Sobolewska, *Tworzenie aktów prawa miejscowego*, Warszawa 2019, s. 125.

⁵⁶⁵ Zob. więcej na ten temat w rozdziale VI.

⁵⁶⁶ por. art. 79 ust. 1 u.s.p., art. 82 ust. 1 u.s.w.

⁵⁶⁷ por. art. 80 ust. 1, w związku z art. 79 ust. 2 u.s.p., art. 82a ust. 1, w związku z ust. 2 u.s.w.

⁵⁶⁸ K. Kędziński, *Art. 80 [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2019, LEGALIS wydanie elektroniczne.

⁵⁶⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2019 r. sygn. akt III PK 124/17, OSNP 2019/10/117.

⁵⁷⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2017 r. sygn. akt I OSK 974/17, LEX nr 2418579.

⁵⁷¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2010 r. sygn. akt I OSK 1143/10, LEX nr 744938.

organ.⁵⁷² Ponadto, w świetle przepisów prawa brak jest możliwości konwalidacji wadliwie podjętych aktów przez organ wybrany w sposób prawidłowy w późniejszym terminie.⁵⁷³

Warto jednak zwrócić uwagę na wyjątek od zasady braku legitymacji do podejmowania uchwał przez potencjalnie nieprawidłowo wybrany organ. Ustawodawca uznał w art. 80 ust. 2 u.s.p. oraz w art. 82a ust. 2 u.s.w., w związku z art. 85 ust. 3 u.s.p. oraz z art. 86 ust. 3 u.s.w., że pomimo wydania przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego kwestionującego legalność uchwały, organy jednostki samorządu terytorialnego są uprawnione do podjęcia uchwały o zaskarżeniu przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego.⁵⁷⁴ Przeciwnie do procedury weryfikacji ważności wyborów bezpośrednich, procedura nadzorcza nad uchwałą w sprawie wyborów członków kolegialnych organów wykonawczych jest wzruszalna, a ponadto realizuje prawo do sądowej ochrony interesów prawnych nowo wybranych członków zarządu.⁵⁷⁵ Zarząd powiatu lub województwa jako organ, którego dotyczy uchwała może w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnieść skargę do sądu administracyjnego. Następnie sąd administracyjny zobowiązany jest wyznaczyć termin rozprawy nie później niż w ciągu 30 dni od doręczenia skargi.⁵⁷⁶

Przyjęta przez polskiego ustawodawcę procedura weryfikacji prawidłowości wyboru członków zarządu powiatu lub województwa może zakończyć się na dwa sposoby. Pierwszym z możliwych rozwiązań jest oddalenie lub odrzucenie skargi w przedmiocie rozstrzygnięcia nadzorczego przez sąd administracyjny. Zgodnie z art. 85 ust. 5 u.s.p. oraz art. 86 ust. 4 u.s.w. wraz z negatywną oceną skargi dokonaną przez sąd administracyjny rozstrzygnięcie nadzorcze staje się prawomocne, a tym samym wykonalne.⁵⁷⁷ Wówczas uchwała zostanie usunięta z

⁵⁷² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2018 r. sygn. akt II GSK 1368/16, LEX nr 2472317.

⁵⁷³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 listopada 2015 r. sygn. akt I SA/Łd 748/15 LEX nr 1944738.

⁵⁷⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Wr 86/16, LEX nr 2063628.

⁵⁷⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Wr 81/16, LEX nr 2085928.

⁵⁷⁶ Trzydziestodniowy termin na wyznaczenie rozprawy w sprawie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze jest terminem instrukcyjnym. Oznacza to, że ustawodawca nie związał sądów administracyjnych z jakimkolwiek terminem na rozstrzygnięcie sporu organów jednostki samorządu terytorialnego z organem nadzorczymi. *por.* B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020.

Brak określenia wiążącego terminu skutkuje koniecznością przyjęcia, że rozstrzygnięcie w przedmiocie uchwały lub rozstrzygnięcia nadzorczego jest postępowaniem długotrwałym. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w dniu 28 marca 2021 r. przed Zgromadzeniem Ogólnym Sędziów NSA w terminie do sześciu miesięcy rozpatrywane jest blisko 80% skarg przedłożonych w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych. Natomiast na wynik postępowania przed Naczelny Sąd Administracyjny w 77,6% przypadkach należy oczekiwać dwudziestu czterech miesięcy (*por.* link: <https://www.prawo.pl/podatki/sprawozdanie-nsa-za-2021,514366.html> [dostęp dnia 25 lipca 2022 r.].).

⁵⁷⁷ W orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie uznaje się, że prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych należy utożsamiać z kwestią wykonalności aktu nadzorczego wojewody (*por.* wyrok Naczelnego Sądu

obrotu prawnego z mocą *ex tunc*. Wybór członków zarządu nie będzie więc wywoływać żadnych skutków, a te, które powstały, będą uznane za nieważne.⁵⁷⁸ Drugą z metod rozwiązania sporu jest natomiast prawomocne uchylene rozstrzygnięcia nadzorczego przez sąd administracyjny, które skutkować będzie przywróceniem mocy wiążącej uchwały.

Wobec możliwych wariantów zakończenia weryfikacji legalności uchwał kształtujących wybór członków kolegialnych organów wykonawczych, należy rozstrzygnąć następujące wątpliwości. Pierwsze z zastrzeżeń odnosi się do problematyki podmiotu pełniącego funkcję organu wykonawczego w trakcie trwania stanu wstrzymania ukształtowania nowo wybranego zarządu powiatu lub zarządu województwa. Druga wątpliwość związana jest natomiast ze statusem prawnym organu stanowiącego po upływie terminu na wybór organu wykonawczego, w kontekście braku prawomocnego zakończenia sporu w przedmiocie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Odnosząc się do pierwszego zagadnienia, należy wskazać na treść orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2017 r. Skład orzekający uznał, że wstrzymanie wykonania uchwały nie zagraża realizacji zadań jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ kompetencje organu wykonawczego może pełnić poprzedni zarząd.⁵⁷⁹ Uzasadnieniem powyższej tezy jest regulacja z art. 28 u.s.p. oraz art. 42 u.s.w., która uznaje jako termin zakończenia działania dotychczasowego organu wykonawczego dzień wyboru nowego zarządu. Przyjąć zatem należy, że skoro wykonanie uchwały o wyborze zarządu jest zawieszona bądź uchwała została uznana za nieważną, to nie nastąpił skuteczny wybór organu.⁵⁸⁰ W takim przypadku obowiązki organu wykonawczego nadal będzie pełnić dotychczasowy zarząd.

Należy jednak dostrzec, że zarówno w literaturze przedmiotu, jak również w judykaturze nie podjęto rozważań w przedmiocie ważności czynności prawnych dokonanych przez poprzedni zarząd w sytuacji uznania w toku postępowania sądowo-administracyjnego rozstrzygnięcia nadzorczego za bezpodstawne.

W opinii autora przyjąć należy, że sądowa weryfikacja rozstrzygnięcia nadzorczego w przedmiocie uchwał o wyborze członków zarządu jest nie tylko wyrazem ochrony interesów

Administracyjnego z dnia 22 listopada 2017 r. sygn. akt I OSK 974/17, LEX nr 2418579, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Po 93/19, LEX nr 2655333, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Wr 782/17, LEX nr 2462880.).

⁵⁷⁸ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 maja 2021 r. sygn. akt III SA/Gd 9/21, LEX nr 3180397.

⁵⁷⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2017 r. sygn. akt I OSK 974/17, LEX nr 2418579.

⁵⁸⁰ Tamże.

prawnych poszczególnych członków zarządów, ale również wyrazem określonej w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność publicznoprawna jednostek samorządu terytorialnego oznacza, że są zdecentralizowanymi podmiotami władzy publicznej, działającymi na podstawie i w granicach wynikających z przepisów obowiązującego prawa i w tym zakresie jakakolwiek ingerencja podmiotu zewnętrznego (np. organu nadzoru) dopuszczalna jest tylko w przypadku wprost wskazanym w przepisie ustawy i musi być powiązana z prawem do ochrony tejże samodzielności.⁵⁸¹ Oczywista jest zatem zasadność podejmowania przez organy jednostek samorządu terytorialnego czynności przed sądami administracyjnymi w celu dokonania weryfikacji prawidłowości podejmowanych działań oraz zapobiegnięciu bezpodstawnej ingerencji organu administracji rządowej. Jednakże należy pamiętać, że jednostki samorządu terytorialnego, poprzez swoje organy działają w imieniu i w interesie korporacji samorządowej.⁵⁸² Wydaje się zatem, że sądowa ochrona samodzielności jednostki samorządu terytorialnego nie może być realizowana z jednoczesnym naruszeniem interesu członków wspólnoty samorządowej. Za takie naruszenie należałoby uznać sytuację, w której realizacja zadań powiatu lub województwa byłaby zawieszona do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia kwestii wyboru organu wykonawczego. Przedłożenie interesów wspólnoty samorządowej nad interesami członków zarządu powiatu lub zarządu województwa uzasadnia wniosek, że prawomocne uchylene rozstrzygnięcia nadzorczego będzie faktycznym momentem rozpoczęcia realizacji zadań przez nowo ukształtowany organ wykonawczy. Natomiast czynności podjęte przez dotychczasowy zarząd należy ocenić za ważne w świetle obowiązującego prawa.

Drugim aspektem wymagającym rozważenia jest kwestia skutku upływu czasu na dokonanie wyboru organu wykonawczego, w związku z uznaniem uchwał konstytuujących skład osobowy zarządu powiatu lub województwa za niebyłe. O ile zakończenie procedury nadzorczej lub postępowania sądowo-administracyjnego przed upływem 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów do organu stanowiącego w teorii powodować będzie konieczność dokonania ponownego wyboru członków organu wykonawczego, o tyle prawomocne stwierdzenie niedokonania prawidłowego wyboru członków organu będzie skutkowało rozwiązaniem rady powiatu lub sejmiku województwa z mocy prawa. Językowa

⁵⁸¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Wa 2103/17, LEX nr 2747014.

⁵⁸² M. Tetra [w:], *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 57.

wykładnia art. 29 ust. 1 u.s.p. oraz art. 33 ust. 1 u.s.w. wskazuje jednoznacznie, że w przypadku niedokonania terminowego wyboru, organ stanowiący ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Intencją ustawodawcy było więc uzyskanie efektu w postaci ukonstytuowania się organów mających praktyczną zdolność do działania w imieniu jednostki samorządu terytorialnego.⁵⁸³ Nie jest przy tym istotne z jakiego powodu organ nie został wybrany.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 lutego 2021 r., przepis z art. 29 ust. 1 u.s.p. oraz art. 33 ust. 1 u.s.w. jest normą bezwzględnie obowiązującą, która stanowi gwarancję legalności działania, ze wszystkimi tego konsekwencjami i skutkami.⁵⁸⁴ Przykładem źródła wadliwie ukształtowanego kolegialnego organu wykonawczego jest błędna wykładnia przepisów określających liczbę jego członków. Jak już zostało wskazane w rozdziale II zarząd powiatu składa się od trzech do pięciu osób, przy czym liczba członków określana jest w statucie przez radę powiatu.⁵⁸⁵ W praktyce uwidocznił się problem tzw. dorozumianej zmiany statutu poprzez wybór zarządu w składzie mniejszym lub większym od liczby wskazanej w statucie. W tej kwestii wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lutego 2018 r. stwierdzając, że nie jest dopuszczalnym uznanie uchwały o wyborze zarządu powiatu w składzie nieodpowiadającym składowi określonymu w statucie za jednoczesną zmianę statutu.⁵⁸⁶ Jeżeli więc upłynął termin do dokonania wyboru organu wykonawczego, uznać należy, że rada powiatu w takim przypadku nie zrealizowała obowiązku wynikającego z art. 27 ust. 1 u.s.p. i podlega rozwiązaniu z mocy prawa.⁵⁸⁷

O braku realizacji obowiązku terminowego wyboru zarządu powiatu lub województwa nie może być natomiast mowy w sytuacji, gdy w wyborze brali udział radni, wobec których toczyło się postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wyboru. Jak podkreśla J. Korczak nikt nie może stawiać zarzutu co do skuteczności uchwał podjętych przez kwestionowany częściowo skład organu stanowiącego przed uznaniem wygaśnięcia

⁵⁸³ G. P. Kubalski, *Art. 29 [w:]*, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Drebnkowski, Warszawa 2019, s. 304.

⁵⁸⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lutego 2021 r. sygn. akt III SA/GI 652/20, LEX nr 3173080.

⁵⁸⁵ Problem niezgodności liczby faktycznie wybranych członków zarządu z postanowieniami statutu jednostki samorządu terytorialnego występuje przede wszystkim w powiecie. Zgodnie z art. 31 ust. 2 u.s.w. w skład zarządu województwa zawsze będzie wchodzić pięć osób. Oznacza to, że ustawodawca nie przewidział kompetencji sejmiku do doprecyzowania liczby członków tworzących skład organu wykonawczego.

⁵⁸⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2018 r. sygn. akt II GSK 1369/16, LEX nr 2455922.

⁵⁸⁷ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 3 kwietnia 2019 r. sygn. akt 14/2019, Dz. Urz. Woj. Święt. z 2019 r. poz. 1852.

poszczególnych mandatów.⁵⁸⁸ Postawiona teza oparta została na obowiązku wykonywania przez radnego mandatu aż do dnia jego wygaśnięcia.⁵⁸⁹

Niezależnie jednak od przyczyny wstrzymania wykonania uchwały, o stwierdzeniu niedokonania wyboru organu wykonawczego w terminie trzech miesięcy będzie decydować uzyskanie przez rozstrzygnięcie nadzorcze cechy prawomocności. Oznacza to zatem, że stan wstrzymania wykonania uchwały na czas postępowania nadzorczego lub postępowania sądowno-administracyjnego nie może wpłynąć na byt organu stanowiącego. Stan zawieszenia wykonania uchwały jest odwracalny, a zatem rozwiązanie rady powiatu lub sejmiku województwa byłoby działaniem przedwczesnym. Jeżeli zaś rozstrzygnięcie nadzorcze stało się prawomocne to wówczas konsekwencją rozwiązania organu stanowiącego w trybie odpowiednio z art. 29 ust. 1 u.s.p. lub z art. 33 ust. 1 u.s.w. będzie przeprowadzenie wyborów przedterminowych.⁵⁹⁰

Odminną interpretację należy natomiast przyjąć w przypadku niestwierdzenia nieważności uchwał o wyborze członków organów wykonawczych po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia. Wówczas zgodnie z art. 82 ust. 2 u.s.p. oraz art. 83 ust. 2 u.s.w., w przypadku zaistnienia przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o niezgodności uchwały z prawem. Uchwała traci moc prawną z dniem orzeczenia o niezgodności z prawem, a zatem orzeczenie pozbawia akt mocy wiążącej uchwały dopiero od daty uprawomocnienia orzeczenia.⁵⁹¹

W ocenie autora niniejszej pracy nie powinien nastąpić więc skutek w postaci rozwiązania organu stanowiącego z mocy prawa. Ustawodawca w art. 82 u.s.p. oraz art. 83 u.s.w. wprowadził do polskiego systemu prawnego instytucję *sanacji błędu*, która polega na pozostawieniu uchwały w obrocie prawnym, a co za tym idzie – wyklucza ponowne podjęcie uchwały w tej samej materii.⁵⁹² Uznać zatem należy, że pomimo wadliwego ukształtowania organu wykonawczego, wybór został przeprowadzony zgodnie z art. 27 ust. 1 u.s.p. oraz art. 32 ust. 1 u.s.w. Ocena wyboru zarządu powiatu lub województwa za niezgodny z prawem skutkować więc będzie koniecznością przeprowadzenia ponownego wyboru kolegialnego organu wykonawczego.

⁵⁸⁸ J. Korczak, *Skutki prawne dla zarządu powiatu stwierdzenia nieważności w okręgach wyborczych wyborów do rady powiatu*, Nowe Zeszyty Samorządowe, nr 4(100) 2015, s. 32.

⁵⁸⁹ Tamże.

⁵⁹⁰ Zob. więcej na ten temat w rozdziale II.

⁵⁹¹ P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, LEX wydanie elektroniczne.

⁵⁹² B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie powiatowym (...)*, s. 925.

Wątpliwości interpretacyjne pojawiają się również wraz z zaskarżeniem uchwał kształtujących wybór zarządu powiatu lub województwa przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone, w trybie z art. 87 ust. 1 u.s.p. lub art. 91 ust. 1 u.s.w., względnie art. 90 ust. 1 u.s.w. Na możliwość zaskarżenia uchwał o wyborze członków zarządu powiatu wskazał jednoznacznie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 stycznia 2021 r. Skład orzekający uznał, że dopuszczalność zaskarżenia uchwał organów powiatu, nie może być ograniczona do norm proceduralnych i materialnych. Zakresem uchwał podlegających zaskarżeniu w trybie art. 87 ust. 1 u.s.p. objęte są również uchwały o charakterze indywidualnym, które kształtują skład osobowy organów samorządu lokalnego.⁵⁹³ Natomiast prawo do zaskarżenia uchwał sejmiku województwa w sprawach osobowych jest kwestią dyskusyjną. W starszym orzecznictwie uznano, że art. 90 ust. 1 u.s.w. znajduje zastosowanie również względem uchwał kreujących substrat osobowy zarządu województwa.⁵⁹⁴ Natomiast zgodnie z aktualnymi poglądami judykatury, normę z art. 90 ust. 1 u.s.w. należy odczytywać ściśle. Tym samym, brak jest możliwości zaskarżenia uchwał osobowych.⁵⁹⁵

W tym przypadku ponownie uwidoczniła zostaje problematyka legitymacji kolegiального organu wykonawczego w przypadku wstrzymania wykonania uchwały przez organ lub sąd administracyjny. Komplikacje interpretacyjne wzmaga fakt, że ustawodawca nie

⁵⁹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2021 r. sygn. akt III OSK 3241/21, LEX nr 3114390.

⁵⁹⁴ Możliwość zaskarżenia uchwały o wyborze członka zarządu przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą zostało wskazane wyłącznie na gruncie u.s.p., poprzez przypisanie możliwości zaskarżenia każdej uchwały organów powiatu. Natomiast ustawodawca w art. 90 ust. 1 u.s.w. zawęził możliwość zaskarżenia wyłącznie do aktów prawa miejscowego z zakresu administracji publicznej, a zatem do przepisów które zostały podjęte na podstawie upoważnienia ustawowego i w jego granicach, o charakterze abstrakcyjnym i generalnym oraz posiadających moc powszechnie obowiązującą na terenie województwa lub jego części. por. A. Gęsiarz-Krasucka, *Art. 90 [w:], Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. P. Drembkowski, Warszawa 2020, s. 453. Jednakże Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 616/10 wskazał, że choć art. 90 ust. 1 u.s.w. odnosi się wyłącznie do aktów prawa miejscowego to jednakże w związku z konstytucyjną zasadą prawa do sądu, o jakiej mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zaskarżalne są również czynności prawne z zakresu administracji publicznej o charakterze zewnętrznym skierowane do określonego kręgu podmiotów, które to akty nie są aktami prawa miejscowego. Z tego też względu w postanowieniu z dnia 21 stycznia 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie sygn. akt III SA/Kr 29/16, LEX nr 1962839 przyjął, że należy odejść od literalnej wykładni art. 90 ust. 1 u.s.w. na rzecz wykładni systemowej i celowościowej, poprzez dopuszczenie zaskarżenia szerszej grupy uchwał z zakresu administracji publicznej. Skład orzekający wskazał również, że nawet gdyby posłużono się wykładnią językową to zaskarżenie uchwały o wyborze członka zarządu województwa może nastąpić na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 u.s.w. Ustawodawca przyjął bowiem, że regulacja z art. 90 u.s.w. znajduje odpowiednie zastosowanie, gdy organ samorządu województwa nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne, narusza prawa osób trzecich.

⁵⁹⁵ Por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/Kr 1473/21, LEX nr 3262706, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2022 r. sygn. akt III OSK 451/22, LEX nr 3327464.

przewiduje terminu na wniesienie skargi.⁵⁹⁶ W postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2019 r. wskazano, że skarga w sprawie uchwały może zostać wniesiona do sądu administracyjnego w każdym czasie.⁵⁹⁷ Z wyłączeniem przypadku, w którym w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę odrzucił.

W postępowaniu sądowo-administracyjnym obowiązuje zasada, że wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. Jednakże ustawodawca w art. 61 § 2 p.p.s.a. wprowadził wyjątki od niesuspensywnego charakteru skargi.⁵⁹⁸ W przypadku uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, w razie wniesienia skargi właściwy organ może, z urzędu lub na wniosek skarżącego, wstrzymać wykonanie uchwały lub aktu w całości, lub w części.⁵⁹⁹ Natomiast po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków.⁶⁰⁰ Ponadto, ustawodawca jednoznacznie zastrzegł, że wstrzymaniu nie mogą podlegać przepisy prawa miejscowego, które weszły w życie. W postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 29 sierpnia 2013 r. podkreślono, że pojęcie *przepisy prawa miejscowego* należy interpretować w sposób ścisły, a zatem końcowa treść przepisu art. 61 § 3 p.p.s.a. nie powinna znaleźć zastosowania do aktów niestanowiących prawa miejscowego.⁶⁰¹

Mając więc na uwadze literalną wykładnię regulacji, przyjąć należy, że wykonanie uchwał o wyborze członków zarządu powiatu lub województwa może być wstrzymane niezależnie od faktu wejścia w życie uchwały. Jednakże zawieszenie wykonania uchwały o wyborze członka zarządu może spowodować w praktyce brak możliwości wykonywania zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego. Wstrzymanie wykonania uchwały może nastąpić bowiem po upływie dłuższego okresu od wyboru zarządu, co skutkować będzie niemożliwością przywrócenie poprzedniego organu wykonawczego do wykonania zadań.

Wydaje się, że słusznym jest odwołanie się do wykładni celowościowej, która wskazuje, że intencją prawodawcy było niedopuszczenie do wykonania *wykonanego* aktu organu

⁵⁹⁶ A. Pośpiech-Kłak, *Art. 87 [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2019, LEGALIS wydanie elektroniczne.

⁵⁹⁷ Orzeczenie odnosi się do podobnego rozwiązania przyjętego w art. 101 u.s.g., jednakże przyjęta teza pozostaje aktualna na gruncie wykładni przepisów z u.s.p. por. Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 27 listopada 2019 r. sygn. akt II SA/Sz 976/19, LEX nr 2758832.

⁵⁹⁸ H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo, wyd. V*, Warszawa 2021, s. 275.

⁵⁹⁹ por. art. 61 § 2 pkt 3 p.p.s.a.

⁶⁰⁰ por. art. 61 § 3 p.p.s.a.

⁶⁰¹ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 29 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Bk 674/13, LEX nr 1519653.

samorządowego. Podobna interpretacja powinna mieć zastosowanie w przypadku uchwał kształtujących skład organu wykonawczego, gdyż wstrzymanie aktu wyboru doprowadzi do braku możliwości wykonywania zadań, a zatem do niemożności realizacji art. 169 ust. 1 Konstytucji RP.

W analizowanej sytuacji należy wyważyć więc interes wspólnoty terytorialnej z interesem podmiotu skarżącego. Złożenie skargi i możliwość skorzystania przez organ lub sąd administracyjny z prawa wstrzymania wykonania uchwały nie może doprowadzić do paraliżu administracji samorządowej. Należy również wziąć pod uwagę fakt, że podstawowym postępowaniem w przedmiocie weryfikowania uchwały jest tryb nadzorczy. To postępowanie wojewody wraz z postępowaniem sądowo-administracyjnym stanowią podstawową gwarancję legalności podejmowanych czynności przez organy samorządowe. Natomiast uprawnienie do złożenia skargi na uchwałę przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone jest trybem akcesoryjnym.

Przeprowadzone studium nad procedurą *uprawomocnienia* się wyboru składu osobowego kolegialnego organu wykonawczego wykazało, że obowiązujące rozwiązanie prawne jest niedoskonałe. Źródłem komplikacji zdaje się być zrównanie statusu prawnego uchwał w przedmiocie wyboru członków zarządu powiatu lub województwa z pozycją prawną pozostałych aktów podejmowanych przez organy stanowiące. Ustawodawca nie dostrzega szczególnej roli uchwał kształtujących skład organów wykonawczych w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Konsekwencją braku przypisania szczególnego charakteru jest pozostawienie weryfikacji legalności przeprowadzonego wyboru zwyczajnej procedurze nadzorczej oraz postępowaniu sądowo-administracyjnemu. Z tego też względu proces weryfikacji wyboru może trwać wiele miesięcy, a nawet lat po przeprowadzonym wyborze.

Ustawodawca nie udziela również jednoznacznej odpowiedzi co do podmiotu wykonującego funkcję organu wykonawczego w trakcie stanu zawieszenia uchwał kształtujących nowo wybrany zarząd powiatu lub województwa. Analiza przepisów prawa oraz procesu nadzorczego uzasadnia twierdzenie, że wówczas podmiotem uprawnionym do wykonywania zadań organu wykonawczego jest poprzedni zarząd. Przyjęty wniosek nie jest jednak doskonały, ponieważ zdarzyć się może, że przywrócenie poprzedniego składu zarządu okaże się być niemożliwe.

Wątpliwości przysparza również wskazanie momentu rozwiązania z mocy prawa rady powiatu lub sejmiku województwa z powodu niedotrzymania terminu, w którym powinien nastąpić wybór organu wykonawczego. Z przeprowadzonego studium wynika, że o rozwiązaniu rady powiatu decydować będzie moment uprawomocnienia się rozstrzygnięcia

nadzorczego. Brak jest podstawy prawnej twierdzenia, że organ stanowiący ulega rozwiązaniu w trakcie wstrzymania wykonania uchwały o wyborze członków zarządu powiatu lub zarządu województwa. Jest to bowiem sytuacja przejściowa oraz odwracalna. Rozwiązanie organu stanowiącego następuje na skutek niepodważalnego stwierdzenia braku realizacji obowiązku z art. 27 ust. 1 u.s.p. oraz art. 32 ust. 1 u.s.w.

Skutek prawomocnego stwierdzenia nieważności wyboru organu wykonawczego należy natomiast ocenić pozytywnie. Sprawne i prawidłowe przeprowadzenie procedury wyboru członków zarządu powiatu oraz zarządu województwa jest w interesie nie tylko radnych rady powiatu oraz sejmiku województwa, ale również w interesie wszystkich członków wspólnoty terytorialnej. Przyjęty przez ustawodawcę skutek nieumiejętnego dokonania wyboru organu wykonawczego jest konsekwencją przeprowadzenia swoistego testu sprawności działania organu stanowiącego. Skoro organ na skutek np. działań obstrukcyjnych bądź nienależytej staranności dokonał błędu w kwestii ustrojowej to należy domniemywać, że nie jest on w stanie efektywnie realizować zadań jednostki samorządu terytorialnego.

Mając powyższe na uwadze należy postulować za wprowadzeniem do systemu prawa samorządu terytorialnego szczególnego charakteru uchwał kształtujących skład kolegialnych organów wykonawczych wraz z określeniem specjalnej procedury weryfikacyjnej, która następowałaby bezpośrednio po dokonanych wyborze. Czas trwania weryfikacji nie powinien powodować zakłóceń w funkcjonowaniu jednostki samorządu terytorialnego.

2. Stosunek prawny łączący piastunów organów wykonawczych z jednostką samorządu terytorialnego

2.1. Nawiązanie stosunku prawnego

Dotychczasowe badania przedstawicieli doktryny nad statusem prawnym organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego sprowadzały się przede wszystkim do analizy pozycji prawnej wójta bądź zarządu powiatu lub województwa we wspólnocie terytorialnej. Niejako mniej omówionym zagadnieniem jest natomiast stosunek prawny łączący osobę fizyczną wybraną do organu wykonawczego z daną jednostką samorządu terytorialnego. Asumptem do podjęcia analizy jest art. 4 ust. 1 u.p.s., w którym określono dwa możliwe sposoby ukształtowania relacji członka organu wykonawczego z jednostką samorządu terytorialnego. Pierwszym sposobem pełnienia funkcji przez osobę fizyczną jest nawiązanie stosunku pracy na podstawie wyboru.⁶⁰² Etatowy sposób wykonywania zadań jest charakterystyczny dla monokratycznego organu wykonawczego. Wójt nawiązuje stosunek pracy *ex lege* z urzędem gminy.

Odmienne uregulowanie zostało przyjęte w przypadku kolegialnego organu wykonawczego, którego członkowie nawiązują stosunek pracy ze starostwem powiatowym lub urzędem marszałkowskim jedynie wtedy, gdy statut jednostki tak stanowi. Przemilczenie w statucie kwestii zatrudnienia członków zarządu powiatu lub zarządu województwa skutkuje koniecznością uznania, że drugi ze sposobów wykonywania zadań w organie wykonawczym przybiera charakter pozaetatowy (honorowy).

Odnosząc się do pierwszego przypadku należy wskazać, że stosunek pracy z wyboru nie jest stosunkiem samodzielnym, ponieważ jest ściśle związany z trwaniem powierzonego mandatu.⁶⁰³ Wówczas powstaje zarówno stosunek organizacyjno-prawny, regulowany przepisami prawa administracyjnego, a także stosunek zobowiązaniowy (obligacyjny), podlegający reżimowi prawa pracy.⁶⁰⁴ Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. c u.p.s. zatrudnienie wójta następuje *ex lege*, jednakże w związku z rozróżnieniem momentu rozpoczęcia biegu kadencji od chwili podjęcia realizacji kompetencji pojawia się wątpliwość dotycząca terminu

⁶⁰² por. Art. 22 § 1, w związku z art. 2 k.p.:

Przez nawiązanie stosunku pracy na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudnienia pracownika za wynagrodzenie.

⁶⁰³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2017 r. sygn. akt I PK 157/16, LEX nr 2329469.

⁶⁰⁴ B. Bury, *Świadczenie pracy na podstawie aktu wyboru w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka, nr 4 (37) 2014, s. 42.

nawiązania stosunku pracy. W przypadku organu wybieranego w drodze wyborów bezpośrednich w grę może wchodzić moment:

- zakończenia głosowania,
- ogłoszenia wyników głosowania,
- odebrania zaświadczenia o wyborze,
- złożenia ślubowania,
- ustalenia przez właściwy podmiot warunków pracy i płacy osoby wybranej.⁶⁰⁵

Choć podstawa prawna zatrudnienia wójta jest już trwale zakorzeniona w polskim systemie prawnym wciąż nie wypracowano jednoznacznego stanowiska w przedmiocie momentu nawiązania stosunku pracy. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że kluczowe znaczenie przy określaniu terminu nawiązania stosunku pracy posiada dzień złożenia ślubowania, ponieważ wówczas rozpoczyna się faktyczne wykonywanie zadań przez nowo wybranego wójta.⁶⁰⁶ Wybór wójta jest czynnością prawną (oświadczenie woli), ukierunkowaną na powstanie stosunku publicznoprawnego, z którym wiąże się wtórny obowiązek nawiązania stosunku pracy.⁶⁰⁷ Zgodnie z zasadą wolności pracy do powstania stosunku prawnego między pracownikiem, a pracodawcą konieczne jest złożenie dwóch zgodnych oświadczeń woli. O ile więc oświadczenie pracodawcy jest zastąpione skutkiem dokonanego wyboru, o tyle w dalszym ciągu konieczne jest złożenie przez wójta zgody na zatrudnienie. Stąd też stosunek pracy wójta powstaje z chwilą złożenia oświadczenia, które może przybrać formę ślubowania.⁶⁰⁸

Odmienne opowiedział się natomiast K. Walczak wskazując, że termin nawiązania stosunku pracy z wyboru należy utożsamiać *de lege lata* z dniem wyboru, ponieważ skuteczność aktu wyboru nie wymaga żadnych dodatkowych czynności. Powoduje on powstanie mandatu, który według przepisów prawa pracy automatycznie nawiązuje stosunek pracy.⁶⁰⁹ W podobnym tonie wypowiedział się również Z. Góral, wskazując, że akt wyboru jest oświadczeniem woli wymagającym doprecyzowania warunków pracy i płacy w odrębnym akcie. Nie oznacza to jednak, że dopiero w momencie ustalenia zasad świadczenia pracy następuje nawiązanie stosunku pracy. Konsekwencją przyjęcia powyższego poglądu jest uznanie, że zatrudnienie następuje w dniu, w którym w drodze wyboru powierzono

⁶⁰⁵ P. Czarnecki, 2.3.3. *Wybór* [w:], *Zatrudnienie pracowników samorządowych*, red. A Reda-Ciszewska, B. Surdykowska, Warszawa 2020, s. 66.

⁶⁰⁶ A. Giedrewicz-Niewińska, *Termin nawiązania stosunku pracy na podstawie wyboru w samorządzie terytorialnym*, *Monitor Prawa Pracy* nr 10, 2007, s. 523.

⁶⁰⁷ A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006, s. 138.

⁶⁰⁸ Tamże.

⁶⁰⁹ A. Giedrewicz-Niewińska, *Art., 73* [w:], *Kodeks pracy. Komentarz. Wyd. 33*, red. K. Walczak, Warszawa 2023, LEGALIS wydanie elektroniczne.

stanowisko.⁶¹⁰ Natomiast J. Korczak oraz M. Miemiec wskazują, że czynności potwierdzające nawiązanie stosunku pracy mogą zostać podjęte przez przewodniczącego rady gminy dopiero w momencie otrzymania przez wójta zaświadczenia lub podjęcia przez organ stanowiący uchwały o dokonaniu wyboru.⁶¹¹

We wskazaniu momentu nawiązania stosunku pracy pomocne okazuje się odwołanie do wykładni przepisów umożliwiających wójtowi uzyskanie urlopu bezpłatnego u dotychczasowego pracodawcy. Zgodnie z art. 74 k.p. pracownik pozostający w związku z wyborem na urlopie bezpłatnym ma prawo powrotu do pracy u pracodawcy, który zatrudniał go w chwili wyboru, na stanowisko równorzędne pod względem wynagrodzenia z poprzednio zajmowanym, jeżeli zgłosi swój powrót w ciągu 7 dni od rozwiązania stosunku pracy z wyboru. Niedotrzymanie tego warunku powoduje wygaśnięcie stosunku pracy, chyba że nastąpiło z przyczyn niezależnych od pracownika. Podstawą prawną udzielenia urlopu bezpłatnego na czas pełnienia funkcji w organie wykonawczym jest natomiast art. 174 k.p.⁶¹² lub art. 174 [1] par. 1 k.p.⁶¹³ Z punktu widzenia pracownika wybranego do pełnienia funkcji wójta korzystniejsza wydaje się druga ze wskazanych podstaw prawnych, ponieważ stosownie do par. 2 okres urlopu bezpłatnego wlicza się do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze u dotychczasowego pracodawcy. W literaturze prawa pracy podkreśla się jednoznacznie, że pomimo braku obowiązku, pracodawca powinien ułatwić pracownikowi sprawowanie mandatu poprzez udzielenie bezpłatnego urlopu, zwłaszcza poprzez zawarcie porozumienia, o którym mowa w art. 174 [1] par. 1 k.p.⁶¹⁴ Ponadto, podmiotem inicjującym zawarcie porozumienia może być również pracownik posiadający interes w uzyskaniu urlopu bezpłatnego.⁶¹⁵

⁶¹⁰ Z. Góral, *Wybór* [w:], *System Prawa Pracy. Tom XI. Pragmatyki pracownicze*, red. K. W. Baran, Z. Góral, Warszawa 2021, s. 316.

⁶¹¹ J. Korczak, M. Miemiec, *Zmiany (...)*, s. 13.

⁶¹² Zgodnie z art. 174 k.p. urlop bezpłatny udzielany jest na pisemny wniosek pracownika. Jednakże to od uznania i woli pracodawcy zależy wyrażenie zgody na udzielenie urlopu. Pracodawca w takim przypadku bierze pod uwagę cel urlopu oraz konieczność zapewnienia zwyczajnego toku pracy w miejscu pracy. por. M. Nałęcz, *Art. 174* [w:], *Kodeks pracy. Komentarz*, red. W. Muszalski, Warszawa 2013, s. 551.

⁶¹³ Ustawodawca wskazuje, że za zgodą pracownika, wyrażoną na piśmie, pracodawca może udzielić pracownikowi urlopu bezpłatnego w celu wykonania pracy u innego pracodawcy przez okres ustalony w zawartym w tej sprawie porozumieniu między pracodawcami. Na możliwość udzielenia wybranej osobie do organu wykonawczego urlopu bezpłatnego na podstawie art. 174[1] k.p. wskazuje m.in. H. Szewczyk. por. H. Szewczyk, *Zatrudnienie pracowników samorządowych na podstawie wyboru*, Samorząd Terytorialny, nr 3 2005, s. 43.

Na możliwość udzielenia urlopu bezpłatnego w trybie z art. 174[1] k.p. osobie wybranej na stanowisko wójta wskazał Sąd Najwyższy, por. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2001 r. sygn. akt I PKN 210/00, OSNP 2002/19/461, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2005 r. sygn. akt II UK 122/04, OSNP 2005/15/232.

⁶¹⁴ B. M. Ćwiertniak, *Art. 74* [w:], *Kodeks pracy. Komentarz. Tom I, wyd. V*, red. K. W. Baran, Warszawa 2020, s. 660.

⁶¹⁵ J. Żołyński, Urlop bezpłatny udzielony przez pracodawcę w trybie art. 174 k.p. – aspekty praktyczne, *PiZS* 2010/8, s. 23.

Językowa wykładnia przedstawionej regulacji wskazuje, że celem udzielonego urlopu bezpłatnego jest zwolnienie pracownika z obowiązku świadczenia pracy na czas wykonywania pracy u innego pracodawcy (*w przypadku wójta na okres pełnienia obowiązków wynikających z uzyskanego mandatu*). Ustawodawca nie dokonał więc powiązania udzielenia urlopu bezpłatnego z samym faktem zatrudnienia u innego pracodawcy. Uprawnienie pracodawcy do zwolnienia pracownika z obowiązku świadczenia pracy aktywuje się dopiero wraz z pojawieniem się potrzeby wykonywania pracy u innego pracodawcy. Stosownie więc do art. 29a ust. 1 u.s.g. uznać należy, że urlop bezpłatny wójta rozpocznie swój bieg najwcześniej wraz z chwilą złożenia przez wójta ślubowania wobec rady gminy tj. z chwilą rozpoczęcia faktycznego sprawowania urzędu.

Odwołując się do chronologicznego ciągu zdarzeń w procesie udzielania urlopu bezpłatnego w trybie z art. 174[1] k.p., należy wskazać, że inicjalną czynnością jest zawarcie porozumienia pomiędzy pracodawcami, którego skutkiem jest zatrudnienie pracownika oraz faktyczne udzielenie urlopu bezpłatnego.⁶¹⁶ Warto wskazać, że użyte w przepisie pojęcie pracodawcy jest interpretowane w sposób szerszy bowiem odnosi się zarówno do dotychczasowego pracodawcy (z którym stosunek pracy istnieje), jak również do pracodawcy, z którym stosunek pracy zostanie dopiero nawiązany. Jak wskazuje K. Jaśkowski, przedmiotem porozumienia zawieranego między pracodawcami jest nie tylko zobowiązanie dotychczasowego pracodawcy do udzielenia urlopu bezpłatnego w ściśle określonym celu, ale również zobowiązanie się podmiotu trzeciego do zatrudnienia pracownika.⁶¹⁷

Przyjęta przez przedstawicieli doktryny kolejność działań związanych z udzielaniem urlopu bezpłatnego pozwala na uznanie, że uprawnienie do zawarcia porozumienia dotychczasowego pracodawcy z urzędem gminy aktywuje się z chwilą wyboru pracownika na stanowisko wójta. Wówczas dotychczasowy pracodawca powinien podjąć działania mające na celu zawarcie porozumienia, a następnie uzyskać zgodę pracownika. Jednakże faktyczne przejście wójta na urlop bezpłatny będzie możliwe dopiero w momencie rozpoczęcia świadczenia pracy w urzędzie gminy. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że zatrudnienie pracownika jest czynnością następczą względem zawartego porozumienia to za moment nawiązania stosunku pracy należy uznać złożenie przez wójta ślubowania przed radą gminy.⁶¹⁸ Przedstawiona teza znajduje potwierdzenie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 1 lutego 2017

⁶¹⁶ A. Kosut, *Art. 174[1] [w:]*, *Kodeks pracy. Komentarz. Tom II, wyd. VI*, red. K. W. Baran, Warszawa 2022, LEX wydanie elektroniczne.

⁶¹⁷ K. Jaśkowski, *Art. 174[1] [w:]*, *Kodeks pracy. Komentarz, wyd. XI*, red. K. Jaśkowski, E. Maniewska, Warszawa 2019, s. 888.

⁶¹⁸ Ł. Pisarczyk, *Art. 174[1] [w:]*, *Kodeks pracy. Komentarz, wyd. VII*, red. L. Florek, Warszawa 2017, s. 1040.

r., w którym stwierdzono, że początkowe czynności związane z udzieleniem urlopu bezpłatnego powinny zostać podjęte do momentu złożenia przez wójta ślubowania, gdyż z tą chwilą następuje nawiązanie stosunku pracy na tym stanowisku.⁶¹⁹ Dlatego, w opinii autora niniejszej pracy należy odrzucić pogląd opowiadający się za uznaniem, że dzień wyboru jest dniem nawiązania stosunku pracy.

Dodatkowej argumentacji za przyjętym wnioskiem, należy doszukiwać się również w charakterystyce okresu pomiędzy dokonaniem wyboru, a chwilą złożenia ślubowania. Jak już zostało wskazane, w tym czasie podejmowane są czynności o charakterze technicznym. Wówczas wydawane jest zaświadczenie o dokonaniu wyboru, a także zwoływana jest sesja rady gminy, na której zostanie złożone ślubowanie. Charakterystycznym rozwiązaniem jest jednak dalsze sprawowanie funkcji organu wykonawczego przez dotychczasowego wójta.⁶²⁰ Czynność ślubowania choć jest wyrazem przystąpienia do wykonywania mandatu, nie posiada jednak konstytutywnego charakteru.⁶²¹ Nie oznacza to jednak, że brak dokonania ślubowania nie rodzi negatywnych skutków prawnych. Zgodnie z art. 492 par. 1 pkt 1 k.w., w związku z art. 29a ust. 4 u.s.g. uchylenie się od złożenia ślubowania w terminie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów wójta jest równoznaczne z odmową złożenia ślubowania, powodującą wygaśnięcie mandatu. Odmowa ślubowania jest rezygnacją z nieobjętego mandatu i różni się od instytucji zrzeczenia się mandatu wójta brakiem konieczności dochowania szczególnej formy oświadczenia woli.⁶²² Okres przed złożeniem ślubowania jest zatem ostatnim momentem, w którym wybrana osoba może w jakikolwiek sposób zrezygnować z objęcia mandatu np. poprzez odmowę udziału w sesji organu stanowiącego.⁶²³ Uznając więc złożenie ślubowania za czynność niezbędną w dopełnieniu procesu obejmowania mandatu, stwierdzić należy, że dopiero wtedy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy.

Tytułem uzupełnienia należy wskazać, że ustawodawca nie dostrzega problemu braku jednoznacznego określenia momentu nawiązania stosunku pracy z wójtem. W uzasadnieniu ustawy z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych oraz niektórych innych ustaw uznano, że zastąpienie zatrudniania członków zarządu m.st. Warszawy na podstawie umowy o pracę, zatrudnieniem na podstawie wyboru usunie wątpliwości

⁶¹⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 lutego 2017 r. sygn. akt I PK 41/16, OSNP 2018/4/40.

⁶²⁰ por. art. 29 ust. 1 u.s.g.

⁶²¹ P. Ruczkowski, *Art. 492 [w:]*, *Wybory samorządowe (...)*, s. 246.

⁶²² A. Kisielewicz, J. Zbieranek *Art. 492 [w:]*, *Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II*, red. K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, F. Rymarz, A. Kisielewicz, J. Zbieranek, Warszawa 2018, s. 898.

⁶²³ Tamże.

dotyczące okresu zatrudnienia pomiędzy wyborem, a zawarciem z nimi stosownej umowy o pracę.⁶²⁴ Na absurdalność powyższego sformułowania zwróciła uwagę I. Galińska-Rączy, słusznie podkreślając, że to właśnie na tle przepisów związanych ze stosunkiem pracy z wyboru – w przypadku wójta, prezydenta miasta, burmistrza oraz zarządu powiatu i województwa powstają wątpliwości, zwłaszcza co do tego, kiedy po akcie wyboru nawiązuje się stosunek pracy z tymi osobami oraz w jaki sposób osoba wybrana ma wyrazić wolę, że przyjmuje warunki pracy i płacy na danym stanowisku.⁶²⁵ Na kanwie opinii do projektu ustawy z dnia 10 maja 2013 r. wyrażono więc postulat *de lege ferenda*, o konieczności ustawowego doprecyzowania momentu nawiązania stosunku pracy z podmiotami zatrudnionymi na podstawie wyboru.⁶²⁶

W odmienny sposób zostało natomiast uregulowane umocowanie członków zarządu powiatu i województwa. Ustawodawca w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a-b u.p.s. przyjął bowiem, że starosta (marszałek województwa), wicestarosta (wicemarszałek) oraz pozostali członkowie zarządu powiatu (województwa) są zatrudniani w starostwie powiatowym (urzędzie marszałkowskim) na podstawie wyboru, jeżeli statut jednostki tak stanowi. Z dyspozycji przedstawionych regulacji wynika, że ustawową zasadą jest pełnienie funkcji w organie wykonawczym powiatu i województwa w sposób pozaetatowy (honorowy). Natomiast wyjątkiem od przyjętej reguły jest określenie w statucie obowiązku wykonywania pracy w charakterze pracownika.⁶²⁷ Należy w tym miejscu zauważyć, że sposób sformułowania przepisu nie powinien budzić wątpliwości. Prawodawca wskazał konkretny akt prawa miejscowego, w którym możliwe jest określenie pracowniczego charakteru wykonywania zadań w zarządzie.⁶²⁸ W praktyce okazuje się jednak, że organy stanowiące dokonują prób uelastycznienia przedstawionej zasady. Dostrzegalną tendencją jest wprowadzanie do statutów postanowień dopuszczających możliwość zatrudniania członków zarządu, przy jednoczesnym uzależnieniu nawiązania stosunku pracy od regulacji zawartych w wewnętrznych aktach jednostki.

Uznać należy, że powyżej wskazany sposób interpretacji art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a-b u.p.s. jest niedopuszczalny. Ustawodawca nie przewidział żadnych dodatkowych warunków, ani tym

⁶²⁴ Ustawa z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r. poz. 645, dalej: ustawa z dnia 10 maja 2013 r.

⁶²⁵ I. Galińska-Rączy, *Opinia z dnia 10 października 2012 r. prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych*, Druk Sejmowy nr 498, VII Kadencja, s. 3.

⁶²⁶ Tamże.

⁶²⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2015 r. sygn. akt II OSK 2229/15, LEX nr 1989185.

⁶²⁸ Tamże.

bardziej subdelegacji uzależniającej możliwość zatrudnienia członków zarządu od regulacji aktu kierownictwa wewnętrznego.⁶²⁹ Postanowienia statutu powinny w sposób jednoznaczny wskazywać na właściwą formę ukształtowania relacji członków zarządu z jednostką samorządu terytorialnego.⁶³⁰ Sformułowanie ustawowe *jeżeli statut tak stanowi* należy interpretować wyłącznie jako możliwość zrezygnowania z wykorzystania wyboru jako podstawy zatrudnienia pracowniczego na rzecz zatrudnienia w ramach stosunków organizacyjnoprawnych.⁶³¹ Ponadto, nie jest możliwe wskazanie w statucie innej podstawy zatrudnienia w rozumieniu k.p., czy też zawarcia umowy cywilnoprawnej.⁶³²

Konsekwencją powiązania bytu stosunku pracy z wyborem z regulacją zawartą w akcie prawa miejscowego jest możliwość wygaśnięcia zatrudnienia *ex lege* w sytuacji zmiany postanowień statutu.⁶³³ Wówczas wolą organu stanowiącego dotychczasowy stosunek pracy może zostać zastąpiony jedynie nawiązaniem stosunku organizacyjnego. Innymi słowy, pracowniczy charakter sprawowania mandatu przekształca się w honorowe sprawowanie funkcji w organie. Nie ulega więc wątpliwości, że zatrudnienie członków zarządu powiatu lub zarządu województwa jest stosunkiem prawnym o charakterze nietrwałym i ściśle uzależnionym od woli członków organów stanowiących.

Przyznanie członkom zarządu powiatu oraz zarządu województwa statusu pracowniczego wydaje się być rozwiązaniem pożądanym. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że prawidłowe wykonywanie zadań związanych z funkcjonowaniem jednostki samorządu terytorialnego najlepiej gwarantują osoby związane najbardziej trwałymi więzami prawnymi w postaci stosunku pracy.⁶³⁴ Należy zwrócić uwagę, że w przeciwieństwie do wykonywania funkcji w sposób pozaetatowy, zatrudniony członek kolegialnego organu wykonawczego uzyskuje status pracownika samorządowego.⁶³⁵ Wówczas członek zarządu uprawniony jest do otrzymywania świadczeń pracowniczych czy też do korzystania z instytucji urlopów.⁶³⁶

⁶²⁹ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubelskiej z dnia 18 grudnia 2018 r. sygn. akt PN-II.4131.372.2018, Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2018 r. poz. 6261.

⁶³⁰ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Łódzkiej z dnia 9 kwietnia 2014 r. sygn. akt PNK-I-4131.179.2014, Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2014 r. poz. 1843.

⁶³¹ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiej z dnia 3 lipca 2019 r. nr 57/2019, Dz. Urz. Woj. Kujaw. z 2019 r. poz. 3818.

⁶³² Tamże.

⁶³³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 maja 2020 r. sygn. akt II SA/Ol 122/20, LEX nr 3007702.

⁶³⁴ B. Bury, *Świadczenie (...)*, s. 48.

⁶³⁵ E. Ura, *Status prawny pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 1995, s. 56.

⁶³⁶ E. Ura, *Wpływ wyników wyborów samorządowych na status prawny pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, nr 7-8 2014, s. 72.

Warto również zauważyć, że rozróżnienie sprawowania funkcji w sposób etatowy oraz pozaetatowy nie znalazło odzwierciedlenia w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.⁶³⁷ Niezależnie bowiem od podstawy sprawowania funkcji w zarządzie, członek w okresie pełnienia funkcji objęty jest szeregiem ograniczeń, takich jak brak możliwości posiadania w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, czy też brak możliwości prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.⁶³⁸ O ile więc osoba zatrudniona na podstawie wyboru uzyskuje swoistą rekompensatę w postaci wynagrodzenia, o tyle członek pełniący funkcję w sposób pozaetatowy doznaje ograniczeń w zakresie sposobu uzyskiwania przychodów, bez otrzymywania ekwiwalentu z tego tytułu. Brak wynagrodzenia za wykonywaną funkcję może przyczynić się również do zniechęcenia podmiotów przygotowanych merytorycznie do pracy w organie, a także do zwiększenia ryzyka korupcji i podejmowania innych nielegalnych praktyk.⁶³⁹ Korzyści z zatrudnienia członka zarządu dostrzegł również ustawodawca, który w art. 23 ust. 3 u.s.p. oraz w art. 25 ust. 1 u.s.w. wprowadził odstępstwo od zakazu zatrudniania radnego powiatu oraz województwa odpowiednio w starostwie powiatowym powiatu lub w urzędzie marszałkowskim województwa, w którym radny wykonuje mandat. Wyjątek polega na możliwości nawiązania stosunku pracy na podstawie wyboru z radnymi, którzy zostali wybrani do zarządu.⁶⁴⁰

Nie można również stracić z pola widzenia możliwości zastosowania względem etatowego członka zarządu regulacji dotyczących odpowiedzialności pracownika za naruszenie obowiązków służbowych. Stosownie do art. 43 ust. 1 u.p.s. przepisy ustawy kodeks pracy w zakresie odpowiedzialności porządkowej pracowników mają zastosowanie również do pracowników samorządowych, w tym również do członków zarządu powiatu lub województwa.⁶⁴¹ Zakres odpowiedzialności etatowego członka kolegiального organu wykonawczego jest rozszerzony względem członków honorowo sprawujących funkcję w

⁶³⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. z 2022 r. poz. 1110 ze zm., dalej: ustawa antykorupcyjna.

⁶³⁸ por. art. 4 ustawy antykorupcyjnej.

⁶³⁹ M. Campanari-Talaber, R. Gruman, *Financial compensation of local and regional elected representatives in the exercise of their Office*, Raport CG36(2019) 10 final, Council of Europe, 2019, s. 2.

⁶⁴⁰ A. Wierzbica, *Art. 23 [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, s. 397.

⁶⁴¹ Wyrok Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze z dnia 12 stycznia 2017 r. sygn. akt IV P 138/16, LEX nr 2343782.

zarządzie. Wówczas odpowiedzialność może polegać zarówno na odwołaniu ze stanowiska w trybie z art. 31 ust. 5 u.s.p. lub z art. 37 ust. 5 u.s.w., jak również na możliwości poniesienia pracowniczej odpowiedzialności porządkowej w myśl art. 108 i nast. k.p.⁶⁴²

Należy w tym miejscu zwrócić również uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy w sposobie uregulowania podstawy relacji służbowej członków kolegialnych organów wykonawczych. W przypadku powiatu oraz województwa decyzję w przedmiocie pracowniczego charakteru sprawowania funkcji pozostawiono członkom rady powiatu bądź sejmiku. Natomiast w przypadku kolegiального organu wykonawczego dzielnicy m.st. Warszawy ustawodawca przyjął, że z mocy prawa zostanie nawiązany stosunek pracy. Warto podkreślić, że tak ukształtowana relacja została wprowadzona do porządku prawnego w dniu 1 września 2013 r. w ramach nowelizacji u.p.s. W uzasadnieniu zmiany ustawy wskazano, że proponowane rozwiązanie ma na celu usunięcie wątpliwości dotyczących statusu prawnego członków zarządów dzielnic m.st. Warszawy.⁶⁴³ Intencją ustawodawcy było wyrugowanie praktyki zatrudniania członków zarządów na podstawie umowy o pracę. Projektodawcy dostrzegli, że wobec piastowania mandatu zaufania społecznego zatrudnienie na podstawie wyboru znajduje szczególne uzasadnienie.⁶⁴⁴ W opiniach prawnych dotyczących oceny zmiany podstawy zatrudnienia członków dzielnic m.st. Warszawy zauważono, że analogiczne rozwiązanie mogłoby zostać zastosowane względem członków zarządów powiatu lub województwa.⁶⁴⁵ Dostrzeżono również, że szerokie wykorzystanie instytucji nawiązania stosunku pracy na podstawie wyboru względem członków zarządów warszawskich dzielnic rodzi pytanie o możliwość wskazania relewantnego kryterium dyferencjacji.⁶⁴⁶ Nie sposób nie zauważyć, że członkowie zarządów dzielnic m.st. Warszawy, zostali uprzywilejowani względem członków zarządów powiatów oraz województw. Brak jest jednak uzasadnienia, dla którego członkowie organu zajmującego się węższym spektrum zadań posiadają z mocy prawa

⁶⁴² Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 lutego 2015 r. sygn. akt I PK 171/14, LEX nr 1663395 wskazał, że brak jest przeszkody do rozwiązania stosunku pracy na podstawie tego samego zdarzenia, za które została nałożona na pracownika kara porządkowa. Przesłanką umożliwiającą zastosowanie podwójnej sankcji jest uznanie wagi przewinienia na tyle znaczące, że okoliczności i konsekwencje (nawet ewentualne) jego popełnienia uzasadniają przekonanie pracodawcy o niemożności dalszego zatrudnienia pracownika.

⁶⁴³ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa z dnia 21 czerwca 2012 r., Druk nr 498, VII Kadencja.

⁶⁴⁴ Tamże.

⁶⁴⁵ I. Krześnicki, *Opinia z dnia 2 października 2012 r. do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Druk Sejmowy nr 498, VII Kadencja, s. 5.

⁶⁴⁶ Ł. Pisarczyk, *Opinia z dnia 20 listopada 2012 r. Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.) oraz niektórych innych ustaw*, Druk Sejmowy nr 498, VII Kadencja, s. 2.

stabilniejsze umocowanie, aniżeli członkowie organów odpowiedzialnych za kierowanie sprawami powiatów oraz województw.

Co więcej, podstawę wykonywania funkcji w powiatowym oraz wojewódzkim kolegialnym organie wykonawczym zderegulowano wraz z wejściem w życie u.p.s. W poprzednio obowiązującej pragmatyce pracownika samorządowego, ustawodawca przewidywał obligatoryjne zatrudnienie członków zarządu powiatu lub zarządu województwa pochodzących spoza składu rady powiatu lub sejmiku województwa.⁶⁴⁷ Choć rozróżnienie statusu pracowniczego w zależności od pochodzenia członka zarządu było rozwiązaniem dyskusyjnym, to w opinii autora niniejszej pracy kierunek określenia relacji z jednostką samorządu terytorialnego był słuszny. W literaturze przedmiotu zauważa się, że w przeciwieństwie do wójta oraz członków zarządów dzielnic m.st. Warszawy, członkowie kolegialnych organów wykonawczych powiatu i województwa są pomijani w procesie wzmacniania statusu pracowniczego.⁶⁴⁸ Innymi słowy, pracowniczy status członków zarządu powiatu oraz województwa został pozostawiony woli politycznej członkom organów stanowiących. W aspekcie postulatów *de lege ferenda* należy stwierdzić, że zasadnym wydaje się być wprowadzenie rozwiązania legislacyjnego zrównującego pozycję służbową członków zarządu powiatu oraz zarządu województwa z pozycją pracowniczą wójta oraz członków zarządów dzielnic m.st. Warszawy.

Nawiązanie stosunku pracy wiąże się również z koniecznością dopełnienia przez pracodawcę i pracownika czynności początkowych, które zostały określone w przepisach prawa pracy. O tym kto dla wójta oraz członków zarządu powiatu lub województwa jest pracodawcą przesądzają regulacje z art. 8-10 u.p.s. Ustawodawca uznał, że pracodawcą dla wójta jest urząd gminy natomiast dla członków zarządu powiatu lub województwa jest nim odpowiednio starostwo powiatowe lub urząd marszałkowski. Należy jednak zauważyć, że czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności – wyznaczona przez wójta osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały.⁶⁴⁹ Podobne rozwiązanie zostało przyjęte w stosunku do kolegialnych organów wykonawczych powiatu i województwa. Przyjęto, że czynności z zakresu prawa pracy

⁶⁴⁷ por. art. 2 pkt 1 lit. a-b ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 1990 r. nr 21 poz. 124.

⁶⁴⁸ A. Giedrewicz-Niewińska, *Nawiązanie stosunku pracy a charakter stanowisk z wyboru w samorządzie terytorialnym* [w:], *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. K. Małyśa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2014, s. 152.

⁶⁴⁹ por. art. 8 ust. 2 u.p.s.

wobec starosty oraz marszałka województwa, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady powiatu lub sejmiku województwa, a pozostałe czynności – wyznaczona przez starostę, marszałka województwa osoba zastępująca lub sekretarz powiatu, sekretarz województwa, z tym że wynagrodzenie ustala rada powiatu lub sejmik województwa, w drodze uchwały. Natomiast czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pozostałych członków zarządu wykonuje starosta powiatu oraz marszałek województwa.⁶⁵⁰ W tym miejscu warto podkreślić, że ustawodawca określając obligatoryjne zatrudnienie w urzędzie m.st. Warszawy członków zarządów dzielnic, nie wskazał podmiotu obowiązującego do pełnienia czynności z zakresu prawa pracy, pozostawiając tym samym lukę prawną.⁶⁵¹ Co też dowodzi braku dbałości ustawodawcy o właściwe uregulowanie pozycji prawnej organów wykonawczych.

Obowiązki pracodawcy, które są związane z nawiązaniem stosunku pracy zostały określone w art. 29 § 1-4 k.p., w związku z art. 43 ust. 1 u.p.s. O konieczności zastosowania norm odnoszących się do formy i treści umowy o pracę świadczy art. 29 § 5 k.p. Ustawodawca uznał bowiem, że bez względu na podstawę zatrudnienia, pracodawca powinien poinformować zatrudnianego pracownika o stronach stosunku pracy, warunkach pracy i płacy, w szczególności o rodzaju podejmowanej pracy, miejscu jej wykonywania, wymiarze czasu i terminie rozpoczęcia świadczenia pracy. W przypadku zatrudnienia na podstawie wyboru informacje, które zazwyczaj znajdują się w treści umowy o pracę powinny zostać ujęte w oświadczeniu, które przedkładane jest pracownikowi samorządowemu. Podstawowym więc obowiązkiem przewodniczącego organu stanowiącego lub kolegialnego organu wykonawczego jest złożenie oświadczenia, które powinno zostać podpisane przez osobę zatrudnianą. Następnie kopia oświadczenia powinna zostać złożona do akt osobowych, które należy prowadzić analogicznie jak akta każdego innego pracownika samorządowego.⁶⁵² Termin złożenia oświadczenia jest jednak uzależniony od rodzaju organu wykonawczego. W przypadku monokratycznego organu wykonawczego podstawowe informacje o warunkach pracy powinny zostać przedstawione najpóźniej z chwilą złożenia ślubowania przed organem stanowiącym. Przedstawiona teza znajduje uzasadnienie w art. 29 § 2 k.p., w związku z art. 43 ust. 1 u.p.s., z

⁶⁵⁰ por. art. 9 ust. 2 u.p.s. oraz art. 10 ust. 2 u.p.s.

⁶⁵¹ S. Płażek, *Opinia z dnia 20 listopada 2012 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 498) w wersji podkomisji z 8 listopada 2012 r.*, Druk Sejmowy nr 498, VII Kadencja, s. 3.

⁶⁵² P. Kuzior, *Rozdział III [w:]*, *Vademecum sekretarza jednostki samorządu terytorialnego*, red. R. A. Grytner, Warszawa 2018, LEGALIS wydanie elektroniczne.

którego wynika, że pracodawca przed dopuszczeniem pracownika do pracy potwierdza na piśmie ustalenia co do warunków stosunku pracy.

W opinii autora niniejszej pracy pojęcie dopuszczenia pracownika do pracy należy utożsamiać z użytym w samorządowych ustawach ustrojowych sformułowaniem *objęcie obowiązków*. Zgodnie bowiem z art. 29a ust. 1 u.s.g. moment złożenia ślubowania jest równoznaczny z faktycznym objęciem obowiązków przez wójta. Od tego momentu nowo wybrany wójt zyskuje z mocy prawa legitymację do reprezentowania jednostki samorządu terytorialnego na zewnątrz czy też do podejmowania decyzji administracyjnych. A zatem, z mocy ustawy pracownik samorządowy zostaje dopuszczony do rzeczywistego świadczenia pracy na rzecz urzędu gminy.

Natomiast w przypadku członków kolegialnych organów wykonawczych termin przedstawienia informacji o warunkach pracy należy utożsamiać z terminem przeprowadzenia wyboru. Regulacje z art. 28 u.s.p. oraz art. 42 u.s.p. przypisują istotne znaczenie chwili dokonania wyboru, ponieważ od tego momentu w powiecie oraz województwie istnieje tylko jeden, nowo wybrany zarząd.⁶⁵³ Faktyczne dopuszczenie do pracy następuje więc wraz z podjęciem przez organ stanowiący uchwał w przedmiocie wyboru poszczególnych członków zarządu powiatu lub województwa. Ponadto w art. 29 § 3 k.p., w związku z art. 43 ust. 1 u.p.s. ustawodawca wskazał, że w terminie do 7 dni od dnia nawiązania stosunku pracy przewodniczący organu stanowiącego lub kolegialnego organu wykonawczego zobowiązany jest poinformować pracownika samorządowego na piśmie o obowiązującej dobowej i tygodniowej normie czasu pracy, częstotliwości wypłat wynagrodzenia za pracę oraz o wymiarze przysługującego urlopu wypoczynkowego.⁶⁵⁴ Rola przewodniczącego organu stanowiącego lub kolegialnego organu wykonawczego nie jest jednak ograniczona wyłącznie do przekazania informacji o warunkach zatrudnienia. Wykładnia art. 8 – 10 u.p.s. wskazuje, że podmiot przeprowadzający czynności związane z nawiązywaniem i rozwiązywaniem stosunku pracy, jest umocowany do określenia warunków pracy. Organ stanowiący nie jest więc uprawniony do podjęcia uchwały w przedmiocie ustalenia warunków pracy członków organu wykonawczego, gdyż w przeciwnym razie wystąpiłoby przekroczenie kompetencji do stanowienia prawa.⁶⁵⁵

⁶⁵³ A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Warszawa 2008, s. 292.

⁶⁵⁴ Ł. Pisarczyk, T. Zieliński, *Art. 73 [w:], Kodeks pracy. Komentarz, wyd. VII*, red. L. Florek, Warszawa 2017, s. 477.

⁶⁵⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. akt PNK.I.4130.17.2017, link: <https://www.kielce.uw.gov.pl/pl/wojewodztwo/samorząd-terytorialny/nadzor-nad-samorządem/rozstrzygnięcia-nadzorc/12708,PNKI4130172017.html> [dostęp dnia 28 maja 2023 r.].

Dopełnieniem nawiązania stosunku prawnego z osobą wybraną do pełnienia funkcji w organie wykonawczym jest realizacja obowiązku informacyjnego związanego z przetwarzaniem danych osobowych pracownika. Źródła obowiązku należy doszukiwać się w art. 13 oraz w art. 14 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).⁶⁵⁶ Unijny prawodawca wskazał, że ochrona danych osobowych dotyczy osób fizycznych – niezależnie od ich obywatelstwa czy miejsca zamieszkania – w związku z przetwarzaniem danych osobowych.

Pojęcie danych osobowych zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 1 RODO jako wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej ("osobie, której dane dotyczą"). Możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizyczne.

Natomiast w art. 4 pkt 2 RODO została określona definicja przetwarzania danych osobowych, będąca operacją lub zestawem operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, taką jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie.

Na podstawie przedstawionego powyżej zakresu pojęciowego stwierdzić należy, że o zapewnieniu ochrony danych osobowych nie decyduje pozycja prawna podmiotu, którego dane osobowe dotyczą. Nie jest istotne czy osoba fizyczna posiada pełną zdolność do czynności prawnych, czy też została ograniczona. Charakter informacji jako danych osobowych nie jest

⁶⁵⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. Urz. UE. L. 2016 r. nr 119 poz. 1, dalej: RODO.

również zależny od statusu prawego osoby.⁶⁵⁷ Innymi słowy, nie ma znaczenia w jakiej roli występuje osoba, której dane dotyczą, czy też w jakiej relacji znajduje się z innymi osobami.

Tytułem uzupełnienia wskazać należy, że status prawny osoby fizycznej może wpływać na zakres ochrony danych osobowych. Przykładem są dane osobowe podmiotów wykonujących funkcje publiczne. Wówczas ochrona może być osłabiona poprzez np. wymóg publikowania w Internecie oświadczeń majątkowych.⁶⁵⁸

Nie ulega jednak wątpliwość, że zarówno wójt jak również członkowie zarządu powiatu (województwa) są objęci ochroną danych osobowych, a w szczególności uprawnieni są do uzyskania klauzuli informacyjnej w chwili pozyskiwania danych osobowych przez administratora. Zgodnie bowiem z art. 13 RODO administrator⁶⁵⁹ jest obowiązany przekazać następujące informacje:

1. swoją tożsamość i dane kontaktowe oraz, gdy ma to zastosowanie, tożsamość i dane kontaktowe swojego przedstawiciela;
2. dane kontaktowe inspektora ochrony danych (o ile został on powołany);
3. cele przetwarzania danych osobowych oraz podstawę prawną przetwarzania;
4. jeżeli przetwarzanie odbywa się w prawnie uzasadnionym interesie pracodawcy, wskazanie tego interesu;
5. informacje o odbiorcach danych osobowych lub o kategoriach odbiorców, jeżeli istnieją;
6. w przypadku gdy dane mają być przekazywane do państwa trzeciego, wskazanie, jakie to państwo, czy przekazywanie danych będzie gwarantowało odpowiedni stopień ochrony oraz czy możliwe będzie uzyskanie kopii danych lub informacji o miejscu udostępnienia danych;
7. okres, przez który dane osobowe będą przechowywane, a gdy nie jest to możliwe, kryteria ustalania tego okresu;
 - a. prawie do żądania od administratora dostępu do danych osobowych dotyczących osoby, której dane dotyczą, ich sprostowania, usunięcia lub ograniczenia

⁶⁵⁷ P. Fajgielski, *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)*, wyd. II, Warszawa 2022, s. 111.

⁶⁵⁸ Tamże.

⁶⁵⁹ por. art. 4 pkt 7 RODO – administrator oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych; jeżeli cele i sposoby takiego przetwarzania są określone w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, to również w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego może zostać wyznaczony administrator lub mogą zostać określone konkretne kryteria jego wyznaczania;

- przetwarzania lub o prawie do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania, a także o prawie do przenoszenia danych;
- b. prawie wniesienia skargi do organu nadzorczego;
 - c. tym, czy podanie danych osobowych jest wymogiem ustawowym lub umownym lub warunkiem zawarcia umowy oraz czy osoba, której dane dotyczą, jest zobowiązana do ich podania i jakie są ewentualne konsekwencje niepodania danych;
 - d. zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym o profilowaniu;
8. jeżeli administrator planuje dalej przetwarzać dane osobowe w celu innym niż cel, w którym dane osobowe zostały zebrane, przed takim dalszym przetwarzaniem powinien poinformować osobę, której dane dotyczą, o tym innym celu oraz udzielić jej ponownie wszystkich wcześniej wskazanych informacji.⁶⁶⁰

Na gruncie rozważań nad obowiązkiem informacyjnym względem członków organów wykonawczych należy w pierwszej kolejności wskazać na podmiot występujący w roli administratora. Obecnie wciąż aktualny jest pogląd o braku regulacji prawnej, która jednoznacznie wskazywałaby na administratora w jednostkach samorządu terytorialnego.⁶⁶¹ W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w sektorze publicznym dla przypisania podmiotowi funkcji administratora decydujące znaczenie posiada jego rola w procesie przetwarzania danych określona przepisami prawa.⁶⁶² W praktycznym ujęciu chodzi więc o organ bądź jednostkę, która w danym przypadku jest właściwa do prowadzenia postępowania w sprawie lub wykonania określonego zadania.⁶⁶³ Urząd Ochrony Danych Osobowych w opinii z dnia 29 kwietnia 2021 r. uznał, że przypisanie miana administratora uzależnione jest od analizy przepisów prawa określających zadania podmiotów lub organów publicznych, dla których realizacji niezbędne jest przetwarzanie danych osobowych. Przyjęte twierdzenie znajduje oparcie w art. 4 pkt 7 RODO *in fine*. Prawodawca unijny wskazał, że jeżeli cele i sposoby przetwarzania danych osobowych zostały określone w prawie Unii Europejskiej lub w prawie państwa członkowskiego, to również w prawie Unii Europejskiej lub w prawie państwa członkowskiego może zostać wyznaczony administrator lub mogą zostać określone konkretne

⁶⁶⁰ M. Wujczyk, *Ochrona danych osobowych w dokumentacji pracowniczej* [w:], *Dokumentacja pracownicza*, red. Z. Góral, Warszawa 2019, s. 60-61 za P. Barta, M. Kawecki, P. Litwiński, *Art. 36* [w:], *Rozporządzenie (...)*, s. 380.

⁶⁶¹ A. Nerka, *Administrator danych osobowych w jednostkach samorządu terytorialnego*, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, nr 2 1/2017, s. 248

⁶⁶² M. Gumularz, *Ochrona danych osobowych w sektorze publicznym*, Warszawa 2018 r. s. 63.

⁶⁶³ Tamże.

kryteria jego wyznaczania. Dlatego, w jednostkach samorządu terytorialnego administratorem może być zarówno organ wykonawczy, organ stanowiący, jednostki organizacyjne, a w odniesieniu do danych pracowników i kandydatów do pracy – jednostka organizacyjna jaką jest urząd gminy, starostwo powiatowe lub urząd marszałkowski.⁶⁶⁴

Wobec przyjęcia, że administratorem w procesie nawiązywania stosunku pracy z wójtem lub członkami zarządu powiatu oraz województwa jest aparat pomocniczy organów wykonawczych to uznać należy, że stosownie do art. 8 ust. 2 u.s.p. klauzula informacyjna RODO powinna zostać przedstawiona wójtowi przez podmiot wykonujący czynności związane z nawiązaniem stosunku pracy tj. przez przewodniczącego rady powiatu. Natomiast w przypadku kolegialnych organów wykonawczych klauzula informacyjna RODO przedstawiana jest staroście oraz marszałkowi województwa przez przewodniczącego rady powiatu lub sejmiku województwa, a pozostałym członkom zarządu powiatu lub województwa przez starostę lub marszałka województwa.⁶⁶⁵

Sytuacja jest nieco bardziej skomplikowana w przypadku honorowego członkostwa w zarządzie powiatu lub województwa. W tym miejscu należy przypomnieć, że w stosunku do podmiotów niezatrudnionych w starostwie oraz urzędzie marszałkowskim nie znajdują zastosowania regulacje u.p.s. Oznacza to zatem, że nie może znaleźć zastosowania sposób postępowania przewidziany względem zatrudnianych podmiotów.

Wydaje się zatem, że wskazanie administratora wymagać będzie odwołania się do wykładni funkcjonalnej regulacji dotyczących wyboru członków kolegialnych organów wykonawczych. Punktem wyjścia analizy jest art. 3 ust. 2 e.k.s.l., w którym wskazano, że rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Z regulacji wynika bowiem systemowe powiązanie organu stanowiącego z organem wykonawczym. Na gruncie zaś art. 169 Konstytucji RP ustrojodawca nie przyjął tak daleko idącego powiązania organów wykonawczych z organami stanowiącymi. Jednakże w art. 169 ust. 3 Konstytucji RP pozostawiono możliwość określenia zasad i trybu wyborów organów wykonawczych. W tym zakresie kluczowe znaczenie posiadają art. 27 u.s.p. oraz art. 32 u.s.w., w których ustawodawca pozostawił dobór substratu osobowego organu wykonawczego decyzji organu stanowiącego. Nie ulega więc wątpliwości, że byt organu wykonawczego uzależniony

⁶⁶⁴ Urząd Ochrony Danych Osobowych, *Czy w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego funkcjonuje kilka odrębnych administratorów?* Opinia z dnia 29 kwietnia 2021 r. link: <https://uodo.gov.pl/pl/225/2018> [dostęp dnia 20 lipca 2022 r.].

⁶⁶⁵ por. art. 9 ust. 2 i art. 10 ust. 2 u.p.s.

jest od woli radnych rady powiatu lub sejmiku województwa. Jednakże w badanej kwestii najistotniejszy jest fakt, że członkowie zarządu powiatu lub województwa honorowo sprawujący funkcję nie nawiązują stosunku pracy z pracodawcą samorządowym. Nie następuje więc zatrudnienie rozumiane jako czynność następcza względem wyboru. Starostwo lub urząd powiatowy nie posiada określonych przepisami prawa kompetencji w zakresie nawiązania stosunku pomiędzy członkiem kolegiального organu wykonawczego, a jednostką samorządu terytorialnego. W opinii autora niniejszej pracy administratorem będą więc odpowiednio rada powiatu bądź sejmik województwa. Wówczas klauzula informacyjna RODO powinna wyraźnie wskazywać, że cel przetwarzania danych osobowych będzie związany z wykonywaniem zadań przy pomocy starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego. Uzasadnieniem przyjętego wniosku jest fakt, że tylko organy stanowiące mają określone w przepisach prawa zadania związane z wyborem członków organu wykonawczego, a zatem tylko ten organ będzie mógł być określany mianem administratora w rozumieniu art. 4 pkt 7 RODO.

Tytułem uzupełnienia warto dostrzec, że obowiązek informacyjny RODO znajduje zastosowanie przede wszystkim w przypadku, gdy osoba fizyczna została wybrana do organu wykonawczego po raz pierwszy. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 4 RODO obowiązki informacyjne nie mają zastosowania, gdy – i w zakresie, w jakim – osoba, której dane dotyczą, dysponuje już tymi informacjami. Oznacza to, że w przypadku wyboru wójta na kolejną kadencję lub ponownego wyboru członków zarządu powiatu lub województwa, który uprzednio uzyskał klauzulę informacyjną zgodną z art. 13 RODO, następuje całkowite wyłączenie obowiązku informacyjnego. Jeżeli zaś zakres informacji uległ w międzyczasie częściowej zmianie to wówczas obowiązek ten ograniczony jest tylko do poszczególnych kategorii informacji. Istotne jest, aby w momencie zbierania danych osobowych informacje zawarte w klauzuli były już w świadomości osoby zainteresowanej.⁶⁶⁶

2.2. Czas pracy

Z punktu widzenia zakresu działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, o którym mowa jest w rozdziale IV, istotne wydaje się przedstawienie problematyki czasu pracy. Nie sposób nie zauważyć, że wójt oraz członkowie zarządu powiatu oraz województwa występują, co do zasady w charakterze pracowników samorządowych o

⁶⁶⁶ P. Barta, M. Kawecki, P. Litwiński, *Art. 13 [w:], Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2021, s. 238.

charakterze kierowniczym. Kierowanie bieżącymi sprawami jednostki bądź jej reprezentowanie na zewnątrz związane jest z całonocnym świadczeniem pracy, a nawet z podejmowaniem aktywności w soboty, niedziele i święta. Rzeczywisty czas pracy będzie więc wykroczać poza normy określone w przepisach prawa pracy.⁶⁶⁷ Szczególnie widoczne jest to w przypadku monokraktycznego organu wykonawczego gminy. Potwierdzenie wskazanego wniosku znajduje się w wynikach raportu opracowanego na rzecz Rady Europy w przedmiocie implementacji art. 7 e.k.s.l. do krajowych porządków prawnych. W analizie wskazano, że w 68.75% zbadanych państw Europy, spodziewany czas pracy organu wykonawczego w gminie wynosi powyżej dziewięciu godzin, a zatem powyżej typowej normy czasu pracy. W 25% państw czas ten oscyluje pomiędzy czterema, a ośmioma godzinami pracy. Natomiast w przypadku 6.25% państw czas pracy szacowany jest na nie więcej niż cztery godziny dziennie.⁶⁶⁸ Co istotne, powyższe wyniki zostały zestawione z analizą czasu pracy członków organów stanowiących, z której wynika, że w 70% państw czas pracy wynosi nie więcej niż cztery godziny, w 20% państw czas pracy wynosi między cztery a osiem godzin, a w pozostałych 10% państw czas pracy przekracza dziewięć godzin. A zatem, w większości państw europejskich sprawowanie funkcji organu wykonawczego gminy wymusza wykonywanie pracy w czasie wykraczającym poza przyjęte normy.

W polskim systemie prawnym szczególna charakterystyka pracy wójta oraz członków zarządu powiatu oraz województwa została dostrzeżona przez ustawodawcę. Wraz z uchynieniem ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych odstąpiono od sztywno obowiązujących norm czasu pracy. Obecnie obowiązująca pragmatyka pracownika samorządowego przewiduje możliwość odpowiedniego zastosowania przepisów k.p. dotyczących systemu czasu pracy.⁶⁶⁹ Innymi słowy, możliwość określania rodzaju systemu czasu pracy członków organów wykonawczych przypisana została do kompetencji podmiotu sprawującego czynności z zakresu prawa pracy.

⁶⁶⁷ Zgodnie z art. 129 § 1 k.p. co do zasady czas pracy nie może przekraczać 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 4 miesięcy

⁶⁶⁸ Zob. więcej na ten temat: M. Campanari-Talaber, R. Gruman, *Financial (...)*, s. 13-14. Analizie zostały poddane trzydzieści dwa państwa. Wśród państw, które wskazały najdłuższy czas pracy znajdują się Andora, Austria, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czarnogóra, Irlandia, Litwa, Łotwa, Macedonia Północna, Mołdawia, Niderlandy, Norwegia, Portugalia, Rosja, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Włochy. Wśród państw, w których czas pracy wynosi od czterech do ośmiu godzin należy wymienić Albanię, Belgię, Czechy, Finlandię, Gruzję, Kosowo, Luksemburg, Rumunię. Natomiast Malta i San Marino stanowią przykład państw, w których szacowany czas pracy nie przekracza czterech godzin. Należy również podkreślić, że Francja nie udzieliła odpowiedzi na pytanie dotyczące czasu pracy, a Polska nie została objęta analizą.

⁶⁶⁹ K. Walczak, *Art. 42 [w:] Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. K. W. Baran, Warszawa 2021, s. 304.

Wykładnia przepisów prawa pracy wskazuje, że najbardziej adekwatnym sposobem zarządzania czasem pracy wójta oraz członków zarządu powiatu lub województwa zdaje się być zadaniowy system czasu pracy. W art. 140 k.p. ustawodawca przyjął, że w przypadkach uzasadnionych rodzajem pracy lub jej organizacją albo miejscem wykonywania pracy może być stosowany system zadaniowego czasu pracy. Pracodawca, po porozumieniu z pracownikiem, ustala czas niezbędny do wykonania powierzonych zadań, uwzględniając wymiar czasu pracy wynikający z norm określonych w art. 129 k.p.

Przedstawiciele literatury przedmiotu wskazują, że przesłankami umożliwiającymi wprowadzenie zadaniowego systemu czasu pracy są:

- możliwość wykonywania pracy niezależnie od normalnego czasu funkcjonowania zakładu pracy;
- brak konieczności określenia godzin rozpoczynania i zakończenia pracy;
- niemożność określenia z góry zapotrzebowania na pracę;
- zależność wykonywania pracy jedynie od indywidualnego zaangażowania się pracownika;
- trudności z kontrolą i ewidencją czasu wykonywania pracy.⁶⁷⁰

Dodatkowo w judykaturze podkreśla się, że charakter pracy powinien wykazywać wysoki stopień zależności pomiędzy wykonaniem pracy, a zmiennymi, trudnymi do przewidzenia okolicznościami i uwarunkowaniami.⁶⁷¹ Pracownik świadczący pracę w zadaniowym systemie czasu pracy posiada również swobodę w kształtowaniu czasu pracy. W konsekwencji można więc przyjąć, że w zadaniowym czasie pracy pracownik nie pozostaje w dyspozycji pracodawcy w określonym miejscu i czasie.⁶⁷²

Konstrukcja zadaniowego systemu czasu pracy zakłada wyznaczenie zadań w taki sposób, aby można je było wykonać w normalnym czasie pracy, tj. przeciętnie 40 godzin w ciągu tygodnia i osiem godzin dziennie.⁶⁷³ Zastosowanie zadaniowego systemu czasu pracy nie wyłącza więc stosowania przepisów o wynagrodzeniu za pracę w godzinach nadliczbowych. Należy pamiętać, że w odniesieniu do członków organów wykonawczych ustawodawca przewiduje wyłączenie zastosowania przepisów dotyczących godzin nadliczbowych. Wójt oraz członkowie zarządu powiatu lub województwa są pracownikami kierującymi jednoosobowo zakładem pracy bądź pracownikami wchodzącymi w skład kolegiального organu zarządzającego

⁶⁷⁰ M. Nałęcz, *Art. 140 [w:], Kodeks pracy. Komentarz. Wyd. 13*, red. W. Muszalski, K. Walczak, Warszawa 2021, s. 500-501.

⁶⁷¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2020 r. sygn. akt I PK 126/19, OSNP 2021/6/61.

⁶⁷² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2017 r. sygn. akt II PK 202/16, LEX nr 2337349.

⁶⁷³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2016 r. sygn. akt I PK 25/15, LEX nr 1982395.

zakładem pracy.⁶⁷⁴ Poprzez odpowiednie zastosowanie art. 151[4] § 1 k.p. należy przyjąć, że członkowie organów wykonawczych są pracownikami zarządzającymi w imieniu pracodawcy zakładem pracy. Konsekwencją jest konieczność uznania, że praca wykonywana, w razie konieczności, poza normalnymi godzinami pracy następuje bez prawa do wynagrodzenia oraz dodatku z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych.

Skutkiem ustalenia zadaniowego charakteru pracy jest przyznanie pracownikowi uprawnienia do decydowania o godzinach i dniach świadczenia pracy. Istotne jest bowiem osobiste zaangażowanie pracownika w realizację powierzonych zadań, których efekt będzie brany pod uwagę przy ocenie pracy przeprowadzanej przez pracodawcę. W przypadku wójta oraz członków zarządu powiatu lub województwa system kontroli oraz oceny realizacji zadań jest ściśle związany z administracyjnoprawnym mechanizmem oceny wykonywania mandatu.⁶⁷⁵ Odwołując się zatem do regulacji samorządowych ustaw ustrojowych należy wskazać, że ocena pracy nastąpi przede wszystkim w oparciu o instytucję raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego,⁶⁷⁶ czy też uchwały w przedmiocie udzielenia absolutorium.⁶⁷⁷

Zastosowanie zadaniowego systemu czasu pracy względem wójta oraz członków zarządu powiatu lub województwa znajduje uzasadnienie przede wszystkim w praktycznym wymiarze realizacji zadań organów wykonawczych. Mnogość przyznanych i wciąż nowo przyznawanych zadań wskazuje, że nie jest możliwym określenie z góry zapotrzebowania na pracę oraz określenia konkretnych terminów świadczenia pracy. Szczególnie dostrzegalne jest to w sytuacjach nadzwyczajnych. Tytułem przykładu należy podać, że zgodnie z art. 41 ust. 2 u.s.g. lub art. 42 ust. 2 u.s.p. wójt oraz zarząd powiatu w przypadku niecierpiącym zwłoki może wydawać przepisy porządkowe odpowiednio w gminie lub w powiecie. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny przyznanie organowi wykonawczemu uprawnienia do podejmowania w szczególnych przypadkach przepisów porządkowych jest związane z jego szybkością działania, która jest niezbędna w przypadkach konieczności podjęcia niezwłocznej interwencji prawodawczej.⁶⁷⁸

⁶⁷⁴ por. art. 128 § 2 pkt 2 k.p. oraz J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*, Warszawa 2016, s. 169.

⁶⁷⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 11 marca 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 1138/20, LEX nr 3164198.

⁶⁷⁶ por. art. 28aa u.s.g., art. 30a u.s.p., art. 34a u.s.w.

⁶⁷⁷ por. art. 28a u.s.g. art. 30 u.s.p., art. 34 u.s.w.

⁶⁷⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 2021 r. sygn. akt II GSK 729/21, LEX nr 3244049.

Uznać zatem należy, że system czasu pracy powinien zakładać możliwość realizacji wszelkich zadań organu wykonawczego zgodnie z przyjętą charakterystyką. Skoro więc ustawodawca przewidział zadanie, które powinno zostać zrealizowane w trybie natychmiastowym to relacja służbowa powinna zostać ukształtowana w sposób umożliwiający jak najbardziej swobodne wykonywanie wszystkich obowiązków służbowych. W chwili podejmowania decyzji o obowiązującym systemie czasu pracy należy więc mieć na uwadze całokształt zadań i kompetencji organu wykonawczego.

Odpowiedzią na tak zdefiniowane potrzeby zdaje się być zadaniowy system czasu pracy. Odformalizowanie warunków świadczenia pracy umożliwi wójtowi oraz członkom zarządów powiatu lub województwa pełne zaangażowanie w prowadzenie spraw wspólnoty terytorialnej. W literaturze przedmiotu zauważa się, że nieskrępowane zaangażowanie lokalnych przywódców w pracę jest istotne w sprawnym zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego.⁶⁷⁹

Z czasem wykonywania obowiązków służbowych łączy się również pojęcie prawa do urlopu wypoczynkowego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. Zgodnie z art. 14 k.p. urlop wypoczynkowy stanowi prawo każdego pracownika. Nie powinno więc wzbudzać wątpliwości prawo wójta oraz członków zarządu powiatu lub województwa do urlopu wypoczynkowego w wymiarze określonym na podstawie art. 154 k.p., w związku z art. 43 ust. 1 u.s.p.⁶⁸⁰ Pomimo, że instytucja urlopu wypoczynkowego zdaje się być wystarczająco opisana w literaturze prawa pracy to w kontekście wójta oraz członków zarządu powiatu oraz województwa problematycznym zagadnieniem jest kwestia rozliczenia niewykorzystanego urlopu po zakończeniu kadencji lub sprawowania funkcji.

Co do zasady, stosownie do art. 168 k.p., w związku z art. 43 ust. 1 u.s.p. podmiot wykonujący czynności z zakresu prawa pracy powinien skierować członka organu wykonawczego na zaległy urlop w terminie do 30 września następnego roku. W przypadku wójta, starosty oraz marszałka województwa zagadnienie wydaje się być na tyle

⁶⁷⁹ R. P. Dameri, C. Benecolo, *Governing Smart Cities: An Empirical Analysis*, Social Science Computer Review, Vol. 34(6) 2016, s. 695.

⁶⁸⁰ por. art. 154 §1:

Wymiar urlopu wynosi:

- 1) 20 dni – jeżeli pracownik jest zatrudniony krócej niż 10 lat;
- 2) 26 dni – jeżeli pracownik jest zatrudniony co najmniej 10 lat.

§2. Wymiar urlopu dla pracownika zatrudnionego w niepełnym wymiarze czasu pracy ustala się proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy tego pracownika, biorąc za podstawę wymiar urlopu określony w § 1; niepełny dzień urlopu zaokrągla się w górę do pełnego dnia.

§3. Wymiar urlopu w danym roku kalendarzowym, ustalony na podstawie § 1 i 2, nie może przekroczyć wymiaru określonego w § 1.

skomplikowane, gdyż stosownie do art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 oraz art. 10 ust. 2 u.s.p. podmiotami zobowiązanymi będą osoby zastępujące bądź sekretarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Wskazana relacja określana jest w literaturze przedmiotu mianem *sytuacji niekomfortowej*, ponieważ dla pracowników wykonujących czynności z zakresu prawa pracy, wójt, starosta lub marszałek województwa jest bezpośrednim przełożonym.⁶⁸¹ Dlatego, w praktyce często dochodzi do kumulacji dni urlopowych i konieczności wypłaty ekwiwalentu za urlop w związku z zakończeniem kadencji.⁶⁸² Uchylenie się podmiotu wykonującego czynności z zakresu prawa pracy od obowiązku nakazywania wykorzystywania zaległego urlopu wypoczynkowego jest działaniem ocenianym negatywnie przez organy nadzorcze. Z treści wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2021 r. wynika, że wypłata ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy powinno stanowić sytuację wyjątkową. Wielokrotnie niewykorzystywany urlop wypoczynkowy w trakcie kadencji stanowi naruszenie art. 168 k.p., za które odpowiada osoba zastępująca bądź sekretarz jednostki samorządu terytorialnego.⁶⁸³ Przyjąć zatem należy, że bez względu na zawodową zależność występującą pomiędzy podmiotami wykonującymi czynności z zakresu prawa pracy, a wójtem, starostą lub marszałkiem województwa, nakazanie wykorzystywania zaległego urlopu wypoczynkowego powinno następować każdego roku do dnia 30 września. Realizacja powyższego obowiązku nie może wpływać negatywnie na sytuację pracowniczą osoby zastępującej wójta, starostę bądź marszałka województwa, czy też sekretarza jednostki samorządu terytorialnego.

⁶⁸¹ K. Lewandowska, T. Lewandowski, *Wynagrodzenia pracowników samorządowych*, Warszawa 2018, s. 114.

⁶⁸² por. art. 171 § 1 k.p. Tytułem uzupełnienia należy wskazać, że zgodnie z art. 171 § 2 k.p., w związku z art. 43 ust. 3 u.s.p. wyjątkiem od zasady wypłacania ekwiwalentu za urlop wraz z zakończeniem kadencji jest sytuacja, w której pracownik samorządowy został wybrany na kolejną kadencję i wyraził zgodę na wykorzystanie zaległego urlopu w czasie pozostawania w stosunku pracy w trakcie kolejnej kadencji. Wówczas pracodawca nie jest zobowiązany do wypłaty ekwiwalentu za urlop.

⁶⁸³ Wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 20 kwietnia 2021 r. nr WK.WR.40.10.2021.424.

2.3. Wynagrodzenie

Wśród immanentnych cech stosunku pracy znajduje się prawo pracownika do otrzymywania godziwego wynagrodzenia za pracę. Zgodnie z art. 13 k.p. warunki realizacji prawa do wynagrodzenia określają przepisy prawa pracy oraz polityka państwa w dziedzinie płac, w szczególności poprzez ustalanie minimalnego wynagrodzenia za pracę. Przedstawiona zasada prawa pracy znajduje zastosowanie również w stosunku do pracowników samorządowych. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 13 czerwca 2019 r., z art. 13 k.p. wynika, że wynagrodzenie za pracę musi mieścić się w granicach wyznaczonych przez przepisy o zakresie wynagrodzenia dla określonej grupy pracowników. W przypadku etatowych członków organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego zakres wynagrodzenia określa u.p.s. oraz przepisy o charakterze wykonawczym.⁶⁸⁴

Pragmatyka pracownika samorządowego określa szczegółowo sposób kształtowania wynagrodzenia wójta oraz członków zarządu powiatu lub województwa. Regulacjami o charakterze wyjściowym są przepisy z art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 oraz art. 10 ust. 2 u.p.s. Ustawodawca przyjął, że w stosunku do wójta oraz przewodniczącego zarządu powiatu lub województwa prerogatywę do ustalania warunków wynagrodzenia w drodze uchwały posiada organ stanowiący.⁶⁸⁵ Natomiast stosownie do art. 9 ust. 3 i art. 10 ust. 3 u.p.s. wynagrodzenie pozostałych członków zarządu ustala odpowiednio starosta lub marszałek województwa w drodze zarządzenia.

O ile charakter prawny zarządzeń nie powinien budzić wątpliwości, o tyle zdarza się, że uchwały w przedmiocie ustalenia wynagrodzenia wójta (starosty, marszałka województwa) definiowane są jako akty prawa miejscowego.⁶⁸⁶ Z przedstawioną klasyfikacją nie można jednak się zgodzić. Zgodnie z poglądami wyrażanymi przez przedstawicieli judykatury oraz organy nadzorcze, uchwała w przedmiocie ustalenia wynagrodzenia nie jest aktem publicznoprawnym, ponieważ podejmowana jest w sprawie z zakresu stosunku pracy pracownika samorządowego nawiązanego na podstawie wyboru.⁶⁸⁷ Uchwała jest aktem kierownictwa wewnętrznego mającym moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu

⁶⁸⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 czerwca 2019 r. sygn. akt III SA/GI 448/19, LEX nr 2700510.

⁶⁸⁵ M. Tomaszewska, *Art. 8 [w:] Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. K. W. Baran, Warszawa 2021 r., s. 78.

⁶⁸⁶ por. Uchwała nr XXXIII/169/21 Rady Gminy Zalesie z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Zalesie

⁶⁸⁷ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Po 45/21, LEX nr 3129140.

organizacyjnego.⁶⁸⁸ Podkreśla się również, że uchwała dotyczy wyłącznie sfery prywatnoprawnej (relacja pracownik-pracodawca).⁶⁸⁹ Skutkiem przyjętego charakteru prawnego uchwały, a także zarządzeń ustalających wynagrodzenie jest fakt, że prawidłowość ustalenia honorarium podlega kontroli prowadzonej przez sądownictwo powszechne.⁶⁹⁰ Natomiast poprawność podjęcia uchwał stanowić będzie przedmiot kontroli sprawowanej przez Wojewodę.⁶⁹¹ Innymi słowy, to sądy powszechne badają prawidłowość ustalenia wysokości wynagrodzenia w świetle przepisów określających maksymalne i minimalne stawki wynagrodzenia oraz poszanowania praw pracowniczych, takich jak np. zakaz dyskryminacji. Kontrola respektowania zasad prawa pracy jest szczególnie istotna w stosunkach pracy nawiązywanych na podstawie wyboru. Wobec politycznego charakteru relacji wójta oraz członków zarządu powiatu lub województwa z organami stanowiącymi, może pojawić się pokusa nieuprawnionego obniżania wynagrodzenia członkom organu wykonawczego pochodzących ze środowisk opozycyjnych. Zasadność przedstawionego przypuszczenia potwierdza pogląd wyrażony przez Z. Góral, który uznał, że kompetencja organu stanowiącego do ustalania lub zmiany wysokości wynagrodzenia nie może być wykorzystywana do niedozwolonej dyskryminacji płacowej ze względu na przekonania światopoglądowe lub polityczne.⁶⁹² Ponadto, w ocenie Sądu Najwyższego organ stanowiący nie może obniżyć wynagrodzenia za pracę w organie wykonawczym poniżej wynagrodzenia żadnego z podległych urzędników. Wynika to bowiem z zasady godziwego wynagrodzenia za pracę, która zakłada, że zwierzchnik służbowy nie może być niżej wynagradzany od jego podwładnych.⁶⁹³

Uprawnienie do kształtowania wynagrodzenia nie jest jednak uprawnieniem o nieograniczonym charakterze. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że wynagrodzenie pracowników samorządowych może się składać wyłącznie z elementów wskazanych w art. 36 u.p.s. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.s. pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Jednakże względem członków organów wykonawczych nie ma zastosowania przesłanka uzależnienia wysokości wynagrodzenia od posiadanych kwalifikacji zawodowych. Jedynym kryterium

⁶⁸⁸ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 29 grudnia 2021 r. sygn. akt PN-II.4131.361.2021, Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2021 r. poz. 6264.

⁶⁸⁹ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2021 r., sygn. akt VIII SA/Wa 568/21, LEX nr 3265240.

⁶⁹⁰ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 9 lutego 2022 r. sygn. akt II SA/OI 63/22, LEX nr 3306806.

⁶⁹¹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2018 r. sygn. akt II OSK 1991/18, LEX nr 2552828.

⁶⁹² Z. Góral, *Zakaz dyskryminacji ze względu na przekonania polityczne* [w:], *Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu*, red. J. R. Carby-Hall, Z. Góral, A. Tyc, Warszawa 2021, s. 320.

⁶⁹³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 listopada 2019 r. sygn. akt II PK 47/18, OSNP 2020/10/10.

nawiązania stosunku pracy jest uzyskanie legitymacji do sprawowania funkcji w drodze wyborów bezpośrednich lub pośrednich. Uchwała bądź zarządzenie ustalające wysokość wynagrodzenia nie może więc wprowadzać rozróżnienia w zależności od doświadczenia zawodowego czy też posiadanego wykształcenia.

Osoby zatrudnione na podstawie wyboru poza wynagrodzeniem zasadniczym, określonym stosownie do zajmowanego stanowiska, otrzymują również dodatek za wieloletnią pracę, nagrodę jubileuszową oraz jednorazową odprawę w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy. Ponadto, wójtowi, staroście i marszałkowi województwa przysługuje dodatek specjalny.⁶⁹⁴ Ustawodawca dopuścił również w art. 36 ust. 4 u.s.p. możliwość przyznania dodatku funkcyjnego każdemu pracownikowi samorządowemu, przy czym rozstrzygnięcie w tym przedmiocie pozostawiono podmiotowi określającemu wysokość wynagrodzenia.⁶⁹⁵

Wójt oraz członkowie zarządu powiatu lub województwa uprawnieni są również do poboru dodatkowego rocznego wynagrodzenia w wysokości określonej w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej,⁶⁹⁶ przy czym należy podkreślić, że w stosunku do podmiotów zatrudnianych na podstawie wyboru nie stosuje się wymogu przepracowania co najmniej 6 miesięcy u danego pracodawcy.⁶⁹⁷ Wysokość dodatkowego wynagrodzenia oblicza się proporcjonalnie do przepracowanego czasu.⁶⁹⁸ Należy jednak dostrzec, że przyznanie dodatkowego wynagrodzenia nie wymaga podjęcia odrębnej uchwały przez organ stanowiący. Stosownie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2007 r. przyjąć należy, że tzw. *trzynastka* mieści się w pojęciu wynagrodzenia w rozumieniu u.p.s.⁶⁹⁹ Składniki wynagrodzenia zostały wprost wymienione w pragmatyce pracowniczej, co oznacza, że skoro organ stanowiący podejmuje uchwały w przedmiocie wysokości wynagrodzenia zasadniczego to tym samym ustala stawki wszystkich pozostałych dodatków i świadczeń.

⁶⁹⁴ K. Lewandowska, T. Lewandowski, *Wynagrodzenia (...)*, s. 42.

⁶⁹⁵ K. Lewandowska, T. Lewandowski, *Wynagrodzenia (...)*, s. 54.

⁶⁹⁶ por. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, Dz. U. z 2018 r. poz. 1872 ze zm., dalej: u.d.w.r.:

Wynagrodzenie roczne ustala się w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie, uwzględniając wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, a także wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy oraz wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy przysługujące pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy.

⁶⁹⁷ por. art. 2 ust. 3 pkt 5 lit. b u.d.w.r.

⁶⁹⁸ por. art. 4 ust. 2 u.d.w.r.

⁶⁹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1286/07, LEX nr 338689.

Wysokość poszczególnych składników wynagrodzenia nie może również wykraczać poza ramy określone w rozporządzeniu Rady Ministrów przyjętym na podstawie art. 37 ust. 1 u.p.s. oraz w art. 38 u.s.p. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2019 r., określenie wysokości poszczególnych składników wynagrodzenia w akcie wykonawczym powinno nastąpić w taki sposób by organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie mógł określić wynagrodzenia w kwocie wyższej, niż kwota wyliczona w sposób określony w art. 37 ust. 3 u.p.s.⁷⁰⁰ Rada Ministrów powinna więc przygotować regulacje z uwzględnieniem przepisów o maksymalnym wynagrodzeniu osób zatrudnionych na podstawie wyboru, powołania i umowy o pracę.⁷⁰¹

Warto w tym miejscu wskazać, że w dniu 1 listopada 2021 r. weszła w życie znowelizowana treść art. 37 ust. 3 u.p.s. Ustawodawca dokonał podwyższenia maksymalnej kwoty wynagrodzenia z siedmiokrotności do 11,2-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw.⁷⁰² Podwyższenie maksymalnej kwoty bazowej jest pierwszą zmianą wysokości dokonaną od dnia wejścia w życie pragmatyk służbowych pracownika samorządowego. W uzasadnieniu nowelizacji wskazano, że zmiana kwoty wynagrodzenia jest konieczna ze względu na postępujący wzrost nominalnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, w przemyśle i handlu, jak i wzrostu płacy minimalnej, wystąpiła konieczność urealnienia wartości wynagrodzeń przysługujących przedstawicielom samorządu terytorialnego.⁷⁰³

Wydaje się również, że podwyższenie płacy członków organów wykonawczych jest uzasadnione faktem rosnącej dysproporcji wysokości wynagrodzeń, względem wynagrodzeń

⁷⁰⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3497/19, LEX nr 2774702.

⁷⁰¹ Do dnia 31 października 2021 r. art. 37 ust. 3 u.p.s. określał, że maksymalne wynagrodzenie nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw. Jednak wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 1834, dalej: ustawa z dnia 17 września 2021 r. poza podwyższeniem w art. 37 ust. 3 u.p.s. maksymalnej kwoty wynagrodzenia do 11,2-krotności kwoty bazowej, ustawodawca postanowił dodać art. 37 u.p.s. ust. 4, w którym poza określeniem minimalnego poziomu wynagrodzenia, doprecyzował jak należy interpretować pojęcie maksymalnego wynagrodzenia. Otóż w przypadku wójta, starosty, marszałka województwa maksymalne wynagrodzenie na danym stanowisku stanowi suma maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego, maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego oraz kwoty dodatku specjalnego.

⁷⁰² por. art. 11 pkt 2 ustawy z dnia 17 września 2021 r. ustawa z dnia 17 września 2021 r.

⁷⁰³ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw z dnia 2 sierpnia 2021 r., druk nr 1447, IX Kadencja.

członków organów zarządzających tzw. samorządowymi spółkami prawa handlowego.⁷⁰⁴ Granice wysokości wynagrodzeń osób świadczących pracę w organach wykonawczych zostały ściśle uregulowane w przepisach wykonawczych podjętych na podstawie art. 37 ust. 1 u.p.s. Natomiast w przypadku członków organów zarządzających samorządowymi spółkami prawa handlowego, zastosowanie znajduje ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami.⁷⁰⁵ W ustawie kominowej odstąpiono od modelu sztywnego związania spółek określonym limitem wynagrodzenia na rzecz nałożenia na podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych w spółkach obowiązku podejmowania działań mających na celu ukształtowanie i stosowanie w spółce zasad wynagradzania członków organów zarządzających i członków organów nadzorczych, adekwatnie do możliwości wynikających z układu korporacyjnego w danej spółce.⁷⁰⁶

Przejawem realizacji intencji ustawodawcy jest treść art. 4 ust. 1 ustawy kominowej, w której przyjęto, że wynagrodzenie składać się będzie z części stałej oraz z części zmiennej. Przez pojęcie części stałej należy rozumieć wynagrodzenie ustalone z uwzględnieniem warunków określonych w art. 4 ust. 2 ustawy kominowej, które odnoszą się do skali działalności spółki, w szczególności wartości jej aktywów, osiąganych przychodów i wielkości zatrudnienia. Punktem wyjścia do obliczenia wynagrodzenia w części stałej jest podstawa wymiaru, stanowiąca wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego,

⁷⁰⁴ Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 2021 r. poz. 679, ze zm., dalej: u.g.k., gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Natomiast w art. 9 ust. 1 u.g.k. ustawodawca wskazał, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Cechą charakterystyczną samorządowych spółek prawa handlowego jest obligatoryjne i wyłączne wykonywanie działalności, która polega na realizowaniu zadań publicznych należących do zakresu właściwości macierzystej jednostki samorządu terytorialnego (por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 marca 2021 r. sygn. akt II SA/Gl 1431/20, LEX nr 3168190). Jednakże odstępstwo od przedstawionej reguły zostało wyrażone w art. 10 u.g.k., w którym wskazano warunki, po spełnieniu których gmina może tworzyć i przystępować do spółek prawa handlowego wykonujących działalność poza sferą użyteczności publicznej. Warto jednak podkreślić, że w samorządowych spółkach prawa handlowego rolę członka zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) odgrywa organ reprezentujący jednostkę samorządu terytorialnego (por. G. Cern, *Działalność spółek komunalnych w sferze użyteczności publicznej oraz poza tą sferą – uwagi ogólne*, Finanse Komunalne 7-8/2019, s. 8). Podmiot reprezentujący jednostkę samorządu terytorialnego wskazuje również kandydata na członka organu nadzorczego (art. 10a ust. 5 u.g.k.). Rada nadzorcza powoływana jest – co do zasady – uchwałą wspólników bądź przez walne zgromadzenie akcjonariuszy (art. 215 par. 1 oraz art. 385 par. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm., dalej k.s.h., w związku z art. 10a ust. 2 u.g.k.). W ten sposób ukształtowana rada nadzorcza zyskuje uprawnienie uregulowane w art. 10a ust. 6 u.g.k. do powoływania i odwoływania członków zarządu samorządowych spółek prawa handlowego.

⁷⁰⁵ Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, dalej: ustawa kominowa.

⁷⁰⁶ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami z dnia 10 maja 2016 r., druk nr 514 VIII Kadencja.

ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.⁷⁰⁷ Odmienne należy natomiast interpretować pojęcie części zmiennej wynagrodzenia, która stosownie do art. 4 ust. 5 ustawy kominowej, jest wynagrodzeniem uzupełniającym za rok obrotowy spółki, uzależnionym od poziomu realizacji celów zarządczych.

Przyjęty model wynagradzania członków organów zarządzających samorządowymi spółkami prawa handlowego wskazuje, że określenie ostatecznej wysokości honorarium jest uzależnione nie tylko od regulacji ustawowej, ale również od czynników zewnętrznych. W zamyśle ustawodawcy było uzależnienie wysokości zarobków od skutecznej realizacji celów zarządczych. Zgodnie z art. 4 ust. 8, w związku z ust. 6 ustawy kominowej cele zarządcze wskazywane są w uchwale podejmowanej przez podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych (m.in. wójt, starosta, marszałek województwa) i mogą odnosić się m.in. do wzrosty zysku netto, realizacji strategii, realizacji inwestycji. Uznać zatem należy, że cele zarządcze są ściśle powiązane z realizacją zadań spółki, które następnie wpływają na efektywność realizacji zadań jednostki samorządu terytorialnego oraz jej organów.

Nie ulega wątpliwości, że działanie spółek komunalnych wspiera realizację programów osób wybieranych na stanowisko wójta czy też członków zarządu powiatu lub województwa. Aby zobrazować dysproporcję wysokości wynagrodzeń członków organu zarządzającego spółką komunalną, a członkiem organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, należy odnieść się do przypadku warszawskiego. Program wyborczy obecnego Prezydenta m.st. Warszawy zakładał rozwój sieci metra w trakcie kadencji 2018-2023.⁷⁰⁸ Po dokonaniu wyboru Prezydenta m.st. Warszawy komunalna spółka Metro Warszawskie Sp. z o.o. rozpoczęła realizację rozbudowy drugiej linii metra.⁷⁰⁹ W trakcie realizacji inwestycji, a także programu wyborczego, Prezydent m.st. Warszawy uzyskał przychód w wysokości 151.837,59 PLN (2019 r.),⁷¹⁰ 159.643,34 PLN (2020 r.),⁷¹¹ natomiast prezes zarządu spółki Metro

⁷⁰⁷ por. art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy kominowej.

⁷⁰⁸ Informacja dotycząca programu wyborczego Rafała Trzaskowskiego w zakresie rozwoju sieci metra, link: <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/komunikacja-wg-trzaskowskiego-trzy-linie-metra-w-tym-domordoru-59419.html> [dostęp dnia 23 lutego 2022 r.].

⁷⁰⁹ Informacja dotycząca rozbudowy drugiej linii metra, link: <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/metro-otwarciem-pierwszych-nowych-stacji-juz-w-czerwcu-72515.html> [dostęp 23 lutego 2022 r.].

⁷¹⁰ Oświadczenie majątkowe Prezydenta m.st. Warszawy za rok 2019, link: https://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/0762B1CF-B96F-4F29-BA4D-7245DD6071D9/1526018/trzaskowski_rafal_coroczne_2020_05_26.pdf [dostęp dnia 23 lutego 2022 r.].

⁷¹¹ Oświadczenie majątkowe Prezydenta m.st. Warszawy za rok 2020, link: https://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/64EE97EF-1547-455C-8B8A-97F64BE6A4EA/1613339/trzaskowski_rafal_coroczne_2020.pdf [dostęp dnia 23 lutego 2022 r.].

Warszawskie Sp. z o.o. uzyskał przychód w wysokości 345.108,75 PLN (2019 r.),⁷¹² 349.500,00 PLN (2020 r.).⁷¹³ Oznacza to, że prezes zarządu podmiotu realizującego jedynie jedno z zadań własnych gminy oraz jedynie fragment programu wyborczego Prezydenta m.st. Warszawy uzyskał przychód wyższy odpowiednio o 127% i 119%. Skala dysproporcji wysokości wynagrodzeń może więc stanowić argument uzasadniający twierdzenie, że zarobki uzyskiwane przez członków organów wykonawczych wpływają na odpływ osób fizycznych posiadających wysokie przygotowanie merytoryczne w zakresie zarządzania podmiotami do nie tylko tzw. niepublicznych osób prawnych, ale również do komunalnych spółek prawa handlowego. Ponadto, niedostrzeżenie w strukturze wynagrodzenia wójta oraz członków zarządu powiatu województwa aspektów związanych z efektywnością wykonywanych zadań, w opinii autora niniejszej pracy, może wpływać na osłabienie jakości wykonywania mandatu. Tym samym jest to kolejny argument przemawiający za koncepcją menadżerskiego organu wykonawczego, o którym mowa jest w rozdziale II niniejszej pracy.

Powracając jednak do analizy przepisów regulujących wysokość wynagrodzenia pracowników samorządowych, należy zauważyć, że w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 listopada 2021 r. znajduje się definicja minimalnego poziomu wynagrodzenia. W poprzednim stanie prawnym minimalne wynagrodzenie było ustalane w akcie wykonawczym bez ustawowych instrukcji co do jego wysokości. Obecnie w art. 37 ust. 4 u.p.s. ustawodawca przyjął, że wynagrodzenie nie może być niższe niż 80% maksymalnego wynagrodzenia. Przez pojęcie maksymalnego wynagrodzenia należy rozumieć sumę maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego oraz maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego, a w przypadku wójta, starosty, marszałka województwa, również dodatku specjalnego. Ustawodawca przyjął więc zasadę, że przy obliczaniu maksymalnego poziomu wynagrodzenia nie należy brać pod uwagę dodatku za wieloletnią pracę. Powyższy wniosek znajduje potwierdzenie w art. 20 ust. 3 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, w myśl którego maksymalne wynagrodzenie członka zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie mogło przekroczyć w ciągu miesiąca, łącznie z dodatkiem za wieloletnią pracę, siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej.⁷¹⁴ Kierując się zatem koncepcją racjonalnego prawodawcy uznać należy, że

⁷¹² Oświadczenie majątkowe Prezesa zarządu spółki Metro Warszawskie za rok 2019, link: https://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/2EEA397A-AD45-44B4-916D-96162B5E047D/1538338/lejk_jerzy_coroczne_2019.pdf [dostęp dnia 23 lutego 2022 r.].

⁷¹³ Oświadczenie majątkowe Prezesa zarządu spółki Metro Warszawskie za rok 2020, link: https://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/06F92257-6199-418C-AB0B-F1A13FD110D0/1635500/lejk_jerzy_coroczne_2020.pdf [dostęp dnia 23 lutego 2022 r.].

⁷¹⁴ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. 1990 nr 21 poz. 124.

celowym działaniem było odstąpienie od powiązania dodatku za wieloletnią pracę z pojęciem maksymalnego wynagrodzenia.

Kolejną konsekwencją wprowadzenia regulacji o minimalnym poziomie wynagrodzenia jest przyznanie wójtowi oraz członkom zarządu powiatu, województwa prawa do pobierania wynagrodzenia w kwocie minimalnej, niezależnie od treści uchwał lub zarządzeń ustalających wysokość wynagrodzenia podjętych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r.⁷¹⁵ Przedstawiona teza znajduje uzasadnienie w porównaniu wysokości minimalnego progu wynagrodzenia z ówczesnym maksymalnym uposażeniem.

Tabela nr 1 – Różnica pomiędzy maksymalnym wynagrodzeniem określonym na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r., a minimalnym poziomem wynagrodzenia określonym na podstawie art. 37 ust. 4 u.p.s.⁷¹⁶

A	B	C	D	E
Podmiot	Maksymalne wynagrodzenie na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. (brutto)	Maksymalne wynagrodzenie na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. (brutto)	Minimalne wynagrodzenie określone na podstawie art. 37 ust. 4 u.p.s. (brutto)	Wysokość koniecznego wyrównania (brutto)
Prezydent m.st. Warszawy	10.780,00 zł	20.041,50 zł	16.033,20 zł	16.033,20 – 10.780,00 = 5.253,20 zł
Prezydent miasta powyżej 300 tyś. mieszkańców	10.500,00 zł	19.334,00 zł	15.464,80 zł	15.464,80 – 10.500,00 = 4.964,80 zł
Prezydent miasta do 300 tyś. mieszkańców	9.940,00 zł	18.486,00 zł	14.788,80 zł	14.788,80 – 9.940,00 = 4.848,80 zł
Wójt/burmistrz w gminie powyżej 100	9.940,00 zł	18.486,00 zł	14.788,80 zł	14.788,80 – 9.940,00 = 4.848,80 zł

⁷¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, Dz. U. z 2018 r. poz. 936, dalej: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r.

⁷¹⁶ Opracowanie własne – na podstawie art. 37 ust. 4 u.p.s., § 6 oraz Załącznika nr 1 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r., § 6 oraz Załącznika nr 1 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r.

tyś. mieszkańców				
Wójt/burmistrz w gminie powyżej 15 tyś. do 100 tyś. mieszkańców	9.660,00 zł	18.044,00 zł	14.435,20 zł	14.435,20 – 9.660,00 = 4.775,20 zł
Wójt/burmistrz w gminie do 15 tyś. mieszkańców	9.240,00 zł	17.420,00 zł	13.936,00 zł	13.936,00 – 9.240,00 = 4.723,00 zł
Starosta w powiecie powyżej 120 tyś. mieszkańców	9.940,00 zł	18.486,00 zł	14.788,80 zł	14.788,80 – 9.940,00 = 4.848,80 zł
Starosta w powiecie powyżej 60 tyś. do 120 tyś. mieszkańców	9.660,00 zł	18.044,00 zł	14.435,20 zł	14.435,20 – 9.660,00 = 4.775,20 zł
Starosta w powiecie do 60 tyś. mieszkańców	9.240,00 zł	17.420,00 zł	13.936,00 zł	13.936,00 – 9.240,00 = 4.696,00 zł
Wicestarosta w powiecie powyżej 120 tyś. mieszkańców	6.700,00 zł	13.380,00 zł	10.704,00 zł	13.380,00 – 10.704,00 = 2.676,00 zł
Wicestarosta w powiecie powyżej 60 tyś. do 120 tyś. mieszkańców	6.400,00 zł	12.690,00 zł	10.152,00 zł	12.690,00 – 10.152,00 = 2.538,00 zł
Wicestarosta w powiecie do 60 tyś. mieszkańców	5.560,00 zł	11.240,00 zł	8.992,00 zł	11.240,00 – 8.992,00 = 2.248,00 zł
Pozostali członkowie zarządu w powiecie powyżej 120 tyś. mieszkańców	5.340,00 zł	10.890,00 zł	8.712,00 zł	10.890,00 – 8.712,00 = 2.178,00 zł
Pozostali członkowie zarządu w powiecie	5.040,00 zł	10.200,00 zł	8.160,00 zł	10.200,00 – 8.160,00 = 2.040,00 zł

powyżej 60 tys. do 120 tys. mieszkańców				
Pozostali członkowie zarządu w powiecie do 60 tys. mieszkańców	4.740,00 zł	9.550,00 zł	7.640,00 zł	9550,00 – 7.640,00 = 1.910,00 zł
Marszałek województwa w województwie powyżej 2 mln mieszkańców	10.780,00 zł	20.041,50 zł	16.033,20 zł	16.033,20 – 10.780,00 = 5.253,20 zł
Marszałek województwa w województwie do 2 mln mieszkańców	10.500,00 zł	19.331,00 zł	15.464,80 zł	15.464,80 – 10.500,00 = 4.964,80 zł
Wicemarszałek województwa w województwie powyżej 2 mln mieszkańców	7.550,00 zł	14.930,00 zł	11.944,00 zł	14.930,00 – 11.944,00 = 2.986,00 zł
Wicemarszałek województwa w województwie do 2 mln mieszkańców	6.700,00 zł	13.380,00 zł	10.704,00 zł	13.380,00 – 10.704,00 = 2.676, 00 zł
Pozostali członkowie zarządu w województwie powyżej 2 mln mieszkańców	6.700,00 zł	13.380,00 zł	10.704,00 zł	13.380,00 – 10.704,00 = 2.676,00 zł
Pozostali członkowie zarządu w województwie do 2 mln mieszkańców	5.960,00 zł	11.940,00 zł	9.552,00 zł	11.940,00 – 9.552,00 = 2.388,00 zł

Jak wynika więc z kolumny E Tabeli nr 1 w stosunku do każdego podmiotu zatrudnianego w jednostce samorządu terytorialnego na podstawie wyboru wystąpiła

konieczność wyrównania wysokości wynagrodzenia, nawet jeżeli dotychczasowa stawka została ustalona na maksymalnym poziomie. Terminem początkowym, od którego należało dokonywać wyrównania był dzień 1 sierpnia 2021 r. Choć art. 37 ust. 4 u.p.s. wszedł w życie w dniu 1 listopada 2021 r. to z treści art. 18 ustawy z dnia 17 września 2021 r

Obowiązek wyrównania wysokości wynagrodzenia jest niezależny od treści dotychczasowych uchwał lub zarządzeń w przedmiocie wysokości wynagrodzeń. Wypłata wyrównania jest bowiem obligatoryjną czynnością materialno-techniczną wynikającą ze zmiany przepisu rangi ustawowej. Niezwłoczne dokonanie korekty wynagrodzenia wydaje się być istotne z punktu widzenia art. 282 § 1 pkt 1 k.p., w związku z art. 43 ust. 1 u.p.s. zgodnie, z którym pracodawca dokonujący wypłaty wynagrodzenia bezpodstawnie obniżonego podlega karze grzywny od 1000 zł do 30 000 zł. Należy również podkreślić, że przestępstwo polegające na uporczywym naruszaniu prawa pracownika do wynagrodzenia w wysokości określonej zgodnie z przepisami prawa jest stypizowane w art. 218 § 1a k.k. i podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

W tym miejscu należy również wskazać na prawidłowy sposób interpretacji istoty dodatku specjalnego określonego w art. 36 ust. 3 oraz ust. 5 u.p.s. W praktyce organy stanowiące często interpretują dodatek specjalny z ust. 3 oraz dodatek specjalny z ust. 5 jako dwa odrębne składniki wynagrodzenia wójta, starosty czy też marszałka województwa. Jednakże zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego dodatek specjalny określony w u.s.p. jest jednolitym rodzajowo składnikiem wynagrodzenia pracowników samorządowych, dlatego nie można uznać, że ustawodawca wprowadził odrębne dodatki specjalne.⁷¹⁷ Jedynym aspektem wyróżniającym jest zakres zastosowania poszczególnych regulacji. W przypadku wójta, starosty, marszałka województwa dodatek specjalny przysługuje z mocy samego prawa.⁷¹⁸ Dodatek specjalny przyznawany jest obligatoryjnie z tytułu zwiększonego zakresu obowiązków służbowych, zarówno takich, które są ściśle związane z pełnioną funkcją, jak i takich, które mogą się w przyszłości zaktualizować.⁷¹⁹ Natomiast w przypadku pozostałych członków zarządu powiatu lub województwa dodatek specjalny może zostać przyznany w przypadku okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.⁷²⁰ Wówczas warunkiem koniecznym, umożliwiającym

⁷¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2019 r. sygn. akt II OSK 2896/19, LEX nr 2774739.

⁷¹⁸ por. art. 36 ust. 3 u.p.s.

⁷¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 września 2019 r. sygn. akt II OSK 2005/19, LEX nr 2769386.

⁷²⁰ por. art. 36 ust. 5 u.p.s.

wypłatę fakultatywnych składników wynagrodzenia jest określenie przez pracodawcę w regulaminie wynagradzania i sposobu ich przyznawania oraz wypłacania.⁷²¹

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że nie jest dopuszczalna wykładnia, która akceptowałaby możliwość przyznania wójtowi, staroście oraz marszałkowi województwa drugiego dodatku specjalnego. Okoliczność posłużenia się przez ustawodawcę w art. 36 ust. 5 u.p.s. pojęciem *pracownik samorządowy* nie oznacza, że obejmuje on również wójta lub przewodniczącego kolegiального organu wykonawczego skoro w odniesieniu do tych podmiotów zawarta jest w art. 36 u.p.s. odrębna regulacja o charakterze szczególnym.⁷²² *A contrario* przyjęć należy, że pozostałym członkom zarządu powiatu lub województwa nie przysługuje roszczenie o wypłatę dodatku specjalnego jeśli nie zostały spełnione przesłanki z art. 36 ust. 5 u.p.s. oraz z zakładowych przepisów prawa pracy.

Analizując zagadnienie wynagrodzenia wójta oraz etatowych członków kolegialnych organów wykonawczych nie sposób pominąć problematyki pozyskiwania świadczeń pieniężnych przez nietatowych członków zarządu powiatu lub województwa z tytułu wykonywania mandatu. Jak już zostało wskazane, nietatowy członek kolegiального organu wykonawczego nie jest objęty regulacjami prawnymi zaadresowanymi do pracowników samorządowych. Konsekwencją jest niemożność pobierania wynagrodzenia z tytułu świadczenia pracy. W tym kontekście pojawia się zatem pytanie czy honorowe sprawowanie funkcji w organie wykonawczym zawsze jest działaniem nieodpłatnym, czy też możliwym jest przyznanie swoistego ekwiwalentu za podejmowane działania?

Odpowiadając na powyższe pytanie należy powrócić do wyróżnienia dwóch typów członków zarządu powiatu oraz województwa. Pierwszym z nich są członkowie wybierani ze składu organu stanowiącego. Drugim typem są natomiast osoby wybierane spoza składu rady powiatu lub sejmiku województwa. W przypadku radnych wybieranych do składu zarządu należy wskazać, że na podstawie art. 21 ust. 4 u.s.p. lub art. 24 ust. 6 u.s.w. istnieje możliwość uzyskiwania diet z tytułu sprawowania funkcji w zarządzie. Ustawodawca przyjął, że radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez radę gminy, przy uwzględnieniu funkcji pełnionych przez radnego. Możliwość pobierania diet z tytułu sprawowania funkcji w zarządzie została dodatkowo potwierdzona w art. 21 ust. 4a u.s.p.

⁷²¹ Postawienie Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2019 r. sygn. akt III PK 82/18, LEX nr 2626254.

⁷²² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 2019 r. sygn. akt II OSK 2458/19, LEX nr 2748827 oraz Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 maja 2019 r. sygn. akt II SA/Sz 246/19, LEX nr 2676914.

oraz art. 24 ust. 7 u.s.w. poprzez uznanie, że diety nie przysługują radnemu pełniącemu odpłatnie funkcji członka zarządu powiatu.⁷²³

Należy jednak zauważyć, że pobieranie diety nie może być utożsamiane z otrzymywaniem wynagrodzenia za pracę. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 grudnia 2019 r. dieta stanowi rekompensatę za utracone korzyści jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego. Oznacza to zatem, że w przypadku braku w danym miesiącu posiedzenia zarządu dieta nie może być wypłacona. Natomiast w przypadku nieobecności radnego, członka zarządu, na posiedzeniu kolegialnego organu wykonawczego dieta powinna zostać odpowiednio pomniejszona.⁷²⁴ Otrzymywanie diet oraz kosztów podróży powinno być ściśle powiązane z rzeczywistym uczestnictwem w pracach kolegialnego organu wykonawczego. Dieta nie może być więc pojmowana jako *ekstra, dodatkowy dochód*, lecz jedynie jako rekompensata kosztów wykonywania mandatu radnego i tylko tak powinna być traktowana.⁷²⁵ Przyjąć zatem należy, że radni sprawujący funkcję w kolegialnym organie wykonawczym nie mogą pobierać wynagrodzenia z tytułu świadczenia pracy, nie mogą również pobierać ryczałtowych diet wypłacanych co miesiąc z góry. Nie ulega jednak wątpliwości, że zachowane pozostaje prawo do pobierania diet i zwrotów kosztów podróży z tytułu faktycznie podjętych czynności w ramach funkcjonowania zarządu powiatu lub województwa.

W stosunku natomiast do nieetatowych członków zarządu wybranych spoza organu stanowiącego ustawodawca nie wprowadził regulacji dookreślającej sposób ustalenia zasad pobierania diet czy też innej formy ekwiwalentu. Nie należy jednak twierdzić, że wykonywanie funkcji w kolegialnym organie wykonawczym nie uprawnia do pobierania jakiegokolwiek ekwiwalentu. Należy zauważyć, że na kanwie art. 7 e.k.s.l. przedstawicielom wybranym do władz lokalnych, ustawodawca krajowy powinien zapewnić wyrównanie finansowe w wysokości odpowiedniej do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu. W opinii autora niniejszej pracy, organ stanowiący przewidując możliwość wyboru nieetatowego członka organu wykonawczego spoza organu stanowiącego powinien jednocześnie określić w statucie jednostki uprawnienie do pobierania diety oraz zwrotów kosztów podróży związanych z wykonywaniem funkcji. Następnie organ stanowiący, w drodze uchwały, powinien określić zasady określania wysokości oraz pobierania diet i zwrotów kosztów podróży.

⁷²³ M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 160.

⁷²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 1230/19, LEX nr 3038348.

⁷²⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 1284/19, LEX nr 3014542.

Tytułem uzupełnienia należy raz jeszcze przypomnieć, że w art. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych przewidywano zatrudnienie na podstawie wyboru z mocy prawa członków zarządu powiatu lub województwa wybranych spoza składu organu stanowiącego. W ówczesnym porządku prawnym nie było więc wątpliwości co do sposobu wyrównania kosztów poniesionych w związku z honorowym wykonywaniem funkcji w kolegiальnym organie wykonawczym. W tym aspekcie należy zatem negatywnie ocenić obecnie obowiązujące rozwiązanie. Art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a i b u.p.s. jest *krokiem w tył* w sposobie regulacji pozycji prawnej nieetatowego członka zarządu powiatu lub województwa wybranego spoza składu organu stanowiącego. Pozytywna ocena mogłaby zostać wyrażona w przypadku, gdyby ustawodawca przewidział w samorządowych ustawach ustrojowych jednoznaczną podstawę prawną do ustalenia przez organ stanowiący zasad pobierania ekwiwalentu przez tę grupę przedstawicieli władz lokalnych.

Wnioski

Dokonując podsumowania zagadnień wynikających ze stosunku prawnego łączącego osobę fizyczną pełniącą funkcję w organie wykonawczym z jednostką samorządu terytorialnego, należy wskazać, że choć przyjęte rozwiązania prawne są stosowane od wielu lat to w dalszym ciągu nie wypracowano jednolitej linii interpretacyjnej. Pojawiające się wątpliwości wynikają przede wszystkim z nieuwagi ustawodawcy, który w trakcie przeprowadzania kolejnych zmian w prawie samorządu terytorialnego nie podchodził do poszczególnych kwestii w sposób systemowy, lecz jedynie w sposób wyrywkowy. Tytułem przykładu należy wskazać wprowadzenie przez ustawodawcę obligatoryjnego zatrudnienia członków zarządów dzielnic m.st. Warszawy, z jednoczesnym pozostawieniem możliwości nieetatowego sprawowania funkcji w kolegialnych organach wykonawczych powiatu i województwa. Nowelizacja przepisu o charakterze niepełnym jest nielogiczna, ponieważ relacja etatowych członków organów wykonawczych warszawskich jednostek pomocniczych z jednostką samorządu terytorialnego wydaje się być obecnie silniejszy, aniżeli członków zarządów powiatu lub województwa.

Postulować zatem należy za wprowadzeniem ustawowego obowiązku zatrudnienia wybranych członków kolegialnych organów wykonawczych w powiecie i województwie. Proponowane rozwiązanie czyni zadość poglądom wskazującym, że etatowy sposób pełnienia funkcji w organie sprzyja efektywności wykonywania zadań, a także powstrzymuje tendencje korupcyjne. Ponadto, zagwarantowanie stosunku pracy może stanowić argument za wyrażeniem zgody na kandydowanie przez osoby cechujące się wysokim stopniem przygotowania merytorycznego. Nie ulega również wątpliwości, że osoba piastująca stanowisko w organie wykonawczym jest objęta szeregiem ograniczeń np. w kwestii ilości posiadanych udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego. Etatowy sposób sprawowania funkcji stanowiący podstawę do poboru wynagrodzenia może stanowić swoistą rekompensatę z tytułu nałożonych ograniczeń.

W kontekście wyboru członków zarządu powiatu lub województwa należy również postulować za wprowadzeniem do systemu prawnego szczególnego charakteru uchwał kształtujących skład osobowy kolegialnych organów wykonawczych wraz z wprowadzeniem szczególnego i przyspieszonego trybu weryfikacji dokonanego wyboru. W obecnym stanie prawnym ustawodawca nie dostrzega znaczenia uchwał kształtujących skład osobowy zarządów w funkcjonowaniu jednostki samorządu terytorialnego. Pozostawienie wyboru substratu osobowego zwyczajnemu nadzorowi wojewody oraz zwyczajnemu postępowaniu

sądowo-administracyjnemu skutkuje, że prawomocność ukształtowania organu może nastąpić nawet kilka lat po przeprowadzonym wyborze. Na tym tle pojawiają się wątpliwości co do podmiotu sprawującego funkcję organu wykonawczego w czasie zawieszenia uchwał o wyborze członków zarządu czy też momentu rozwiązania organu stanowiącego z mocy prawa z powodu niedokonania wyboru organu wykonawczego. Wprowadzenie szczególnego trybu weryfikacji uchwał kształtujących skład zarządu powiatu oraz województwa pozwoliłoby na rozwiązanie problematycznych kwestii.

Pilnej interwencji legislacyjnej wymaga również kwestia terminu nawiązania stosunku pracy jednostki samorządu terytorialnego z osobą wybraną na funkcję wójta. Obecnie brak jest jednolitego stanowiska zarówno wśród przedstawicieli literatury przedmiotu, jak również wśród przedstawicieli judykatury. Definitywne rozstrzygnięcie kwestii przez prawodawcę pozwoliłoby na zakończenie wieloletniej dyskusji. Tytułem uzupełnienia wskazać należy, że moment nawiązania stosunku prawnego jest istotny w kontekście nabycia praw pracowniczych.

Pozytywnie należy natomiast ocenić wprowadzone zmiany w przedmiocie określenia wysokości wynagrodzenia etatowych członków organów wykonawczych. Wprowadzenie minimalnej kwoty wynagrodzenia wpłynęło na rozluźnienie relacji służbowej pomiędzy organem wykonawczym, a organem stanowiącym. Obecnie członkowie organów wykonawczych uzyskują wynagrodzenie w określonej wysokości, niezależnie od decyzji politycznej organów stanowiących. Przyjęte rozwiązanie może więc pozytywnie wpłynąć na realizację zadań przez organ wykonawczy.

Jednakże nadal należy postulować za urealnianiem wysokości wynagrodzenia członków organów wykonawczych, względem nie tylko sektora prywatnego, ale również względem członków organów zarządzających komunalnymi spółkami prawa handlowego. Wykazana dysproporcja w zarobkach w dalszym ciągu może powodować odpływ odpowiednio przygotowanych merytorycznie osób do podmiotów trzecich.

Rozdział IV

Zadania i kompetencje organów wykonawczych

Wstęp

W systemie prawa samorządu terytorialnego zadania i kompetencje są realizowane przez dwa rodzaje organów tj. organ stanowiący oraz organ wykonawczy. Wykonywanie zadań jednostek samorządu terytorialnego za pośrednictwem jest zasadą konstytucyjną wyrażoną w art. 169 ust. 1 Konstytucji RP. Gmina, powiat oraz województwo jako związki publicznoprawne i osoby prawne mogą działać jedynie za pośrednictwem swoich organów.⁷²⁶ Oparcie działalności jednostek samorządu terytorialnego na aktywnym udziale organów jest skutkiem braku możliwości wykonywania zadań przez mieszkańców w formule *in pleno*. Należy jednak dostrzec, że zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r. organy jednostek samorządu terytorialnego w systemie trójpodziale władzy reprezentują postać władzy wykonawczej.⁷²⁷ Jednakże mając na uwadze dualistyczny system administracji publicznej, przyjęć należy, że zasady podziału władzy powinny mieć zastosowanie również w stosunku do podziału organów jednostek samorządu terytorialnego.

Celem podziału władz jest przede wszystkim ochrona prawa człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów.⁷²⁸ Tym samym wymóg *rozdzielenia* władz oznacza, że każdej z władz powinny przypadać kompetencje materialne odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachować pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty.⁷²⁹ Na wagę nienaruszalności przypisanych kompetencji wskazuje również sądownictwo administracyjne. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 października 1999 r. uznał podjęcie przez organ stanowiący czynności, która należy do sfery wykonawczej za naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów.⁷³⁰ Zakresy przyznanych organom kompetencji są bowiem rozłączne,

⁷²⁶ M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 347.

⁷²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r. sygn. akt K 7/99, OTK 2000/1/2.

⁷²⁸ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1993 r. sygn. akt K 11/93, OTK 1993/2/37.

⁷²⁹ M. Florczak-Wątor, *Art. 10 [w:]*, *Konstytucja (...)*, LEX wydanie elektroniczne.

⁷³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 października 1999 r. sygn. akt I SA/Ka 1628/99, LEX nr 40852.

co oznacza, że kompetencje właściwe jednemu organowi nie mogą być realizowane przez inny organ jednostki samorządu terytorialnego.⁷³¹

Konstytucja RP nie precyzuje jednak jakie konkretnie zadania mają wykonywać poszczególne organy jednostek samorządu terytorialnego. Doszukując się więc minimum kompetencyjnego poszczególnych organów, należy odnieść się w pierwszej kolejności do przyjętego przez ustrojodawcę nazewnictwa. Tradycyjne rozumienie pojęcia *organu stanowiącego* wiąże się z możliwością wydawania rozstrzygnięć dotyczących jednostki.⁷³² Do kompetencji organu stanowiącego należeć więc będzie stanowienie obowiązujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego reguł postępowania, o charakterze generalnym, jak również o charakterze indywidualnym, wiążących wszystkich mieszkańców jednostki albo tylko wyodrębnione podmioty.⁷³³

W opozycji do sposobu pojmowania pojęcia *organu stanowiącego* znajduje się rozumienie nazwy *organ wykonawczy*. Jak sugeruje już sama nazwa, organ ten jest podmiotem wykonującym określoną czynność.⁷³⁴ Poszukując definicji owej czynności, należy zwrócić uwagę na art. 3 ust. 2 e.k.s.l. Twórcy dokumentu regulującego status samorządów lokalnych wskazali, że organ stanowiący przy kierowaniu i zarządzaniu zasadniczą częścią spraw publicznych może dysponować swoim organem wykonawczym. W e.k.s.l. dokonano powiązania funkcjonalnego organów jednostek samorządu terytorialnego, co wskazuje, że zasadniczym celem samorządowej egzekutywy jest wspieranie działalności organów stanowiących. Działalność organów kolegialnych, w tym organów stanowiących przyjmuje formę uchwały.⁷³⁵ Oznacza to zatem, że organ wykonawczy pozostaje w dyspozycji organu stanowiącego w procesie wykonywania uchwały.

Zdaniem J. Jagody oraz T. Molla wykonywanie uchwał polega na urzeczywistnieniu woli organu stanowiącego przez organ wykonawczy za pomocą dostępnych środków prawnych lub czynności materialno-technicznych.⁷³⁶ Wykonanie uchwały może więc polegać zarówno na zawarciu umowy o roboty budowlane z podmiotem trzecim (czynność prawna), oznakowaniu ulicy nadaną jej przez radę gminy nazwą (czynność materialno-techniczna), wymuszeniu przestrzegania przepisów miejscowych oraz uchwalonych nakazów i zakazów

⁷³¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2016 r. sygn. akt I OSK 258/16, LEX nr 2457251.

⁷³² M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja (...)*, s. 347.

⁷³³ Tamże.

⁷³⁴ Zob. więcej na ten temat w rozdziale II.

⁷³⁵ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2018 r. sygn. akt I OSK 207/18, LEX nr 2473470.

⁷³⁶ J. Jagoda, T. Moll, *Art. 30 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 593.

regulaminowych, jak również na przekazaniu uchwały do właściwych organów nadzoru, zainteresowanych osób i instytucji oraz podanie uchwały do wiadomości powszechnej w sposób określony w ustawie lub zwyczajowo przyjęty.⁷³⁷

W tym miejscu wypada dostrzec, że status prawny organów wykonawczych nie sprowadza się wyłącznie do funkcji wykonywania podjętych przez organ stanowiący rozstrzygnięć. Zarówno z treści samorządowych ustaw ustrojowych, jak również z niezliczonej ilości ustaw szczególnych wynika, że zadanie sprowadzające się do wykonywania uchwał jest jedynie częścią całego zakresu zadaniowego organów wykonawczych.

Silniejszy status prawny organów wykonawczych od ich pozycji zdefiniowanej w art. 3 ust. 2 e.k.s.l. nie jest cechą charakterystyczną wyłącznie polskiego systemu prawnego. W literaturze frankofońskiej rolę organu wykonawczego we francuskim samorządzie terytorialnym porównuje się do scyzoryka szwajcarskiego (*fr. Couteau Suisse*). Skupienie bowiem zarówno zadań z zakresu administracji samorządowej, jak również z zakresu administracji rządowej w jednym organie wskazuje na wszechstronność zadaniową organu wykonawczego.⁷³⁸ Natomiast w amerykańskiej doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że organ wykonawczy *zakłada wiele kapeluszy*, ponieważ w jego właściwości pozostaje nie tylko wykonywanie uchwał organu stanowiącego, ale również wykonywanie zadań z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie (*ang. Human resources*), zawieraniem umów (*ang. Contracts*), budżetem (*ang. Budgeting*) oraz sprawami pracowniczymi (*ang. Labor relations*).⁷³⁹

Porównania wykorzystane w literaturze zagranicznej do przedstawienia roli organów wykonawczych wydają się mieć odpowiednie zastosowanie w polskim systemie prawa samorządu terytorialnego. Wójt, zarząd powiatu, zarząd województwa oraz przewodniczący kolegialnych organów wykonawczych również skupiają nie tylko uprawnienia wykonawcze, ale także funkcje administracyjne, zarządcze, społeczne, ekonomiczne i polityczne. Na łamach rozdziału czwartego zostanie więc przybliżony złożony zakres zadaniowo-kompetencyjny organów wykonawczych. Przedstawiony zostanie również niedoprecyzowany status prawny starosty oraz marszałka województwa. Szczególna uwaga zostanie skupiona na podejściu ustawodawcy do definiowania funkcji organów wykonawczych w strukturach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

⁷³⁷ A. Szewc, *Art. 30 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV*, red. G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Warszawa 2012, s. 490.

⁷³⁸ N. Kada, *Le Maire*, (...).

⁷³⁹ Association of Washington Cities (...).

1. Ogólna charakterystyka zakresu zadaniowo-kompetencyjnego organów wykonawczych

Wykonywanie uchwał organu stanowiącego jest jednym z podstawowych zadań organu wykonawczego. Potwierdzenie przyjętej tezy znajduje się w przepisach gminnej i powiatowej ustawy ustrojowej. W art. 30 ust. 1 u.s.g. oraz w art. 32 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 u.s.p. ustawodawca wskazał, że wójt oraz zarząd powiatu wykonują uchwały odpowiednio rady gminy lub rady powiatu, a także zadania gminy lub powiatu określone przepisami prawa.⁷⁴⁰ Redakcja przywołanych norm prawnych wskazuje, że w intencji ustawodawcy było wyróżnienie zadania polegającego na wykonywaniu uchwał od wykonywania innych zadań jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym, ustawodawca uwypuklił postulat wynikający z art. 3 ust. 2 e.k.s.l. o pozostawianiu organu wykonawczego w dyspozycji organu stanowiącego przy wykonywaniu uchwał.

Nieco odmienna regulacja znajduje się w ustawie o samorządzie województwa. W art. 41 ust. 2 u.s.w. wykonywanie uchwał sejmiku województwa przez zarząd województwa zostało wyrażone jako jedno z przykładowych zadań organu wykonawczego. Ustawodawca nie zastosował rozwiązania do ujętego w art. 30 ust. 1 u.s.g. oraz w art. 32 ust. 1 u.s.p. Tym samym wykonywanie uchwał sejmiku województwa nie zostało uznane za zadanie będące immanentną cechą działalności wojewódzkiego organu wykonawczego. Miejsce wskazania wykonywania uchwał przez zarząd województwa zdaje się mieć wymiar bardziej symboliczny, aniżeli praktyczny. W dalszym ciągu organ wykonawczy wspomaga organ stanowiący w wykonywaniu uchwał. Jednakże sprowadzenie omawianego zadania do roli jednego z zadań jest wyrazem wzmocnienia roli organu wykonawczego w strukturze organów wykonawczych. Przyjęta metoda sformułowania obowiązku wykonywania uchwał jest kompatybilna z art. 41 ust. 1 u.s.w., w którym wprowadzono domniemanie właściwości na rzecz zarządu województwa.⁷⁴¹ Przez pojęcie domniemania należy rozumieć klauzulę, na podstawie której należy uznać pewne fakty za ustalone, jeżeli został już ustalony odpowiednio inny fakt.⁷⁴²

Na gruncie samorządowych ustaw ustrojowych domniemanie właściwości definiowane jest jako zastrzeżenie właściwości organu w sytuacji, w której konkretne zadanie nie zostało

⁷⁴⁰ Ustawodawca w art. 32 ust. 1 oraz ust. 2 u.s.p. z nieznanymi przyczynami dwukrotnie wskazał, że wykonywanie uchwał jest zadaniem zarządu powiatu.

⁷⁴¹ por. art. 41 ust. 1 u.s.w.:

Zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

⁷⁴² W. Gromski [w:], *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznica, Warszawa 2007, s. 130.

przypisane do innego organu.⁷⁴³ Domniemanie właściwości poza funkcją porządkującą pełni również rolę dyrektywy interpretacyjnej w przypadku sporów. Wskazuje bowiem pierwszeństwo działania określonego organu.⁷⁴⁴

Analizując kwestię domniemanie właściwości, należy dokonać porównania art. 41 ust. 1 u.s.w. z regulacjami z art. 30 u.s.g. oraz z art. 32 u.s.p. W przypadku samorządu gminnego przyjęto domniemanie właściwości na rzecz rady gminy.⁷⁴⁵ Oznacza to, że wójt wykonuje wyłącznie te zadania, które zostaną przypisane w ustawie. Natomiast w samorządzie powiatowym nie wprowadzono instytucji domniemanie właściwości na rzecz jakiegokolwiek organu.⁷⁴⁶ Zarząd powiatu będzie zatem wykonywać zadania określone wyłącznie w przepisach prawa. Innymi słowy, zakres zadaniowy zarządu województwa jest określony szerzej, ponieważ podlega ograniczeniu wyłącznie wtedy, kiedy dane zadanie przypisane jest do właściwości organu stanowiącego lub wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej. Natomiast wójt oraz zarząd powiatu wykonują zadania, które zostały w przepisach prawa jednoznacznie przypisane do ich właściwości.

W ocenie autora niniejszej pracy charakterystyczne dla samorządu wojewódzkiego określenie domniemanie właściwości uzasadnia brak szczególnego podkreślenia roli wykonywania uchwał sejmiku województwa w działalności zarządu województwa. Treść przepisu z art. 41 ust. 1 u.s.w. wskazuje, że pozycja prawna zarządu województwa została wzmocniona względem pozycji organu stanowiącego.⁷⁴⁷ Wzmocnienie pozycji organu wykonawczego zdaje się mieć jednak charakter czysto teoretyczny. Jak zauważa J. Zimmermann, przyjęty model domniemanie właściwości nie daje w praktyce bardzo dużych możliwości, skoro cały szereg zadań i kompetencji został przypisany wyłącznie sejmikowi wojewódzkiemu.⁷⁴⁸ Zakwalifikowanie wykonywania uchwał do katalogu przykładowych zadań wskazuje, że w intencji ustawodawcy wykonywanie uchwał nie stanowi swobodnego *modus operandi* wojewódzkiego organu wykonawczego. Należy przy tym dostrzec, że umniejszenie roli sejmiku województwa w procesie wykonywania zadań, nawet czysto

⁷⁴³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2010 r. sygn. akt II OSK 2194/10, LEX nr 746886.

⁷⁴⁴ A. Wierzbica, *Domniemanie właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych*, Samorząd Terytorialny 2012/12, s. 6.

⁷⁴⁵ por. art. 18 ust. 1, w związku z art. 30 ust. 1 u.s.g.

⁷⁴⁶ Brak domniemanie właściwości na poziomie powiatu wynika z redakcji art. 12 oraz art. 32 ust. 1 u.s.p. Ustawodawca w art. 12 *in initio* u.s.p. wskazał, że rada powiatu wykonuje zadania określone wyłącznie w niniejszym przepisie oraz podejmuje uchwały w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji organu stanowiącego.

⁷⁴⁷ W. Kisiel, *Podstawy prawne organizacji samorządu województwa. Stan dzisiejszy i propozycje de lege ferenda*, Samorząd Terytorialny 7-8/2016, s. 9.

⁷⁴⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne, wydanie 10*, Warszawa 2022, s. 307.

teoretyczne, może prowadzić w praktyce do pominięcia publicznoprawnej podmiotowości samorządu terytorialnego.⁷⁴⁹ Przyjęcie domniemania właściwości na rzecz organu wykonawczego, choć nie jest sprzeczne z zasadą wyrażoną w art. 169 Konstytucji RP, wydaje się nie do końca jasne. Trudno jest bowiem wskazać konkretne interesy lub potrzeby ustrojowe uzasadniające taki zabieg legislacyjny.⁷⁵⁰ Rozwiązanie przyjęte na gruncie art. 41 ust. 1 u.s.w. zdaje się być natomiast sprzeczne z określoną w art. 3 ust. 2 e.k.s.l. relacją organu stanowiącego z organem wykonawczym. Immanentną cechą samorządu lokalnego jest prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych. Prawo członków wspólnoty terytorialnej realizowane jest przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi.

De lege ferenda konieczne jest zatem postulowanie o wprowadzenie do ustroju samorządu wojewódzkiego domniemania właściwości na rzecz organu stanowiącego. Należy również powtórzyć postulat podnoszony przez przedstawicieli doktryny o konieczności uzupełnienia u.s.p. o instytucję domniemania właściwości. Brak klauzuli generalnej należy ocenić negatywnie, jako że przepisy materialnego prawa administracyjnego, stanowiąc o sprawach powiatowych, nie przesądzają o tym, który z organów odpowiada za ich realizację.⁷⁵¹ W obecnym stanie prawnym wzajemna relacja organów powiatowych obarczona jest luką prawną, która tworzy przestrzeń do powstawania sporów kompetencyjnych.⁷⁵²

Interesującą kwestią jest również tematyka sposobu określania sposobu wykonywania uchwał organu stanowiącego. W samorządowych ustawach ustrojowych niniejszą kompetencję przypisano wyłącznie wójtowi.⁷⁵³ Stosując wykładnię literalną samorządowych ustaw

⁷⁴⁹ W. Kisiel, *Podstawy (...)*, s. 10.

⁷⁵⁰ J. Jagoda, *Podział kompetencji między organami jednostki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania mieniem*, Samorząd Terytorialny 4/2022, s. 17.

⁷⁵¹ A. Wierzbica, *Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego i ich aparat pomocniczy* [w:], *System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz Tom II, Warszawa 2022 r., s. 259.

⁷⁵² Potencjalny spór kompetencyjny może wyniknąć z realizacji postanowień ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm., dalej: u.o.p.d.k. W art. 9 u.o.p.d.k. wprowadzony został obowiązek organizacji działalności kulturalnej na poziomie gmin, powiatów, województw poprzez utworzenie samorządowych instytucji kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Natomiast w art. 10 ust. 1 u.o.p.d.k. ustawodawca przyznał jednostkom samorządu terytorialnego, które tworzą instytucje kultury miano organizatorów. Niemniej w u.o.p.d.k. nie doprecyzowano, który z organów jednostek samorządu terytorialnego realizuje zadania ciężące na organizatorze. O ile w przypadku gmin i województw, poprzez zastosowanie domniemania właściwości, można wskazać, że właściwe będą odpowiednio rady gmin oraz zarządy województw, o tyle w przypadku powiatów wskazanie organu właściwego jest znacząco utrudnione lub wręcz niewykonalne. *por.* C. Kociński, *Normy domniemania w prawie samorządu terytorialnego, cz. II*, Samorząd Terytorialny nr 5/2007, s. 17.

⁷⁵³ *por.* art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g. W przepisach u.s.p. oraz u.s.w. ustawodawca nie wprowadził tożsamej regulacji.

ustrojowych, można stwierdzić, że pozycja prawna wójta w tym względzie jest silniejsza aniżeli zarządu w powiecie i województwie. Gminny organ wykonawczy korzysta ze swobody ustalania, w jaki sposób dana uchwała ma być wykonana.⁷⁵⁴ W literaturze przedmiotu wskazuje się jednak na konieczność uznania, że zarząd również jest uprawniony do określania sposobu wykonania uchwały, o ile sposób ten nie został wskazany przez organ stanowiący lub w przepisach szczególnych.⁷⁵⁵ Wszakże określenie sposobu stanowi początkowy element procesu wykonywania uchwały.⁷⁵⁶

Prezentowany pogląd jest kwestionowany przez organy nadzorcze. Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 2 grudnia 2022 r. uznał, że sposób wykonania uchwały, w tym wskazanie jaki podmiot podległy organowi wykonawczemu będzie partycypował w jej wykonaniu, stanowi wyłączną kompetencję zarządu.⁷⁵⁷ Natomiast Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że sposób wykonania uchwały nie podlega uregulowaniu w uchwale rady powiatu, ponieważ jest to wyłączna kompetencja organu wykonawczego.⁷⁵⁸

Pogląd przedstawiony przez organy nadzorcze wydaje się jednak kontrowersyjny. W uzasadnieniach rozstrzygnięć nadzorczych wojewodowie w sposób stanowczy przyjmują, że określenie sposobu wykonania uchwały jest wyłączną kompetencją zarządu powiatu. W opinii autora niniejszej pracy jest to nadinterpretacja regulacji ustawowych. Stosując argument racjonalnego ustawodawcy, przyjąć należy, że skoro w u.s.g. wyraźnie podkreślono kompetencję wójta do określania sposobów wykonywania uchwał, to brak tożsamej regulacji w u.s.p. należy odczytywać jako intencjonalne osłabienie roli organu wykonawczego w powiecie. Co prawda, określenie sposobu wykonania uchwały jest elementem procesu wykonywania uchwał, ale nie wydaje się, żeby wskazanie przez radę powiatu np. sposobu finansowania wpływało na samodzielność organu wykonawczego w realizacji swojego zadania. Należy więc zaaprobować pogląd przedstawiony przez E. Urę i uznać, że co do zasady zarząd powiatu jest uprawniony do określenia sposobu wykonania uchwały, ale może zdarzyć się, że sposób wykonania będzie określony przez organ stanowiący lub przez przepisy ustaw szczególnych. Natomiast z całą stanowczością należy podkreślić, że w przypadku samorządu

⁷⁵⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 2019 r. sygn. akt II OSK 661/17, LEX nr 2639381.

⁷⁵⁵ E. Ura, *Wójt, zarząd powiatu i zarząd województwa jako organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego – porównanie ich statusu prawnego* [w:], *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2014, s. 18.

⁷⁵⁶ Tamże.

⁷⁵⁷ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 2 grudnia 2022 r. sygn. akt NPII.4131.1.948.2022, Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2022 r. poz. 7856.

⁷⁵⁸ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 31 stycznia 2012 r. sygn. akt NK-N2.4131.11.2012.JB6-1, Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2012 r. poz. 488.

gminnego określenie sposobu wykonania uchwały przez radę gminy stanowi istotne naruszenie przepisów prawa.⁷⁵⁹

W tym miejscu należy zasygnalizować, że w przypadku zarządu województwa, kwestia wskazania organu właściwego do określenia sposobu wykonania uchwał zdaje się prostsza, ponieważ na gruncie u.s.w. funkcjonuje domniemanie właściwości na rzecz organu wykonawczego. Oznacza to zatem, że jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, to za właściwy organ należy uznać zarząd województwa.

Przyjęta na gruncie ustrojowych ustaw samorządowych nazwa *organ wykonawczy* i związana z nią funkcja wykonywania uchwał nie wyczerpuje wszystkich prawnych możliwości działania, i jest jedynie pewnym hasłem zwracającym uwagę na funkcję zasadniczą.⁷⁶⁰ Już z treści art. 30 ust. 1 *in fine* u.s.g. oraz art. 32 ust. 1 *in fine* u.s.p. wynika, że wójt oraz zarząd powiatu wykonują zadania gminy lub powiatu określone przepisami prawa. Natomiast zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.⁷⁶¹ Katalog przykładowych zadań został wyszczególniony przede wszystkim w ust. 2 przywołanych regulacji. Co do zasady zadania wójtów oraz zarządu powiatu i województwa są podobne i sprowadzają się do:

- przygotowywania projektów uchwał,⁷⁶²
- gospodarowania mieniem jednostki samorządu terytorialnego,
- wykonywania budżetu,
- zatrudniania i zwalniania kierowników odpowiednio gminnych, powiatowych lub wojewódzkich jednostek organizacyjnych,
- uchwalania regulaminu organizacyjnego urzędu gminy lub odpowiednio starostwa powiatowego oraz urzędu marszałkowskiego.

Należy również wskazać, że organy wykonawcze gminy oraz powiatu są odpowiedzialne za opracowanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach polityki rozwoju.⁷⁶³ Natomiast zarząd województwa ma powierzone przygotowanie projektów strategii rozwoju województwa i innych strategii rozwoju, planu zagospodarowania

⁷⁵⁹ A. Szewc, *Art. 30 [w:], Ustawa o samorządzie gminnym (...)*, s. 495.

⁷⁶⁰ J. Zimmermann, *Prawo (...)*, s. 291.

⁷⁶¹ por. art. 41 ust. 1 u.s.w.

⁷⁶² Zgodnie z art. 41 ust. 2 pkt 3 u.s.w. zarząd województwa jest zobowiązany wyłącznie do przygotowania projektu uchwały budżetowej. Jest to odmienne rozwiązanie względem art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.g. oraz art. 32 ust. 2 pkt 1 u.s.p., które nakładają na gminny oraz powiatowy organ wykonawczy obowiązek sporządzania projektów uchwał.

⁷⁶³ por. art. 30 ust. 2 pkt 1a u.s.g. oraz art. 32 ust. 2 pkt 2a u.s.p.

przestrzennego, regionalnych programów operacyjnych, programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności oraz ich wykonywania.⁷⁶⁴ Zadaniem wojewódzkiego organu wykonawczego jest również monitorowanie i analizowanie procesów rozwojowych w układzie przestrzennym oraz strategii rozwoju województwa, regionalnych programów operacyjnych, programów rozwoju i programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności oraz kontraktu terytorialnego, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,⁷⁶⁵ a także organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi.⁷⁶⁶

Warto dostrzec, że wójt jest jedynym organem wykonawczym w systemie prawa samorządu terytorialnego, który kieruje bieżącymi sprawami jednostki oraz reprezentuje ją na zewnątrz.⁷⁶⁷ W powiecie i w województwie kompetencja, o której mowa w art. 31 u.s.g. została przyporządkowana do właściwości starosty lub marszałka województwa. Zasada reprezentacji gminy na zewnątrz znajduje jednak pewne ograniczenie. W przypadku podejmowania przez wójta czynności prawnych, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.⁷⁶⁸

Wójt dodatkowo opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy.⁷⁶⁹ A także w przypadku braku możliwości bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych.⁷⁷⁰

Nieodłącznym elementem funkcjonowania organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego jest również proces wydawania decyzji. W systemie prawa administracyjnego decyzja jest najbardziej rozpowszechnioną i charakterystyczną formą aktu administracyjnego.⁷⁷¹ Występuje wówczas gdy akt administracyjny dotyczy indywidualnych spraw obywateli regulowanych przez prawo administracyjne i jeśli jego wydanie następuje w trybie postępowania przed organami administracji.⁷⁷² Celem wydania decyzji administracyjnej jest więc rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy administracyjnej w przedmiocie uprawnień lub

⁷⁶⁴ por. art. 42 ust. 2 pkt 4 u.s.w.

⁷⁶⁵ por. art. 42 ust. 2 pkt 4a u.s.w.

⁷⁶⁶ por. art. 42 ust. 2 pkt 5 u.s.w.

⁷⁶⁷ por. art. 31 u.s.g.

⁷⁶⁸ por. art. 46 ust. 3 u.s.g.

⁷⁶⁹ por. art. 31a u.s.g.

⁷⁷⁰ por. art. 31b u.s.g.

⁷⁷¹ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 162.

⁷⁷² E. Ura, *Prawo (...)*, s. 163.

obowiązków podmiotu usytuowanego poza strukturami administracji publicznej.⁷⁷³ Zestawienie pojęcia decyzji administracyjnej ze sferą aktywności organów wykonawczych nastąpiło w art. 39 u.s.g.⁷⁷⁴, w art. 38 u.s.p.⁷⁷⁵ oraz w art. 46 u.s.w.⁷⁷⁶ Ustawodawca przyjął, że w gminie właściwym do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej jest wójt, o ile przepisy nie stanowią inaczej. W powiecie przyjęto zaś, że właściwym podmiotem do wydawania decyzji jest starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu. Natomiast w województwie decyzje wydawane są przez marszałka województwa, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Wykładnia literalna przywołanych regulacji wskazuje, że zamierzeniem ustawodawcy było przypisanie kompetencji do wydawania decyzji pojedynczym podmiotom, pojmowanych jako monokratyczne organy administracji publicznej. Choć oczywistym jest, że na gruncie ustrojowych ustaw samorządowych starosta oraz marszałek województwa występują wyłącznie w roli członków organów wykonawczych, to ustawodawca skorzystał z możliwości udzielonej w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. i zrównał ich rolę z pozycją prawną organu wykonawczego gminy. Jako

⁷⁷³ K. Sobieralski, *Decyzja administracyjna jako klasyczna forma zewnętrznego aktu administracyjnego* [w:], *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 275.

⁷⁷⁴ por. art. 39 u.s.g.:

1. Decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.
2. Wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1, w imieniu wójta.
3. (uchylony).
4. Do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1.
5. Od decyzji wydanej przez wójta lub organ, o którym mowa w ust. 4, służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

⁷⁷⁵ por. art. 38 u.s.p.:

1. W indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu.
2. Starosta może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji, o których mowa w ust. 1.
- 2a. Decyzje wydane przez zarząd powiatu z zakresu administracji publicznej podpisuje starosta. W decyzji wymienia się imiona i nazwiska członków zarządu, którzy brali udział w wydaniu decyzji.
3. Od decyzji, o których mowa w ust. 1 i 2, służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

⁷⁷⁶ por. art. 46 u.s.w.:

1. Decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje marszałek województwa, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.
2. Marszałek województwa może upoważnić wicemarszałków, pozostałych członków zarządu województwa, pracowników urzędu marszałkowskiego oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych do wydawania w jego imieniu decyzji, o których mowa w ust. 1.
- 2a. Decyzje wydane przez zarząd województwa w sprawach z zakresu administracji publicznej podpisuje marszałek. W decyzji wymienia się imiona i nazwiska członków zarządu, którzy brali udział w wydaniu decyzji.
3. Od decyzji, o których mowa w ust. 1, służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, a w sprawach powierzonych na podstawie porozumienia z wojewodą - do właściwego ministra.
4. (uchylony).

odstępstwo od zasady należy więc traktować sytuację, w której właściwość do wydawania decyzji została określona na rzecz innego organu.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na odmienną jaką występuje w art. 38 ust. 1 u.s.p. względem regulacji z art. 39 ust. 1 u.s.p. oraz art. 46 ust. 1 u.s.w. O ile bowiem w regulacjach dotyczących samorządu gminnego i wojewódzkiego wskazano, że ustawy mogą określać odmienny podmiot właściwy do wydawania decyzji, o tyle na gruncie u.s.p. ograniczono możliwość zmiany właściwości do wydawania decyzji wyłącznie do zarządu powiatu. Przyjąć zatem należy, że w powiecie krąg potencjalnych podmiotów do wydawania decyzji został ograniczony do starosty i zarządu powiatu.

Decyzje wydawane przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego lub też przez ich przewodniczących dotyczą spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, które dotyczą zadań własnych lub zadań administracji rządowej zleconych jednostce do wykonania.⁷⁷⁷ Pojęcie indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej należy utożsamiać z użytym w art. 1 pkt 1 k.p.a. określeniem sprawa indywidualna rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej.⁷⁷⁸ Podstawy prawne do wydawania decyzji administracyjnych przez wójta wynikać będą z regulacji administracyjnego prawa materialnego, a także z aktów prawa miejscowego. Należy jednak podkreślić, że przedmiotem rozstrzygnięć wójta będą wyłącznie sprawy dotyczące uprawnień lub obowiązków jednostki, które mieszczą się we właściwości gminy i rozstrzygane są w drodze decyzji.⁷⁷⁹ Istnieje bowiem szereg spraw administracyjnych, dla których załatwienia właściwe są inne formy np. czynności materialno-techniczne.⁷⁸⁰

Wypada odnotować, że kompetencja do wydawania decyzji nie oznacza obowiązku osobistego sporządzania decyzji. Ustawodawca na kanwie art. 39 ust. 2 u.s.g., art. 38 ust. 2 u.s.p. oraz art. 46 ust. 2 u.s.w. przewidział tzw. dekoncentrację uprawnień polegającą na możliwości upoważnienia przez wójta, starostę, marszałka województwa do wydawania decyzji w ich imieniu odpowiednio:

- Zastępców wójta lub pracowników urzędu gminy;

⁷⁷⁷ A. Marekwa, *Art. 46 [w:], Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 461.

⁷⁷⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2010 r. sygn. akt IV SA/GI 845/09, LEX nr 758420.

⁷⁷⁹ P. Dańczak, *Art. 39 [w:], Ustawy (...)*, s. 508.

⁷⁸⁰ P. Gołaszewski, K. Wąsowski, *Art. 1 [w:], Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wydanie 7*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 16.

- Wicestarostów, poszczególnych członków zarządu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu;
- Wicemarszałków, pozostałych członków zarządu, pracowników urzędu marszałkowskiego oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.⁷⁸¹

Dobór osoby upoważnionej jest wyłączną kompetencją organu właściwego do wydawania decyzji administracyjnych.⁷⁸² Jednakże istotne jest, aby upoważnienie zostało sporządzone z uwzględnieniem art. 268a k.p.a.⁷⁸³ Upoważnienie powinno zostać utrwalone na piśmie w formie tradycyjnej lub elektronicznej, a jego treść powinna być jasna i nie nasuwać wątpliwości co do osoby upoważnionej, zakresu spraw lub kategorii spraw, które mogą być załatwiane przez pracownika oraz daty obowiązywania upoważnienia.⁷⁸⁴ Wydaje się, że dopuszczalne jest również sporządzenie zbiorczego upoważnienia dla pracowników aparatu pomocniczego, o ile w dokumencie upoważnieni będą wymienieni z imienia i nazwiska.

Szczególny rodzaj upoważnienia został przewidziany natomiast w art. 39 ust. 4 u.s.g. Rada gminy jest uprawniona do upoważnienia organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz organów jednostek organizacyjnych, oraz podmiotów, z którymi gmina posiada zawartą umowę w celu wykonywania zadań jednostki do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że tak sformułowany przepis stanowi podstawę prawną ingerencji organu stanowiącego w zakres kompetencyjny organu wykonawczego. Rada gminy posiada uprawnienie prowadzące do pozbawienia wójta właściwości miejscowej, rzeczowej i funkcjonalnej do załatwiania indywidualnych spraw w wyznaczonym zakresie.⁷⁸⁵ Co istotne, organ wykonawczy nie jest wyposażony w żaden instrument prawny, który umożliwiłby podniesienie sprzeciwu od pozbawienia kompetencji na rzecz nie tylko organu wykonawczego jednostki pomocniczej lub organizacyjnej, ale również na rzecz organu podmiotu znajdującego się poza strukturą samorządową.

⁷⁸¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2020 r. sygn. akt I GSK 620/20, LEX nr 3052570.

⁷⁸² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2017 r. sygn. akt I OSK 393/17, LEX nr 2450774.

⁷⁸³ por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 15 września 2020 r. sygn. akt II SA/Ke 167/20, LEX nr 3090741, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 października 2020 r. sygn. akt II SA/Lu 365/20, LEX nr 3083602.

⁷⁸⁴ por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2017 r. sygn. akt I OSK 1642/16, LEX nr 2347144, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 42/07, LEX nr 336995.

⁷⁸⁵ P. Dańczak, *Art. 39 [w:], Ustawy (...)*, s. 511.

W opinii autora pracy, obecne brzmienie art. 39 ust. 4 u.s.g. tworzy swoistą przestrzeń do wykorzystywania uprawnień przez członków organów stanowiących w celach tzw. walki politycznej z osobą piastującą funkcję organu wykonawczego. Istnieje bowiem możliwość intencjonalnego uszczuplenia kompetencji, w celu wykazania niskiej sprawczości organu wykonawczego. Należy zatem postulować za uchyleniem art. 39 ust. 4 u.s.g. i rozszerzeniem kręgu podmiotów wskazanych w art. 39 ust. 2 u.s.g. o organy wykonawcze jednostek pomocniczych oraz organizacyjnych, a także o podmioty, o których mowa jest w art. 9 ust. 1 u.s.g. Tym samym, decyzja o udzieleniu upoważnienia pozostawałaby w wyłącznej kompetencji organu wykonawczego. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być uzależnienie możliwości udzielenia upoważnienia przez radę gminy od uprzedniego wniesienia wniosku przez organ wykonawczy.⁷⁸⁶

Szczególne okoliczności występują również w przypadku, gdy przepis ustawy określa zarząd powiatu lub województwa jako organ właściwy do wydawania decyzji administracyjnej.⁷⁸⁷ Wówczas należy odpowiedzieć na pytanie, czy w świetle art. 38 ust. 2 u.s.p. oraz art. 46 ust. 2 u.s.w. kolegiálny organ wykonawczy jest uprawniony do udzielenia upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu? Kontrowersje wzbudza sformułowanie przywołanych przepisów, w których ustawodawca jednoznacznie wskazuje, że podmiotem uprawnionym do wydawania upoważnień jest wyłącznie starosta oraz marszałek województwa. W samorządowych ustawach ustrojowych brak jest regulacji, które nadawałyby tożsame uprawnienie zarządowi powiatu lub zarządowi województwa.

Poszukując odpowiedzi na postawione pytanie, K. S. Kasina wskazuje, że podstawą możliwości udzielenia upoważnienia przez kolegiálny organ wykonawczy jest art. 268a k.p.a.⁷⁸⁸ Ogólny przepis postępowania administracyjnego nadaje każdemu organowi administracji publicznej uprawnienie do upoważniania pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu. Istotne jest jednak, że w przeciwieństwie do norm z art. 38 ust. 2 u.s.p. oraz art. 46 ust. 2 u.s.w. przepis z art. 268a k.p.a. umożliwia zarządowi udzielenie

⁷⁸⁶ Cz. Martysz, *Art. 39 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym (...)*, s. 680.

⁷⁸⁷ Przykładem uprawnienia kolegiálnych organów wykonawczych do wydawania decyzji administracyjnych jest możliwość ustanowienia trwałego zarządu nad nieruchomością stanowiącą własność powiatu lub województwa. Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2023 r. poz. 344, dalej: u.g.n. trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej ustanawia właściwy organ w drodze decyzji. Przez pojęcie właściwego organu należy rozumieć organ wykonawczy powiatu i województwa. Por. art. 4 pkt 9 u.g.n.

⁷⁸⁸ K. S. Kasina, *Art. 268a [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, Warszawa 2019, s. 372.

upoważnień wyłącznie pracownikom obsługujących ten organ tj. pracowników starostwa powiatowego (urzędu marszałkowskiego).⁷⁸⁹

Odmienne poglądy sformułował natomiast K. Glibowski, uznając, że art. 268a k.p.a. jest związany wyłącznie z zasadą jednoosobowego kierownictwa w administracji publicznej i ma na celu zagwarantowanie wykonywania zadań monokratycznego organu w trakcie jego nieobecności.⁷⁹⁰ Ponadto, właściwość kolegialnego organu wykonawczego do wydawania decyzji jest traktowana przez ustawodawcę na zasadzie wyjątku. O przyznaniu władczej kompetencji organowi o charakterze kolegialnym może świadczyć m.in. chęć pozostawienia sprawy do rozstrzygnięcia kilku osobom. A zatem, upoważnienie jednej konkretnej osoby do wydawania takiej byłoby niezgodne z intencją ustawodawcy.⁷⁹¹

Wydaje się, że pogląd wskazujący na brak możliwości wykorzystania instytucji upoważnienia przez zarząd powiatu lub zarząd województwa jest właściwy. W orzecznictwie wykluczono możliwość zastosowania art. 268a k.p.a. przez organy kolegialne. Dostrzeżono jednak, że istnieje możliwość określenia w przepisach ustaw szczególnych uprawnienia do wydawania upoważnień przez organy wieloosobowe.⁷⁹² Celem instytucji upoważnienia jest umożliwienie wydawania decyzji administracyjnych w przypadku, gdy organ monokratyczny nie jest w stanie wydać aktu rozstrzygającego osobiście.⁷⁹³ Uprawnienie do wydawania upoważnień przez zarząd powiatu lub zarząd województwa należy więc traktować w kategoriach wyjątku.

Badając proces wydawania decyzji administracyjnych przez kolegialne organy wykonawcze, warto również zauważyć, że prawidłowość wydania aktu rozstrzygającego nie jest uzależniona od uczestnictwa wszystkich członków organu w procesie decyzyjnym. Wskazuje na to treść art. 38 ust. 2a zdanie drugie u.s.p. oraz art. 46 ust. 2a zdanie drugie u.s.w.,

⁷⁸⁹ Tamże.

⁷⁹⁰ K. Glibowski, *Art. 268a [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wydanie 7*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 1545.

⁷⁹¹ Tamże.

⁷⁹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 stycznia 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 942/16, LEX nr 2204816.

Przykład uprawnienia do udzielenia upoważnienia przez kolegialny organ wykonawczy do wydawania decyzji administracyjnych znajduje się w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm., dalej: u.o.d.p. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2 i 3 u.o.d.p. zarząd powiatu (województwa) pełni rolę zarządcy dróg powiatowych (wojewódzkich). Wśród kompetencji zarządców dróg publicznych znajduje się możliwość wydawania decyzji w przedmiocie zezwolenia na lokalizację zjazdu (art. 29 ust. 1, w związku z ust. 5 u.o.d.p.). Jednakże stosownie do art. 21 ust. 1a u.o.d.p. zarząd powiatu (województwa) może upoważnić pracowników starostwa, urzędu marszałkowskiego albo pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalony zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych.

⁷⁹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 września 2022 r. sygn. akt IV SA/Po 427/22, LEX nr 3411557.

z którego wynika, że w decyzji wymienia się imiona i nazwiska członków zarządu, którzy brali udział w wydaniu decyzji. Wbrew brzmieniu zdania pierwszego art. 38 ust. 2a u.s.p. oraz art. 46 ust. 2a u.s.w. nie jest niezbędne, aby każda decyzja była podpisana przez starostę lub marszałka województwa. Zdarzyć się może, że przewodniczący zarządu będzie nieobecny w trakcie wydawania decyzji. Na ten fakt zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2019 r., uznając, że wobec braku szczególnych regulacji dotyczących posiedzeń zarządu w sprawie wydania decyzji, nie jest dopuszczalnym stwierdzenie o istnieniu obowiązku złożenia podpisu przez przewodniczącego zarządu w sytuacji, gdy nie uczestniczył w jej wydaniu.⁷⁹⁴ W takiej sytuacji zagadnienie osoby uprawnionej do złożenia podpisu pod decyzją powinno być uregulowane w statucie jednostki samorządu terytorialnego w rozdziale dotyczącym trybu pracy zarządu.⁷⁹⁵

Istotnym zagadnieniem z zakresu zadań organów wykonawczych jest również ich działalność prawotwórcza. Podstawą rozważań dotyczących działalności prawotwórczej organów wykonawczych jest art. 94 Konstytucji RP. Ustrojodawca wskazał, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Z normy konstytucyjnej wynika więc, że możliwość podejmowania działań legislacyjnych została przypisana zarówno organom stanowiącym, jak również organom wykonawczym.

Doprecyzowanie normy konstytucyjnej zawarto w art. 41 ust. 1 u.s.g. art. 40 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 18 pkt 1 u.s.w. poprzez określenie, że stanowienie aktów prawa miejscowego należy do właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Należy jednak dostrzec, że ustawodawca wprowadził do porządku prawnego wyjątek od przedstawionej zasady. W art. 41 ust. 2 u.s.g. oraz w art. 40 ust. 1 u.s.p. dopuszczono możliwość wydawania przepisów porządkowych przez wójta lub zarząd powiatu w przypadkach niecierpiących zwłoki.⁷⁹⁶

Z dyspozycji art. 40 u.s.g. oraz art. 40-41 u.s.p. wynika, że co do zasady organ stanowiący gminy lub powiatu może podjąć dwa rodzaje przepisów porządkowych tj. na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego oraz w zakresie nieuregulowanym w

⁷⁹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2019 r. sygn. akt I GSK 1476/18, LEX nr 2756594.

⁷⁹⁵ Cz. Martysz, *Art. 38 [w:], Ustawa o samorządzie powiatowym (...), s. 614.*

⁷⁹⁶ W przepisach u.s.w. nie wprowadzono uprawnienia zarządu województwa do stanowienia przepisów porządkowych. Kompetencja stanowienia przepisów porządkowych w województwie został przypisana do właściwości wojewody. Por. art. 59 i nast. ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

odrębnych ustawach, lub innych przepisach powszechnie obowiązujących.⁷⁹⁷ Na kanwie niniejszej pracy warto zwrócić szczególną uwagę na przepisy porządkowe, które nie znajdują podstawy prawnej w ustawach szczególnych. W przypadku zaistnienia przesłanek działalności prawotwórczej organu wykonawczego, wójt będzie uprawniony do wydania przepisów porządkowych, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.⁷⁹⁸ Natomiast zarząd powiatu, w myśl art. 41 ust. 1 u.s.p., uprawniony będzie do wydawania przepisów porządkowych, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. Stosownie jednak do art. 41 ust. 3 u.s.g. oraz art. 42 ust. 3 u.s.p. przepisy porządkowe podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji organu stanowiącego.

Odstępując jednak od omówienia teoretycznych aspektów podejmowania przepisów porządkowych, gdyż materia ta wykracza poza zakres przedmiotowy niniejszej dysertacji, należy podkreślić, że poprzez użycie w art. 40 ust. 3 u.s.g. oraz w art. 41 ust. 1 u.s.p. pojęć niedookreślonych pojawiła się błędna wykładnia zakresu swobody działania prawotwórczego organów wykonawczych. Tytułem przykładu należy wskazać, na próby wykorzystania kompetencji prawotwórczej przez organy wykonawcze w pierwszych miesiącach epidemii COVID-19.⁷⁹⁹ Organy wykonawcze podejmowały przepisy porządkowe w przedmiocie szeroko pojętej działalności jednostki samorządu terytorialnego. Jako przykład należy wskazać na uregulowanie czasowego odstąpienia od poboru opłat za parkowanie pojazdów w strefach płatnego parkowania.

Działanie organów wykonawczych nie zyskało jednak aprobaty przedstawicieli judykatury. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 10 września 2020 r. uznał, że trudności organizacyjne związane z dezynfekcją parkomatów nie mogą być uznane za sytuację niemożliwą do rozwiązania i wymagającą podjęcia interwencji burmistrza.⁸⁰⁰ Naczelny Sąd Administracyjny utrzymał w mocy wyrok sądu pierwszej instancji, wskazując dodatkowo, że nie zostały kumulatywnie spełnione przesłanki uprawniające organ do podjęcia przepisów porządkowych tj.:

⁷⁹⁷ G. Giejlaszewska *Przesłanki prawne stanowienia przepisów porządkowych w gminie*, Samorząd Terytorialny 5/2021, s. 56-57.

⁷⁹⁸ por. art. 40 ust. 3 u.s.g.

⁷⁹⁹ Pierwszy przypadek COVID-19 w Polsce, link: <https://www.gov.pl/web/zdrowie/pierwszy-przypadek-koronawirusa-w-polsce> [dostęp dnia: 28 marca 2022 r.].

⁸⁰⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 września 2020 r. sygn. akt II SA/Gl 930/20, LEX nr 3064157.

- tzw. przesłanka obiektywna polegająca na braku uregulowania danego zakresu w odrębnych przepisach,
- tzw. przesłanka subiektywna, dotycząca powstania sytuacji niezbędności wprowadzenia regulacji przeciwdziałającej zagrożeniu.⁸⁰¹

W judykaturze dostrzeżono, że przepisy prawa dotyczące odstąpienia od zasady stanowienia przepisów porządkowych przez organy stanowiące należy interpretować w sposób ścisły.⁸⁰² Organ wykonawczy nie są właściwe do stanowienia przepisów porządkowych w innych sytuacjach, aniżeli w przypadkach zaistnienia bezpośredniego zagrożenia dóbr, wymagającego niecierpiącej zwłoki interwencji prawodawczej.⁸⁰³ Organ wykonawczy jest uprawniony do podejmowania przepisów porządkowych tylko w przypadku wystąpienia przesłanki *niezbędności* podjęcia natychmiastowych działań dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.⁸⁰⁴ Potrzeba natychmiastowej reakcji legitymizuje stanowienie przepisów porządkowych przez organy wykonawcze.⁸⁰⁵

Biorąc więc pod uwagę restrykcyjną wykładnię podstaw prawnych ustanawiania norm porządkowych, przyjąć należy, że kompetencja organów wykonawczych do tworzenia aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ograniczona. Skoro prawodawca wprowadza w drodze ustawy szczególnej rozwiązania, które mogłyby być przedmiotem przepisów porządkowych organów wykonawczych, to wydaje się, że organ samorządowy traci kompetencję prawotwórczą. Bez znaczenia przy tym pozostaje ocena organu na temat niewystarczającego charakteru przyjmowanej normy prawnej.

Analizując zagadnienie działalności prawotwórczej organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w *sensie largo*, należy wyraźnie podkreślić, że autor niniejszej pracy dostrzega oparcie polskiego ustroju prawnego na koncepcji zamkniętego systemu źródeł prawa.⁸⁰⁶ Nie podlega dyskusji, że w art. 87 Konstytucji RP ustrojodawca wprowadził do porządku prawnego katalog powszechnie obowiązujących źródeł prawa. Koncepcja zamkniętego systemu źródeł prawa uniemożliwia uzupełnianie go aktami normatywnymi

⁸⁰¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2021 r. sygn. akt II GSK 144/21, LEX nr 3156354.

⁸⁰² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 2021 r. sygn. akt II GSK 775/21, LEX nr 3244089.

⁸⁰³ Tamże.

⁸⁰⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2021 r. sygn. akt II GSK 874/21, LEX nr 3240668.

⁸⁰⁵ Tamże.

⁸⁰⁶ P. Radziejewicz, *Art. 87 [w:], Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wydanie II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX wydanie elektroniczne.

nieprzewidzianymi w ustawie zasadniczej i kreowanie kompetencji prawodawczych dla podmiotów spoza konstytucyjnego katalogu.⁸⁰⁷

W nauce prawa administracyjnego zauważono jednak, że zamknięty system źródeł prawa okazuje się problematyczny dla podmiotów stosujących prawo administracyjne. F. Longchamps uznał, że prawo administracyjne w przeciwieństwie do praw cywilnego i prawa karnego nie zostało oparte na starannie wypracowanych ustawach. Poza zastosowaniem ustaw, prawo administracyjne charakteryzuje się niezliczoną ilością rozporządzeń, uchwał, zarządzeń, ogólników, orzeczeń sądów i organów administracji oraz praw zwyczajowych.⁸⁰⁸ Choć źródła te nie zawsze czynią zadość wymaganiom formalnym, to są jednak niemałej wagi życiowej w stosunkach między administracją a ludnością. Dlatego, należy spojrzeć na prawo administracyjne jako na porządek otwarty, który jest tworzony, uzupełniany i zmieniany nie tylko drogami uprzednio w nim określonymi.⁸⁰⁹

Kontynuatorem idei otwartego katalogu źródeł prawa administracyjnego jest m.in. J. Zimmermann. Konstytucja RP nie wyróżnia przepisów administracyjnych będących normatywnymi aktami stosowania prawa, które są charakterystyczne i niezbędne do wykonywania zadań administracji publicznej.⁸¹⁰ Dla ustrojodawcy są to wyłącznie formy działania organów administracji publicznej, natomiast dla podmiotów stosujących prawo administracyjne są to również źródła prawa, które mają ustalone miejsce w prawie administracyjnym.⁸¹¹ System źródeł prawa administracyjnego powinien więc odnosić się do aspektów praktycznych, z uwzględnieniem występujących tendencji oraz zjawisk.⁸¹² Uzupełnieniem prawa administracyjnego są również wspomniane przepisy administracyjne, normy wewnętrzne, a także tzw. źródła niezorganizowane.⁸¹³

W ocenie działalności prawotwórczej organów wykonawczych szczególne znaczenie będzie mieć zagadnienie niezorganizowanych źródeł prawa, które należy rozumieć jako zewnętrzne formy działania administracji publicznej lub sądu administracyjnego, zawierające normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, ale wykraczające poza system źródeł prawa

⁸⁰⁷ Tamże.

⁸⁰⁸ F. Longchamps, *O źródłach prawa administracyjnego* [w:], *Studia z zakresu prawa administracyjnego. Ku czci Prof. Dra Mariana Zimmermanna*, red. W. Jaśkiewicz, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Wydział Historii i Nauk Społecznych, Prace Komisji Nauk Społecznych, Tom XVI Zeszyt 2, Warszawa – Poznań 1973 r. s. 98.

⁸⁰⁹ F. Longchamps, *O źródłach (...)*, s. 97.

⁸¹⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne, wydanie 10 (...)*, s. 105.

⁸¹¹ Tamże.

⁸¹² D. Dąbek, *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa* [w:], *Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Zakopane, 24-27 września 2006 r., Warszawa 2007, s. 87.

⁸¹³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne, wydanie 10 (...)*, s. 106.

w znaczeniu konstytucyjnym.⁸¹⁴ Niezorganizowanym źródłem prawa będą więc wypowiedzi dyrektywalne wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się w postaci uprawnień, nakazów lub zakazów. Elementami składowymi norm zawartych w niezorganizowanych źródła będą: określenie adresatów normy oraz określenie okoliczności jej zastosowania.⁸¹⁵

W literaturze przedmiotu do kategorii niezorganizowanych źródeł prawa kwalifikuje się m.in. interpretacje lub informacje o rozumieniu przez organ znaczenia powszechnie obowiązujących przepisów prawa i stanowią swoistą obietnicę, tworzącą u ich adresatów uzasadnione oczekiwanie co do przyszłego sposobu postępowania organu administracji publicznej tzw. *urzędowe wyjaśnienia przepisów*.⁸¹⁶ Urzędowe interpretacje przepisów prawa są swoistą gwarancją zaufania do państwa i prawa, a w indywidualnych przypadkach służą wyjaśnieniu, czy zaistniały lub mający zaistnieć konkretny stan faktyczny jest, lub będzie objęty normą prawa powszechnie obowiązującego.⁸¹⁷

Przykładem urzędowych wyjaśnień przepisów prawa są interpretacje podatkowe. W polskim systemie prawnym przewidziane zostały interpretacje o charakterze ogólnym (generalnym)⁸¹⁸ oraz interpretacje o charakterze indywidualnym.⁸¹⁹ O ile w świetle definicji niezorganizowanych źródeł prawa wyrażonej przez D. Dąbek nie budzi wątpliwości możliwość zakwalifikowania interpretacji ogólnej jako źródła prawa, o tyle wątpliwości pojawiają się w przypadku interpretacji indywidualnych.

Przez pojęcie indywidualnej interpretacji podatkowej należy rozumieć wykładnię przepisów prawa podatkowego na wniosek zainteresowanego.⁸²⁰ Opierając się na językowym znaczeniu słowa *indywidualna*, należałoby rzeczywiście uznać, że interpretacja indywidualna leży w sprzeczności z generalnym i abstrakcyjnym charakterze niezorganizowanych źródeł prawa. Odnosząc się jednak do norm prawnych należy dostrzec, że zgodnie z art. 14n § 1 pkt 1-3 o.p. zastosowanie interpretacji indywidualnej może być rozszerzone poza jednostkową sprawę. Ponadto, stosownie do art. 14b § 2 o.p. interpretacja indywidualna może dotyczyć nie tylko zaistniałego stanu faktycznego, ale również przyszłego, ewentualnego stanu faktycznego.

⁸¹⁴ D. Dąbek, *Współczesne (...)*, s. 61.

⁸¹⁵ Tamże.

⁸¹⁶ M. Błachucki, *Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa wydawane przez organy administracji publicznej* [w:], *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014, s. 124.

⁸¹⁷ M. Kotulski, *Interpretacje podatkowe jako niezorganizowane źródła prawa* [w:], *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Warszawa 2022, s. 192.

⁸¹⁸ por. art. 14a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm., dalej: o.p.

⁸¹⁹ por. art. 14b o.p.

⁸²⁰ por. art. 14b § 1 o.p.

To wszystko wskazuje, że interpretacje indywidualne powinny być traktowane jako element niezorganizowanych źródeł prawa.⁸²¹

Wobec możliwości zakwalifikowania indywidualnych interpretacji podatkowych do kategorii niezorganizowanych źródeł prawa, istotne wydaje się omówienie działalności prawotwórczej organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, w kontekście art. 14j § 1 o.p., który określa kompetencje oraz zobowiązania wójta, starosty oraz marszałka województwa do wydawania indywidualnych interpretacji podatkowych, stosownie do swojej właściwości.⁸²² Wykładnia przepisów przez organ podatkowy sprowadzana jest do analizy regulacji ustaw podatkowych, postanowień ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów o unikaniu podwójnego opodatkowania oraz ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską innych umów międzynarodowych dotyczących problematyki podatkowej, a także przepisów aktów wykonawczych na podstawie ustaw podatkowych.⁸²³ Z całą stanowczością należy podkreślić, że istotne znaczenie będzie mieć interpretacja aktów prawa miejscowego dotyczących stawek oraz zwolnień podatkowych. Analizowana kompetencja organów samorządowych znajduje swoje *ratio legis* właśnie w istnieniu odrębnego systemu lokalnych źródeł prawa. Nie byłaby bowiem możliwa centralizacja wiążących interpretacji, w świetle gdy organy jednostek samorządu terytorialnego kształtują rozwiązania prawne według swojego uznania.⁸²⁴

Właściwym podmiotem do wydania indywidualnej interpretacji podatkowej będzie więc ten organ, który byłby właściwy do wszczęcia i prowadzenia w danej sprawie postępowania podatkowego. Przesłanka właściwości jest istotnym zagadnieniem, ponieważ zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa podatkowego to wyłącznie organ wykonawczy gminy będzie mógł w praktyce sporządzać indywidualne interpretacje podatkowe. W przypadku starosty oraz marszałka województwa jest to uprawnienie iluzoryczne, ponieważ powiat i województwo nie osiągają własnych dochodów z tytułu podatków.⁸²⁵

⁸²¹ M. Kotulski, *Interpretacje (...)*, s. 196.

⁸²² K. Teszner, *Art. 14j [w:]*, *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk*, red. L. Etel, Warszawa 2022, s. 363.

⁸²³ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 maja 2018 r. sygn. akt II FSK 1369/16, LEX nr 2525578, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 maja 2019 r. sygn. akt I SA/Łd 27/19, LEX nr 2671280.

⁸²⁴ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 22 czerwca 2006 r., druk nr 731, V Kadencja, s. 6.

⁸²⁵ K. Teszner, *Interpretacje przepisów prawa podatkowego [w:]*, *Ordynacja podatkowa. Wzory pism z komentarzem. Wydanie 3*, red. A. Melezini, Warszawa 2021, s. 126.

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że wójt będzie organem właściwym rzeczowo do wydawania indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego w zakresie:

- podatku od nieruchomości,
- podatku od środków transportowych,
- opłaty targowej,
- opłaty od posiadania psów,
- opłaty miejscowej,
- opłaty uzdrowiskowej,
- opłaty reklamowej,
- podatku rolnego,
- podatku leśnego.⁸²⁶

Przyjęta na gruncie o.p. decentralizacja wydawania indywidualnych interpretacji podatkowych jest krytykowana przez przedstawicieli doktryny. Wśród argumentów przemawiających przeciwko kompetencji organów wykonawczych wskazuje się na nieprzygotowanie pracowników aparatu pomocniczego wójta. Brak przygotowania merytorycznego spowodował tendencję wydawania interpretacji niekorzystnych dla podatników, w obawie przed konsekwencjami własnych rozstrzygnięć.⁸²⁷

Pomijając jednak kwestię oceny zasadności decentralizacji wydawania indywidualnych interpretacji podatkowych, należy wskazać na rolę urzędowej wykładni przepisów prawa podatkowego w stosunkach publicznoprawnych. W systemie prawa podatkowego interpretacje pełnią funkcję informacyjną i gwarancyjną.⁸²⁸ Funkcja informacyjna służy podatnikom poznawaniu prawidłowego sposobu wywiązywania się z zobowiązań podatkowych. Natomiast funkcja gwarancyjna wyraża się zakresem ochrony przyznanej podmiotowi, który zastosował się do wydanej lub ogłoszonej interpretacji.⁸²⁹ W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się natomiast, że zastosowanie się przez podatnika do błędnej interpretacji nie zwalnia go od zapłaty podatku, gdyż urzędowa interpretacja nie jest źródłem prawa.⁸³⁰ Funkcja

⁸²⁶ K. Teszner [w:], *Art. 14j [w:], Ordynacja podatkowa (...)*, s. 363-364.

⁸²⁷ H. Dzwonowski, J. Kondratowska-Muszyńska, *Art. 14j [w:], Ordynacja podatkowa. Komentarz. Wydanie 9*, red. H. Dzwonowski, Warszawa 2020, s. 194, cytując pogląd J. Glumińskiej-Pawlic.

⁸²⁸ A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2022, s. 402.

⁸²⁹ Tamże.

⁸³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2017 r. sygn. akt II FSK 3116/16, LEX nr 2241925.

gwarancyjna sprowadza się więc do sytuacji, w której zastosowanie się przez podatnika do interpretacji urzędowej spowodowało powstanie zaległości podatkowej i naliczenie z tego tytułu odsetek za zwłokę lub odpowiedzialność karnoskarbową. Wówczas podatnik nie powinien ponosić odpowiedzialności karnoskarbowej, a organ podatkowy powinien uwzględnić fakt wadliwej interpretacji.⁸³¹

W podobnym tonie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 września 2021 r., wskazując, że funkcja gwarancyjna sprowadza się do nieszkodzenia podmiotowi, który zastosował się do uzyskanej interpretacji.⁸³² Wydanie interpretacji indywidualnej powinno sprowadzać się nie tylko do zaprezentowania zapytania organu podatkowego w zakresie rozumienia określonych przepisów prawa podatkowego na tle sytuacji faktycznej opisanej we wniosku, ale również do zagwarantowania podatnikowi możliwości powoływania się na to stanowisko w razie ewentualnych sporów z organami podatkowymi.⁸³³

Podsumowując przedstawione stanowiska przedstawicieli judykatury, uznać należy, że interpretacje mają rzeczywisty wpływ zarówno na czynności podejmowane przez organ podatkowy, jak również przez podatnika. Tytułem przykładu należy podać sytuację tzw. samoobliczenia wysokości podatku od nieruchomości. Zgodnie z art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁸³⁴ osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a także jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe są obowiązane składać, w terminie do dnia 31 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu - w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku. Ponadto, stosownie do art. 6 ust. 9 pkt 3 u.o.p.o.l. podmioty te zobowiązane są wpłacać obliczony w deklaracji podatek od nieruchomości – bez wezwania – na rachunek właściwej gminy. Wobec określonej przez ustawodawcę samodzielności działania podatnika, wydaje się, że interpretacje indywidualne stanowiąc będą dla podatnika istotne wzorce postępowania. Z tego też względu należy uznać, że wójt podejmuje działania prawotwórcze w ramach wydawania interpretacji podatkowych.

⁸³¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2021 r. sygn. akt I FSK 668/18, LEX nr 3279190.

⁸³² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 września 2021 r. sygn. akt I FSK 407/19, LEX nr 3252674.

⁸³³ Tamże.

⁸³⁴ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 70, dalej: u.o.p.o.l.

Kontynuując wątek zakresu zadaniowo-kompetencyjnego organów wykonawczych wypada dostrzec, że zasadniczym ich źródłem są ustawy szczególne. Właściwość organów wykonawczych dotyczy szerokiego spektrum funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, organy wykonawcze wykonują nie tylko zadania własne gminy, powiatu, województwa, ale również zadania zleczone z zakresu administracji rządowej. Aby zobrazować mnogość zadań przypisanych organom wykonawczym, poniżej została przedstawiona tabela z wybranymi funkcjami wójta, zarządów oraz ich przewodniczących:

Tabela nr 2 – przykłady zadań organów wykonawczych⁸³⁵

Ustawa	Organ właściwy	Rola	Przykładowe zadanie
Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm., dalej: u.p.t.z.	Gmina – Wójt Miasto na prawach powiatu – Prezydent Miasta Powiat – Starosta Województwo – Marszałek województwa (art. 7 ust. 4 pkt 1, 3, 4, 6 u.p.t.z.)	Wykonywanie zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego	Zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 25 ust. 1 u.p.t.z.)
Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Dz. U. z 2023 r. poz. 204 ze zm., dalej: u.o.d.w.	Wójt, burmistrz lub Prezydent Miasta (art. 54 u.o.d.w.)	Organ nadzorczy nad działalnością żłobka, klubu dziecięcego oraz dziennego opiekuna. (art. 54 u.o.d.w.)	Możliwość wstępu na teren nieruchomości, obiektu lub lokalu lub ich części w dniach i godzinach, w których działalność jest wykonywana lub powinna być wykonywana. (art. 56 ust. 2 pkt 1 u.o.d.w.)
Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2022 r. poz. 479 ze zm., dalej: u.p.e.a.	Gmina - Wójt, burmistrz, Prezydent Miasta; Powiat – Starosta; Województwo – Marszałek województwa (art. 20 § 1 pkt 2 u.p.e.a., w związku z art. 1a pkt 14 u.p.e.a.)	Organ egzekucyjny obowiązków o charakterze niepieniężnym (art. 20 § 1 pkt 2 u.p.e.a.)	Egzekucja realizacji obowiązku odbycia przez dziecko w wieku 6 lat rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale

⁸³⁵ Opracowanie własne.

			przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego. (art. 42 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082).
Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, dalej: p.z.p..	Gmina – Wójt, burmistrz, Prezydent Miasta; Powiat – Zarząd powiatu, Województwo – Zarząd województwa (art. 7 pkt 7 p.z.p.)	Kierownik zamawiającego w przypadku, gdy zamawiającym jest odpowiednio gmina, powiat, województwo. (art. 7 pkt 7 p.z.p.)	Obowiązek powołania komisji do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w przypadku, gdy wartość zamówienia jest równa lub przekraczająca progi unijne. (art. 53 ust. 1 p.z.p.)
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.	Gmina – Wójt, burmistrz, Prezydent Miasta; Powiat – Starosta; Województwo – Marszałek województwa (art. 379 ust. 4 p.o.ś.)	Podmiot występujący w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska. (art. 379 ust. 4 p.o.ś.)	Możliwość samodzielnego zebrania danych niezbędnych do złożenia wniosku o ukaranie przez oskarżyciela publicznego. (art. 57 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. z 2022 poz. 1124, ze zm.)

Należy jednak podkreślić, że przedstawiona tabela tylko sygnalizuje różnorodność ról organów wykonawczych. W praktyce wykonywanie zadań okazuje się procesem skomplikowanym, prowadzącym często do sporów kompetencyjnych lub długotrwałych procesów interpretacyjnych. W następnej części rozdziału zostanie przedstawiona wybrana problematyka z zakresu wykonywania zadań i kompetencji. Dobór przykładów został oparty

na kryterium aktualności. Omawiane zagadnienia stanowią odpowiedź na wątpliwości dostrzegane przez piastunów organów wykonawczych.

2. Status prawny organów wykonawczych w trakcie realizacji wybranych zadań

2.1. Wielość ról organu wykonawczego w ramach jednej regulacji prawnej

Przykładem na złożony charakter roli organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego jest m.in. regulacja art. 91 p.o.ś. Ustawodawca wprowadzając do polskiego porządku prawnego instytucję wojewódzkich programów ochrony powietrza zawarł w ramach jednego przepisu obowiązki organów wykonawczych o różnym charakterze.⁸³⁶ Zgodnie z art. 91 ust. 1 zarząd województwa, w terminie 12 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji i klasyfikacji stref, o których mowa w art. 89 ust. 1 p.o.ś., opracowuje i przedstawia do zaopiniowania właściwym wójtom oraz starostom projekt uchwały sejmiku województwa w sprawie programu ochrony powietrza, mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji.

Już na kanwie ustępu pierwszego pojawia się kilka wątpliwości. Pierwsza z nich dotyczy właściwości podmiotu odpowiedzialnego za sporządzenie projektu uchwały programu ochrony powietrza. Art. 91 ust. 1 p.o.ś. jest przykładem praktycznego zastosowania poglądu uznającego sporządzanie projektów uchwał przez zarząd województwa za swoiste uprawnienie organu, a nie za generalne zadanie. W. Kisiel wskazuje, że wojewódzki organ wykonawczy przygotowuje uchwały z własnej inicjatywy, na żądanie sejmiku lub na podstawie przepisu szczególnego.⁸³⁷ Wobec braku ujęcia w art. 41 ust. 2 u.s.w. zasady sporządzania projektów uchwał przez zarząd województwa, a także biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 376 pkt 2a i 2b p.o.ś. organami ochrony środowiska jest sejmik województwa oraz marszałek województwa, zastanawiającym jest dlaczego faktyczne sporządzenie programu ochrony powietrza zostało określone jako zadanie zarządu województwa. Możliwym było przecież pozostawienie sporządzenia projektu uchwały odpowiedniej komisji sejmiku województwa lub przewidzenia szczególnej roli marszałka w procesie kreatywnym. Na swoistą niekonsekwencję ustawodawcy wskazuje katalog podmiotów, które zobowiązane są do przedstawienia opinii w przedmiocie planu ochrony powietrza.

Ustawodawca przyjmuje, że właściwym organem do wydania opinii jest wójt oraz starosta, a zatem podmioty będące organami ochrony środowiska w rozumieniu art. 376 p.o.ś. W procesie opiniodawczym pominięty został zarząd powiatu, na rzecz jego przewodniczącego.

⁸³⁶ por. art. 23 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, Dz. Urz. UE L 152/1.

⁸³⁷ W. Kisiel, *Art. 41 t. 3 [w:]*, *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 230.

Natomiast na etapie tworzenia projektu planu ochrony powietrza organ ochrony środowiska jakim jest marszałek został zrównany z pozycją pozostałych członków zarządu województwa.

O możliwości przypisania marszałkowi województwa aktywniejszej roli w tworzeniu programu ochrony powietrza świadczy fakt, że do dnia 28 maja 2012 r. to właśnie przewodniczący zarządu sporządzał projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza.⁸³⁸ Uzasadnienie wprowadzonej zmiany organu właściwego sprowadzono do lapidarnego sformułowania *proponuje się zmianę organu właściwego do opracowania projektu programu ochrony powietrza z marszałka województwa na zarząd województwa*.⁸³⁹ Równie dyskusyjne sformułowanie znalazło się w treści opinii Biura Analiz Sejmowych. Autor opinii prawnej wskazał, że *pozytywnie należy odnieść się do przewidywanej zmiany organu właściwego do opracowania projektu programu ochrony powietrza z marszałka województwa na zarząd województwa bowiem z art. 15 u.s.w. to zarząd, a nie jego marszałek jest organem samorządu województwa*.⁸⁴⁰

Jak wynika z tez podnoszonych w trakcie prac legislacyjnych zmiana właściwości organów nastąpiła bez jakiegokolwiek uzasadnienia merytorycznego. Szczególnie negatywnie należy ocenić uznanie, że z powodu braku określenia w art. 15 u.s.w. marszałka województwa za organ wojewódzki, zmiana organu właściwego do opracowania programu ochrony powietrza jest właściwa. Gdyby postawić ocenę odmienną to wówczas należałoby uznać, że wszelkie samodzielne zadania przewodniczących kolegialnych organów wykonawczych są sprzeczne z samorządowymi ustawami ustrojowymi, gdyż starosta oraz marszałek województwa nie są organami, przez które wykonywane są zadania jednostek samorządu terytorialnego. Twórcy zmiany nie dostrzegli również, że podmiotem odpowiedzialnym za wydanie opinii nadal pozostał starosta, a zatem przewodniczący zarządu powiatu. Kierując się przedstawioną argumentacją należałoby dokonać konsekwentnej zmiany legislacyjnej, uznając za właściwy do przedstawienia opinii zarząd powiatu. W końcu należy wskazać, że marszałek województwa na gruncie art. 376 pkt 2a p.o.ś. definiowany jest jako organ ochrony środowiska, co jednoznacznie przesądza o braku uzasadnienia dla pozbawienia marszałka województwa z zadania polegającego na opracowaniu programu ochrony powietrza.

⁸³⁸ Zmiana organu właściwego nastąpiła na podstawie art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2012 r. poz. 460.

⁸³⁹ Uzasadnienie ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, druk nr 175, VII Kadencja, s. 9.

⁸⁴⁰ A. Karczmarek, *Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 lutego 2012 r.*, druk nr 175, s. 3-4.

Druga wątpliwość odnosi się do formy opinii przedstawianej przez wójta i starostę w przedmiocie treści planu ochrony powietrza. W orzecznictwie administracyjnym wskazuje się, że opinie organów współdziałających są najsłabszą formą współpracy pomiędzy organami administracji i nie mają charakteru wiążącego dla organu prowadzącego postępowanie główne.⁸⁴¹ Opinia jako akt niekończący postępowania w sprawie programu ochrony powietrza powinna przybrać formę postanowienia. Stanowisko wójta oraz starosty nie zostanie jednak wyrażone w trybie z art. 106 k.p.a., ponieważ plan ochrony powietrza ustanawiany jest w formie uchwały, a nie decyzji administracyjnej.⁸⁴² Nie oznacza to jednak, że podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza przez sejmik województwa z uprzednim pominięciem etapu zasięgnięcia opinii będzie zgodne z przepisami prawa. Art. 91 ust. 1 p.o.s. jednoznacznie wskazuje na obowiązek uzyskania przez zarząd województwa opinii wójta oraz starosty w przedmiocie programu ochrony powietrza. Z obowiązku nie zwalnia również art. 91 6a p.o.s., który wprowadza sankcję w postaci uznania treści programu ochrony powietrza za zaakceptowaną w przypadku, gdy wójt lub starosta nie przedstawi opinii w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu. Uchwała podjęta z pominięciem etapu opiniodawczego obarczona będzie wadliwością, która stanowić będzie podstawę do stwierdzenia całkowitej nieważności uchwały sejmiku województwa przez wojewodę.

O mnogości sposobów uregulowania roli organów wykonawczych oraz poszczególnych ich członków świadczy również rozwiązanie przyjęte w art. 12 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.⁸⁴³ Przedmiotem przywołanego przepisu jest unormowanie obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych z tytułu uzyskania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji, a w odniesieniu do gruntów leśnych, także jednorazowego odszkodowania w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Pomijając charakterystykę opłat oraz ich poboru, należy wskazać na art. 12 ust. 16 – 17 u.o.g.r.l.⁸⁴⁴, w

⁸⁴¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 czerwca 2018 r. sygn. akt II SA/Gl 257/18, LEX nr 2523784.

⁸⁴² K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz. Wyd. 6*, Warszawa 2022, s. 198.

⁸⁴³ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2409, ze zm., dalej: u.o.g.r.l.

⁸⁴⁴ por. art. 12 u.o.g.r.l

16. Na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego marszałek województwa - w odniesieniu do gruntów rolnych, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych - w odniesieniu do gruntów leśnych, a w odniesieniu do obszarów wchodzących w skład parków narodowych - dyrektor parku mogą umorzyć całość lub część należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu w przypadku inwestycji o charakterze użyteczności publicznej z zakresu oświaty i wychowania, kultury, kultu religijnego oraz ochrony zdrowia i opieki społecznej, jeżeli inwestycja ta służy zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności, oraz dotyczącej powiększenia lub założenia cmentarza, jeżeli obszar gruntu podlegający wyłączeniu nie przekracza 1 ha i nie ma możliwości zrealizowania inwestycji na gruncie nieobjętym ochroną.

którym przewidziano możliwość uzyskania przez adresata decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji, umorzenia całości lub części należności, opłat rocznych oraz jednorazowego odszkodowania. Szczególną rolę w postępowaniu umarzającym odgrywa organ wykonawczy jednostek samorządu terytorialnego. Jest on bowiem jedynym podmiotem posiadającym prawo do wystąpienia z wnioskiem o umorzenie części lub całości należności, opłat rocznych lub jednorazowego odszkodowania.⁸⁴⁵ Wówczas na podstawie złożonego wniosku marszałek województwa, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub dyrektor parku narodowego mogą dokonać umorzenia całości lub części zobowiązań.

Wobec redakcji art. 12 ust. 16 i 17 u.o.g.r.l. pojawia się jednak wątpliwość czy możliwość uzyskania umorzenia ma zastosowanie wyłącznie względem jednostek samorządu terytorialnego, które ubiegały się o decyzję w przedmiocie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji, czy też dotyczy wszystkich potencjalnych adresatów decyzji. W literaturze przedmiotu dostrzeżono, że przepisy u.o.g.r.l. nie przewidują ograniczenia możliwości ubiegania się o umorzenie wyłącznie do jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego, dopuszczalnym jest, aby właściciel bądź dzierżawca gruntu wyłączonego z produkcji zwrócił się do organu wykonawczego z prośbą o sporządzenie wniosku o umorzenie ustalonych należności, opłat rocznych oraz jednorazowego odszkodowania.⁸⁴⁶

Rozwiązanie przyjęte na gruncie art. 12 ust. 16 i 17 u.o.g.r.l. wydaje się specyficzne, ponieważ organ wykonawczy może występować jako podmiot posiadający uprawnienie do zainicjowania postępowania, którego wynik może być korzystny dla osoby trzeciej. Doszukując się celu przyjętego rozwiązania należy zwrócić uwagę na przesłanki umorzenia. Ustawodawca dopuścił możliwość umorzenia zobowiązań w odniesieniu:

- do inwestycji o charakterze użyteczności publicznej z zakresu oświaty i wychowania, kultury, kultu religijnego oraz ochrony zdrowia i opieki społecznej, która służy zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności, oraz dotyczącej powiększenia lub założenia cmentarza, jeżeli obszar gruntu podlegający wyłączeniu nie przekracza 1 ha i nie ma możliwości zrealizowania inwestycji na gruncie nieobjętym ochroną, lub

17. Na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego marszałek województwa może umorzyć całość lub część należności i opłat rocznych w odniesieniu do gruntów rolnych w przypadku inwestycji zmierzającej do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, przeznaczonej na cele inne niż określone w ust. 16, jeżeli obszar gruntu podlegający wyłączeniu nie przekracza 1 ha i nie ma możliwości zrealizowania inwestycji na gruncie nieobjętym ochroną.

⁸⁴⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 stycznia 2022 r. sygn. akt II SA/Bd 909/21, LEX nr 3323223.

⁸⁴⁶ por. M. Góreczna, G. Góreczny, *Umorzenie należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej*, Samorząd Terytorialny 9/2014, s. 60 oraz J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 112.

- do gruntów rolnych w przypadku inwestycji zmierzającej do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia u.g.n. przeznaczonej na cele inne niż określone w ust. 16, jeżeli obszar gruntu podlegający wyłączeniu nie przekracza 1 ha i nie ma możliwości zrealizowania inwestycji na gruncie nieobjętym ochroną.

W wytłumaczeniu przyjętego przez prawodawcę modelu postępowania pomocna może okazać się przesłanka służeńiu inwestycji zaspokajaniu potrzeb lokalnej społeczności. Uzależnienie możliwości uzyskania umorzenia od złożenia wniosku przez organ wykonawczy wskazuje, że w intencji ustawodawcy było przeprowadzenie wstępnej oceny stanu faktycznego przez podmiot reprezentujący jednostkę, a zatem interes członków wspólnoty samorządowej. Wniesienie wniosku przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego można odczytywać również jako gwarancję zaspokajania przez inwestycję realizowaną na gruncie wyłączonym z produkcji potrzeb lokalnej społeczności.

Należy w tym kontekście dostrzec, że umorzenie zobowiązań następuje w ramach uznania administracyjnego.⁸⁴⁷ Oznacza to, że uznanie wniosku o umorzenie jest uzależnione od oceny organu, dotyczącej celowości przyznania takiej ulgi w zapłacie należności publicznoprawnej oraz od wyważenia interesu indywidualnego i społecznego, o czym stanowi zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli.⁸⁴⁸ Biorąc więc pod uwagę, że o umorzeniu może decydować organ niebędący reprezentantem interesu danej społeczności to wydaje się, że wniosek organu wykonawczego, będzie pomocny w ocenie spełnienia przesłanek określonych w art. 12 ust. 6 i 7 u.o.g.r.l. Organ decyzyjny może nie posiadać wystarczającej wiedzy w przedmiocie zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności aby stwierdzić, że umorzenie nie wpłynie na realizację interesu publicznego, w tym realizację interesu mieszkańców.⁸⁴⁹

Warto również wskazać, że zgodnie z art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l. decyzję o umorzeniu należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji podejmuje marszałek województwa. Przedstawiona regulacja implikuje więc możliwość wystąpienia sytuacji, w której wniosek zarządu województwa będzie rozpatrywany przez jego przewodniczącego tj. marszałka województwa. Ustawodawca nie precyzuje bowiem, który z organów wykonawczych jest właściwy do złożenia wniosku. Może nim być zatem zarówno wójt ze względu na lokalizację gruntów w gminie, jak również zarząd województwa jako organ

⁸⁴⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 4 listopada 2020 r. sygn. akt II SA/Wr 216/20, LEX nr 3157084.

⁸⁴⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2022 r. sygn. akt I OSK 24/21, LEX nr 3355742.

⁸⁴⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/Wr 216/20, LEX nr 3157084.

reprezentujący jednostkę samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania nieruchomościami.⁸⁵⁰ Zgodnie z art. 22b ust. 1 pkt 1 -2, w związku z art. 22c u.o.g.r.l. dochodami budżetu województwa związanymi z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych są należności oraz opłaty roczne. Z uzyskanych środków finansowane są przede wszystkim ochrona, rekultywacja i poprawa jakości gruntów rolnych. Ustawodawca w art. 22b ust. 4 u.o.g.r.l. wprowadził również szczególną regulację określającą właściwość marszałka województwa w przedmiocie prowadzenia postępowania egzekucyjnego należności stanowiących dochód budżetu województwa.⁸⁵¹

O ile więc trudno wyobrazić sobie sytuację, w której zarząd województwa z własnej inicjatywy złoży wniosek do marszałka województwa, o tyle istnieje możliwość złożenia wniosku przez organ kolegialny na prośbę np. dzierżawcy. Należy przypomnieć, że przy podejmowaniu decyzji o złożeniu wniosku nie musi uczestniczyć cały skład zarządu województwa. Oznacza to, że marszałek województwa będący przeciwko złożeniu wniosku może zostać przegłosowany przez pozostałych członków organu. Wniosek zostanie złożony, a za jego rozpatrzenie odpowiedzialny będzie marszałek województwa. Biorąc pod uwagę uznaniowy charakter decyzji w przedmiocie umorzenia oraz udział należności i opłat rocznych w budżecie województwa, stwierdzić należy, że istnieje ryzyko częstego rozpatrywania wniosków w sposób negatywny. Ryzyko wzmocnione jest również faktem, że sądowa kontrola decyzji uznaniowej obejmuje wyłącznie postępowanie poprzedzające jej wydanie, a nie samo rozstrzygnięcie, będące wynikiem dokonania określonego wyboru.⁸⁵²

Niezależnie jednak od procesu decyzyjnego, w świetle u.o.g.r.l. marszałek województwa będzie występować jako:

- członek organu wykonawczego, któremu przysługuje uprawnienie do złożenia wniosku o umorzenie należności i opłaty rocznej;
- organ rozpatrujący wniosek o umorzenie należności i opłaty rocznej;
- organu egzekucyjny w stosunku do należności stanowiących dochód budżetu województwa.

W tym miejscu należy również rozważyć sytuację, w której wójt występuje jednocześnie jako organ właściwy do załatwienia sprawy oraz jako podmiot reprezentujący gminę, będącą

⁸⁵⁰ Zgodnie z Analizą struktury własności i sposobu użytkowania gruntów w województwie śląskim wg. stanu na dzień 1 stycznia 2022 r. autorstwa Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 4,25% gruntów stanowiących własność województwa śląskiego jest przeznaczona na prowadzenie działalności rolniczej [*link: <https://slaskie.pl/content/analiza-2022>, dostęp dnia 8 grudnia 2022 r.*].

⁸⁵¹ D. Danecka, W. Radecki, *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2021, s. 243.

⁸⁵² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/Wr 216/20, LEX nr 3157084.

jednocześnie stroną postępowania administracyjnego. Taka sytuacja może się zdarzyć w przypadku ubiegania się przez gminę o decyzję o warunkach zabudowy. Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸⁵³ decyzję o warunkach zabudowy, co do zasady, wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 u.p.z.p., i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi. Istotą problemu będzie więc możliwość wystąpienia organu wykonawczego gminy w podwójnej roli tj. jako organ właściwy do wydania decyzji oraz jako podmiot reprezentujący jednostkę samorządu terytorialnego. W orzecznictwie dominuje pogląd, że w obowiązujących przepisach prawa brak jest ogólnej regulacji zobowiązującej do wyłączenia organu jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku gdy sprawa będąca przedmiotem postępowania administracyjnego pozostaje w związku z interesem prawnym tejże jednostki.⁸⁵⁴ Organ wykonawczy może występować w charakterze nosiciela imperium w stosunku do własnej jednostki i wówczas wykonuje funkcję właściwego organu administracji publicznej.⁸⁵⁵ Skutkiem ustalonej w orzecznictwie relacji jest niemożność skutecznego wniesienia przez wójta odwołania od takiej decyzji.⁸⁵⁶ Nie jest zatem dopuszczalnym przekształcenie pozycji prawnej organu, który wydał decyzję w sprawie strony po to, aby w drugiej instancji ten organ, jako strona postępowania, mógł bronić wydanej przez siebie decyzji.⁸⁵⁷ Uprawnienie organu wykonawczego do korzystania z władztwa administracyjnego względem reprezentowanej jednostki samorządu terytorialnego następuje kosztem sfery *dominium*.

Należy również wskazać na zbieg ról organu wykonawczego w mieście na prawach powiatu. Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.s.p. funkcję organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje odpowiednio rada miasta oraz prezydent miasta. Nie ulega więc wątpliwości, że prezydent miasta jako organ wykonawczy gminy będzie wykonywać zadania przypisane zarządowi powiatu oraz jego przewodniczącemu tj. staroście.⁸⁵⁸ Pomimo inkluzji funkcji w jednym organie, w doktrynie wypracowano dominujące stanowisko, że nie jest dopuszczalnym utożsamianie prezydenta miasta ze starostą. Choć wprawdzie prezydent miasta wykonuje

⁸⁵³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2023 r. poz. 977, dalej: u.p.z.p.

⁸⁵⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2022 r. sygn. akt II OSK 2193/19, LEX nr 3404463

⁸⁵⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2016 r. sygn. akt II OSK 268/15, LEX nr 2227794.

⁸⁵⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2021 r. sygn. akt I OSK 2758/19, LEX nr 3282666.

⁸⁵⁷ Tamże.

⁸⁵⁸ D. Ziółkowski, *Art. 92 u.s.p. [w:]*, *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 890.

wszystkie zadania, które ustawodawca powierzył staroście, to jednak starostą nie jest.⁸⁵⁹ Prezydent miasta na prawach powiatu pełni wyłącznie funkcje starosty.⁸⁶⁰

Stosownie do art. 92 ust. 2 u.s.p. miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu. *Implicite* oznacza to, że prezydent miasta jest organem wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego o największej ilości zadań.⁸⁶¹ Truizmem jednak byłoby poprzestanie na wskazaniu, że prezydent miasta wykonuje wyłącznie zadania organów wykonawczych gminy i powiatu o charakterze samorządowym. Należy bowiem pamiętać, że ustawodawca w licznych aktach prawnych przypisał do właściwości starosty zadania administracji rządowej.⁸⁶² Z tego też względu prezydent miasta wykonywać będzie również zadania starosty z zakresu administracji rządowej.

Warto więc wskazać, że w praktyce może dochodzić do zbiegu ról prezydenta miasta działającego jako organ wykonawczy gminy z funkcją prezydenta miasta wykonującego zadanie starosty. Jako przykład powiązania funkcji prezydenta miasta należy wskazać na działania z zakresu gospodarowania nieruchomościami. Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.g.n. organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomości, co do zasady, jest starosta (prezydent miasta) wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Natomiast organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze. Prezydent miasta może więc jednocześnie podejmować działania z zakresu gospodarki nieruchomościami na rzecz Skarbu Państwa oraz miasta. W tym kontekście należy przedstawić problematykę roli prezydenta miasta w postępowaniu w przedmiocie podziału nieruchomości.⁸⁶³

Mając na uwadze fakt, że przedmiotem niniejszej dysertacji nie są zasady gospodarowania nieruchomościami, wypada jedynie podkreślić, że przez podział nieruchomości należy rozumieć działania, których skutkiem jest powstanie nowych nieruchomości oraz podział praw do nieruchomości przysługujących dotychczas określonym podmiotom lub osobom.⁸⁶⁴ Zasadniczym zadaniem organu wykonawczego gminy jest dokonanie zatwierdzenia ewidencyjnego podziału nieruchomości poprzez wydanie decyzji administracyjnej.⁸⁶⁵ Na kanwie zadania wynikającego z art. 96 ust. 1 u.g.n., w miastach na prawach powiatu

⁸⁵⁹ Zob. więcej na ten temat: A. Wierzbica, *Miasto (...)*.

⁸⁶⁰ por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2007 r. sygn. akt I OSK 1357/06, LEX nr 382467, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2021 r. sygn. akt II OSK 2758/19, LEX nr 3282666.

⁸⁶¹ A. Wierzbica, *Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego (...)*, s. 256.

⁸⁶² Zob. więcej na ten temat w podrozdziale 3.

⁸⁶³ por. art. 92 u.g.n. i nast.

⁸⁶⁴ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. V*, Warszawa 2018, s. 658.

⁸⁶⁵ por. art. 96 ust. 1 u.g.n.

uwidoczony został praktyczny problem zbiegu ról prezydenta miasta w sytuacji gdy Skarb Państwa reprezentowany przez prezydenta miasta wniósł do organu wykonawczego miasta na prawach powiatu wniosek o dokonanie podziału nieruchomości. Dostrzeżono bowiem, że sprawę rozstrzygać będzie *de facto* ten sam podmiot.

Jako próbę rozwiązania pojawiających się wątpliwości w miastach na prawach powiatu zaproponowano zastosowanie art. 23 ust. 1e u.g.n., jako podstawy prawnej do zmiany podmiotu reprezentującego Skarb Państwa z prezydenta miasta na wojewodę.⁸⁶⁶ Z taką koncepcją nie można się jednak zgodzić. Ustawodawca w art. 23 ust. 1e u.g.n. rozwiązał bowiem sytuację, w której jedną ze stron lub uczestników postępowania administracyjnego lub sądownoadministracyjną jest Skarb Państwa, a drugą stroną lub uczestnikiem postępowania jest powiat albo miasto na prawach powiatu. Wówczas Skarb Państwa reprezentowany jest przez wojewodę. Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną postępowania jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Dyspozycją art. 23 ust. 1e u.g.n. objęte są więc sytuacje, w których stronami lub uczestnikami postępowania jest zarówno Skarb Państwa, jak również miasto na prawach powiatu.

W przypadku postępowania w przedmiocie podziału nieruchomości Skarbu Państwa stroną postępowania będzie wyłącznie Skarb Państwa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przedmiotowe postępowanie dotyczy interesu prawnego Skarbu Państwa będącego właścicielem nieruchomości. Przyjąć zatem należy, że sytuacja, w której prezydent miasta na jest jednocześnie reprezentantem Skarbu Państwa i organem orzekającym w sprawie, w której miasto na prawach powiatu nie występuje jako strona, nie jest objęta regulacją art. 23 ust. 1e u.g.n. W związku z tym w sprawie podziałowej, w której właścicielem nieruchomości jest Skarb Państwa prezydent miasta na prawach powiatu występuje w podwójnej roli – reprezentanta właściciela, będącego stroną i organu orzekającego w sprawie.

Potwierdzenia przyjętej tezy należy upatrywać w dorobku judykatury. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 czerwca 2021 r. sformułował pogląd, że wykładnia systemowa u.g.n. wskazuje, że art. 23 ust. 1e u.g.n. znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadkach, w których stroną lub uczestnikiem jest Skarb Państwa oraz miasto na prawach powiatu.⁸⁶⁷ Skład orzekający wskazując na dwa przepisy u.g.n., które przewidują wyjątek od

⁸⁶⁶ por. art. 23 ust. 1e u.g.n.: W postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, w których jedną ze stron lub uczestników postępowania jest Skarb Państwa, a drugą stroną lub uczestnikiem postępowania jest powiat albo miasto na prawach powiatu, Skarb Państwa reprezentuje wojewoda.

⁸⁶⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2021 r. sygn. akt I OSK 3109/18, LEX nr 3312931.

zasady reprezentacji Skarbu Państwa przez prezydenta miasta tj. art. 23 ust. 1e oraz art. 142 ust. 2, stwierdził, że *sam ustawodawca zakłada i dopuszcza takie sytuacje w których w postępowaniu administracyjnym w danej sprawie będzie dochodziło do łączenia różnych ról np. organu rozstrzygającego sprawę i strony lub stron. Skoro ustawodawca wprowadził takie rozwiązania jak art. 142 ust. 2 i art. 23 ust. 1e, to brak tożsamego rozwiązania w przepisach regulujących postępowanie w sprawie podziału nieruchomości oznacza, że zasada wynikająca z art. 96 ust. 1 nie może być przedmiotem zmian nawet wówczas, gdy organ wydający decyzję podziałową równocześnie reprezentuje właściciela nieruchomości.*⁸⁶⁸ Wobec powyższego, Prezydent miasta jako organ administracji ma obowiązek przeprowadzić postępowanie i orzec zgodnie z przepisami prawa, z uwzględnieniem interesu prawnego reprezentowanego w postępowaniu Skarbu Państwa. Konsekwencją przyjętego modelu orzekania jest natomiast brak możliwości skorzystania przez stronę z przysługujących jej praw procesowych, w tym do odwołania się od decyzji bądź zaskarżenia jej do sądu administracyjnego.⁸⁶⁹

Oczywistym jest jednak, że może wystąpić stan faktyczny, w którym stronami postępowania w przedmiocie podziału nieruchomości będzie Skarb Państwa oraz miasto na prawach powiatu. W wyroku z dnia 19 kwietnia 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że w przypadku, gdy podział nieruchomości związany jest z zapewnieniem lub pozbawieniem nieruchomości sąsiednich dostępu do drogi publicznej to ich właściciele należy uznać strony postępowania podziałowego, chociażby nie przysługiwały im żadne prawa rzeczowe do nieruchomości podlegającej podziałowi.⁸⁷⁰ Wówczas przyjąć należy, że Skarb Państwa powinien być reprezentowany przez wojewodę, na podstawie art. 23 ust. 1e u.g.n.

Interesującym zagadnieniem jest również dokonywanie prawidłowej identyfikacji roli prezydenta miasta w sprawach dotyczących jednocześnie zadań własnych (administracja samorządowa) oraz zadań zleconych przez administrację rządową. Dwoisty charakter i podwójne funkcje organów miasta na prawach powiatu są bowiem źródłem wielu trudności interpretacyjnych.⁸⁷¹ W praktyce uwidocznił się problem kwestii opodatkowania podatkiem od towarów i usług, czynności polegającej na przeniesieniu z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości będącej uprzednio własnością miasta na prawach powiatu w sytuacji, w której zarówno przed dokonaniem czynności jak i po jej

⁸⁶⁸ Tamże.

⁸⁶⁹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 grudnia 2021 r. sygn. akt I OSK 1698/21, LEX nr 3275442.

⁸⁷⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2021 r. sygn. akt I OSK 2805/20, LEX nr 3219042.

⁸⁷¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2018 r. sygn. akt: C-665/16, ZOTSiSPI 2018/6/I-431.

dokonaniu, nieruchomości znajdowała się w posiadaniu miasta na prawach powiatu. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁸⁷² opodatkowaniu podlega odpłatna dostawa towarów na terytorium kraju. Przez pojęcie dostawy towarów należy rozumieć przeniesienie prawa do rozporządzania towarami jak właściciel, w tym również przeniesienie z nakazu organu władzy publicznej lub podmiotu działającego w imieniu takiego organu lub przeniesienie *ex lege* prawa własności towarów w zamian za odszkodowanie.⁸⁷³ W literaturze przedmiotu wskazuje się, że nie należy utożsamiać prawa do rozporządzania rzeczą jak właściciel z przeniesieniem własności na gruncie prawa cywilnego.⁸⁷⁴ W orzecznictwie sformułowano natomiast tezę, że w świetle u.v.a.t. kluczowy jest aspekt faktyczny sprowadzający się do przekazania rzeczywistej możliwości dysponowania towarem, a nie rozporządzania nim w sensie prawnym.⁸⁷⁵ Przedstawiona problematyka występuje m.in. w przypadku realizacji inwestycji dotyczących dróg krajowych w trybie określonym w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.⁸⁷⁶

Wypada zasygnalizować, że zgodnie z art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad, dróg ekspresowych oraz dróg określonych w art. 5 ust. 2a, jest prezydent miasta. W przypadku więc realizacji inwestycji dotyczącej drogi krajowej w oparciu o specustawę drogową, prezydent miasta (jako zarządca) zobowiązany jest złożyć wniosek do wojewody o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.⁸⁷⁷ Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 3a specustawy drogowej wniosek o wydanie decyzji powinien określać nieruchomości, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa. Tym samym może się zdarzyć, że prezydent miasta jako zarządca drogi krajowej będzie wskazywać nieruchomości gminne, których również jest zarządcą jako samorządowy organ wykonawczy. Warto jednak podkreślić, że w przypadku realizacji inwestycji drogowej na pozór podmiot zarządzający przedmiotową nieruchomością nie ulegnie zmianie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 10 grudnia 2014 r. uznał bowiem, że prezydent miasta występuje zarówno w roli organu wykonawczego reprezentującego na zewnątrz miasto

⁸⁷² Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 931, ze zm., dalej: u.v.a.t.

⁸⁷³ por. art. 7 ust. 1 pkt 1 u.v.a.t.

⁸⁷⁴ J. Matarewicz, A. Piątkowska-Chmiel, *Ustawa o podatku od towarów i usług. Komentarz, wyd. III*, Warszawa 2017, s. 115.

⁸⁷⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2010 r. sygn. akt I FSK 963/09, LEX nr 785433.

⁸⁷⁶ Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 162, dalej: specustawa drogową.

⁸⁷⁷ Art. 11a ust. 1 specustawy drogowej.

(właściciela wyłączonej nieruchomości), jak również reprezentanta Skarbu Państwa (przyszłego właściciela nieruchomości).⁸⁷⁸ W ocenie części judykatury oznacza to, że zarówno przed wyłączeniem nieruchomości jak i po jej wyłączeniu, sporna nieruchomość znajdowała się we władaniu tego samego podmiotu – prezydenta miasta.⁸⁷⁹ Skutkiem przyjęcia powyższej interpretacji jest konieczność uznania, że w sprawie nie nastąpiło przekazanie ekonomicznego władztwa nad rzeczą innemu podmiotowi, a zatem nie powstała podstawa obowiązku podatkowego.⁸⁸⁰

Powyższe stanowisko przedstawiceli judykatury należy ocenić negatywnie. W uzasadnieniu orzeczeń zdaje się pominięto fakt, że prezydent miasta reprezentujący Skarb Państwa nie jest tym samym podmiotem, co prezydent miasta reprezentujący jednostkę samorządu terytorialnego. Choć dualizm funkcyjny skupiony jest w jednej osobie to należy dostrzec, że działania prezydenta miasta jako organu wykonawczego gminy są w istocie działaniami podejmowanym przez tę jednostkę. Natomiast w przypadku przejmowania nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa prezydent miasta działa jako reprezentant Skarbu Państwa.⁸⁸¹ Przysporzenie następuje na rzecz Skarbu Państwa, którego *statio fisci* jest prezydent miasta, kosztem majątku gminy, którą reprezentuje prezydent miasta jako organ wykonawczy.⁸⁸² W opisanej sytuacji powstanie więc obowiązek podatkowy w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1 u.v.a.t., ponieważ faktyczne przeniesienie nieruchomości nastąpi na rzecz Skarbu Państwa w celu budowy drogi krajowej.⁸⁸³ Należy zatem uznać, że niedostrzeganie podwójnej roli prezydenta miasta jest działaniem niedopuszczalnym, które może prowadzić do negatywnych konsekwencji.

2.2. Kolidacja zakresu zadaniowego organów wykonawczych z własnością rzeczową organów stanowiących

Dostrzegalnym problemem jest również kolidacja zakresu zadaniowego organów wykonawczych z podejmowanymi działaniami przez organ stanowiący. Zadania przypisane poszczególnym organom jednostek samorządu terytorialnego, choć w teorii są rozłączne to w praktyce dostrzegalny jest ich zbieg, który prowadzi do wewnętrznych sporów

⁸⁷⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 grudnia 2014 r. sygn. akt I SA/Sz 761/14, LEX nr 1829712.

⁸⁷⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 18 marca 2013 r. sygn. akt I SA/Bk 37/13, LEX nr 1300933.

⁸⁸⁰ Tamże.

⁸⁸¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2019 r. sygn. akt I FSK 306/15, LEX nr 2778201.

⁸⁸² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2019 r. sygn. akt I FSK 1857/13, LEX nr 2688588.

⁸⁸³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2018 r. sygn. akt C-665/16, ZOTSiSPI 2018/6/I-431.

kompetencyjnych. Wydaje się, że zadaniem, które jest źródłem wielu sporów jest szeroko pojęte gospodarowanie mieniem jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 43 u.s.g. przez pojęcie mienia komunalnego należy rozumieć własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Podczas gdy, mieniem powiatu oraz województwa jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat, województwo lub inne powiatowe (wojewódzkie) osoby prawne.⁸⁸⁴

Aby przedstawić złożoność problemu zbiegu zadań należy posłużyć się przykładem dotyczącym samorządu gminnego. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. wójt jest podmiotem właściwym w sprawach gospodarowania mieniem komunalnym. Natomiast zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. rada gminy jest uprawniona do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Nie ulega wątpliwości, że nieruchomości stanowiące własność gminy są składnikiem mienia komunalnego.⁸⁸⁵ Z nieuważnej wykładni przywołanych przepisów można by wyciągnąć wniosek, że uprawnienie wójta w stosunku do gospodarowania nieruchomościami komunalnymi jest zawsze ograniczone zadaniem rady gminy, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. Niedokładny sposób wykładni przepisu powoduje próbę rozciągnięcia właściwości organu stanowiącego na zakres kompetencyjny organu wykonawczego. Modelową egzemplifikacją jest zagadnienie udostępniania pasa gminnych dróg wewnętrznych podmiotom trzecim (np. przedsiębiorcom telekomunikacyjnym).

Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.d.p., drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi, są drogami wewnętrznymi. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że drogi wewnętrzne mogą należeć zarówno do osób fizycznych, jak również osób prawnych, w tym jednostek samorządu terytorialnego.⁸⁸⁶ Drogi wewnętrzne niezależnie od podmiotu właścicielskiego nie są objęte zasadą powszechnej dostępności, a jej właściciel może swobodnie określać zasady korzystania.⁸⁸⁷ Z uwagi na brak zakwalifikowania dróg

⁸⁸⁴ por. art. 46 ust. 1 u.s.p. oraz art. 47 ust. 2 u.s.p.

⁸⁸⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 marca 2012 r. sygn. akt II SA/Gd 13/12, LEX nr 1138379.

⁸⁸⁶ M. Burtowy, *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 135.

⁸⁸⁷ Tamże.

wewnętrznych do kategorii dróg publicznych w przypadku zajęcia pasów drogowych nie mają zastosowania przepisy art. 40 u.d.p. W stosunku więc do udostępniania pasa gminnych dróg wewnętrznych opłata za zajęcie pasa nie będzie ustalana przez organ stanowiący gminy, w trybie określonym w art. 40 ust. 8 u.d.p.⁸⁸⁸ Drogi wewnętrzne pozostają tym samym w ogólnym systemie gospodarowania mieniem gminnym, z uwzględnieniem zasad szczególnych określonych w art. 8 ust. 1 – 4 u.d.p.⁸⁸⁹

W tym miejscu należy wskazać na szczególne znaczenie art. 8 ust. 2 u.d.p. Ustawodawca przyjął, że budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku – do właściciela tego terenu. W związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. oznacza to, że zarządzanie drogami wewnętrznymi należy do wyłącznej kompetencji wójta i nie może być przedmiotem regulacji uchwały rady gminy.⁸⁹⁰ Art. 8 ust. 2 u.d.p. jest zatem przepisem o charakterze szczególnym, o którym mowa jest w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. Dlatego, organ stanowiący nie jest właściwy do określania zasad lub wyrażania zgody na udostępnienie pasa gminnych dróg wewnętrznych podmiotom trzecim. Rada Gminy nie tylko nie jest uprawniona do przyjmowania aktów prawa miejscowego określających sposób korzystania z dróg wewnętrznych, ale również nie jest uprawniona do określania lakonicznych postanowień, nawet o charakterze programowym, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.⁸⁹¹ Gmina jako podmiot praw i obowiązków będzie reprezentowana przez wójta, a korzystanie z dróg wewnętrznych będzie podlegać regulacji prawa cywilnego.⁸⁹² Opłata za udostępnienie pasa gminnej drogi wewnętrznej zostanie ustalona więc w zarządzeniu wójta,⁸⁹³ a stosunek prawny zostanie ustalony na podstawie umowy

⁸⁸⁸ por. art. 40 ust. 8 u.d.p.:

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego. Stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6, nie mogą przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 200 zł, z tym że w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6, nie mogą przekroczyć 0,20 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 20 zł.

⁸⁸⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 stycznia 2020 r. sygn. akt NK-N.4131.100.1.2020.RJ1, link: <https://tinyurl.com/59jnc7dx> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.].

⁸⁹⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 27 czerwca 2019 r. sygn. akt NPII-4131.1.358.2019, Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2019 r. poz. 4749.

⁸⁹¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 8 kwietnia 2020 r. sygn. akt IR-III.4131.63.2020.11, Dz. Urz. Woj. Wielko. z 2010 r. poz. 3368.

⁸⁹² A. Kornecka, J. Kornecki, *Drogi publiczne i wewnętrzne – zarządzanie pasem drogowym*, Warszawa 2021, s. 184.

⁸⁹³ Np. Zarządzenie nr 145/2022 Burmistrza Miasta i Gminy Olsztyn z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad oraz wysokości opłat z tytułu zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Miasta i Gminy Olsztyn, link: <https://www.olsztyn.bip.jur.pl/artykuly/7523> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.], Zarządzenie nr 0050.136.2022 Wójta Gminy Gierałtowiec z dnia 1 lipca 2022 r. w sprawie określenia zasad naliczania oraz wysokości opłaty z tytułu zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących

cywilnoprawnej. Krytycznie należy więc ocenić próby organów stanowiących do ingerowania w zakres zadaniowy organów wykonawczych związanych z gospodarowaniem mieniem jednostki samorządu terytorialnego.⁸⁹⁴ Przypadki możliwego wpływu na działania wójta, które są określone w przepisach prawa nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający.

2.3. Rola organu wykonawczego związana z członkostwem gminy w związku metropolitalnym

Szczególny zakres zadaniowy posiadają organy wykonawcze gmin wchodzących w skład Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.⁸⁹⁵ Zgodnie z art. 21 ust. 1-2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, organy wykonawcze gmin tworzą z mocy prawa organ stanowiący związku metropolitalnego.⁸⁹⁶ Delegatem zgromadzenia mogą być osobiście piastuni funkcji organów wykonawczych gmin wchodzących w skład związku lub osoby przez nich upoważnione. Wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast 41 gmin członkowskich będą uczestniczyć w:

- uchwalaniu strategii rozwoju związku metropolitalnego;
- uchwalaniu statutu związku metropolitalnego;
- uchwalaniu budżetu związku metropolitalnego;
- rozpatrywaniu sprawozdania z wykonania budżetu związku metropolitalnego oraz sprawozdań finansowych związku metropolitalnego;
- wyborze i odwołaniu zarządu oraz ustalaniu wynagrodzenia przewodniczącego zarządu;
- podejmowaniu uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi z tytułu wykonania budżetu związku metropolitalnego;

własnością Gminy Gierałtowiec, link: <https://bip.gieraltowice.pl/9258/zarządzenie-nr-00501362022-wojta-gminy-gieraltowice-z-dnia-01072022-r-w-sprawie-okreslenia-zasad-naliczania-oraz-wysokosci-opłaty-z-tytułu-zajmowania-pasa-drogowego-drog-wewnetrznych-bedacych-wlasnoscia-gminy-gieraltowice.html> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.].

⁸⁹⁴ Negatywna ocena działalności organów stanowiących w zakresie próby ingerowania w prawo zarządzania gminnymi drogami wewnętrznymi przez organ wykonawczy jest jednolicie przyjmowana w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów. por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 7 sierpnia 2020 r. sygn. akt P-II.5131.2.206.2020, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 3 sierpnia 2020 r. sygn. akt NPII.4131.1.717.2020, Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2020 r. poz. 5959.

⁸⁹⁵ Zgodnie z §3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, Dz. U. z 2017 r. poz. 1290, obszar i granice związku metropolitalnego obejmują 41 gminy tj.: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze, Będzin, Bieruń, Czeladź, Imielin, Knurów, Łęczyny, Łaziska Górne, Mikołów, Pyskowitz, Radzionków, Sławków, Tarnowskie Góry, Wojkowice, Bobrowniki, Bojszowy, Chełm Śląski, Gierałtowiec, Kobiór, Mierzęcice, Ożarowice, Pilchowice, Psary, Rudziniec, Siewierz, Sośnicowice, Świerklaniec, Wry i Zbroslawice.

⁸⁹⁶ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz. U. z 2022 r. poz. 2578, ze zm., dalej: u.z.m.w.ś.

- podejmowaniu uchwał w sprawach majątkowych związku metropolitalnego dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; podjęcie uchwały zgromadzenia jest wymagane również w przypadku gdy po zakończeniu obowiązywania umowy zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą zgromadzenia, emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów, ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym, tworzenia spółek prawa handlowego lub spółdzielni i przystępowania do nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji, tworzenia, przekształcania i likwidowania jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego oraz wyposażania ich w majątek.⁸⁹⁷

Ponadto, co najmniej trzech delegatów zgromadzenia będzie wykonywać zadania związane z członkostwem w komisji rewizyjnej.⁸⁹⁸ Oznacza to zatem, że niektórzy piastuni funkcji w gminnych organach wykonawczych będą pełnić funkcje kontrolne względem działalności zarządu oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez związek metropolitalny.

Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim przedstawia interesujący status prawny wybranych organów wykonawczych. Analiza regulacji dotyczących zgromadzenia związku metropolitalnego pozwala na stwierdzenie, że wójtowie pełnią rolę zbliżoną do funkcji radnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawioną tezę potwierdza art. 26 u.z.m.w.ś., który wprowadza zasadę odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących sejmiku województwa w zakresie nieuregulowanym niniejszą ustawą. Wójtowie w trakcie obrad zgromadzenia są więc obowiązani kierować się dobrem wspólnoty metropolitalnej stanowiącym sumę interesów poszczególnych wspólnot samorządowych.⁸⁹⁹ Dopiero w następnej kolejności wójtowie powinni kierować się interesem reprezentowanych gmin. Potwierdzeniem hierarchiczności interesów jest przyjęty w art. 25 u.z.m.w.ś. system podejmowania uchwał zgromadzenia tzw. podwójną większością,

⁸⁹⁷ por. art. 23 u.z.m.w.ś.

⁸⁹⁸ por. art. 24 ust. 2 u.z.m.w.ś.

⁸⁹⁹ por. art. 23 ust. 1 u.s.w., w związku z art. 26 u.z.m.w.ś.

uwzględniającą jednocześnie liczbę delegatów uczestniczących w głosowaniu oraz liczbę mieszkańców gmin członkowskich. Dzięki przyjętemu sposobowi podejmowania uchwał uwzględniany jest zarówno interes każdej gminy, jak i większości mieszkańców związku metropolitalnego.⁹⁰⁰

Przedstawiony status prawny wójta będącego delegatem do zgromadzenia związku metropolitalnego stanowi przykład wyjątkowej sytuacji, w której organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przy realizowaniu zadań powinien brać pod uwagę również interes członków innych wspólnot samorządowych. Wypada w tym miejscu dostrzec, że zadania organu wykonawczego gminy będącej członkiem związku metropolitalnego posiadają charakter stały. Przepisy u.z.m.w.ś. nie przewidują bowiem możliwości wystąpienia gminy członkowskiej z Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.⁹⁰¹

⁹⁰⁰ R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie śląskim z perspektywy pierwszego roku działania*, Samorząd Terytorialny 12/2018, s. 11.

⁹⁰¹ B. Dolnicki, R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, Samorząd Terytorialny 7-8 2017, s. 11.

3. Zakres zadaniowy starosty oraz marszałka województwa

Przedmiotem dysertacji są organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, że w funkcjonowaniu powiatu oraz województwa istotną rolę odgrywają odpowiednio starosta oraz marszałek województwa, którzy nie są organami wykonawczymi *sensu stricto*. Ich zakres kompetencyjny zbliżony jest jednak do właściwości monokratycznego organu wykonawczego w gminie. Dlatego, w niniejszej części rozdziału przedstawione zostaną wybrane zagadnienia dotyczące przewodniczących zarządów, które stanowią argument przemawiający za koniecznością określenia *expressis verbis* starosty oraz marszałka mianem odrębnych organów jednostek samorządu terytorialnego.

Status prawny przewodniczących kolegialnych organów wykonawczych jest przedmiotem dyskusji od początku tworzenia regulacji dotyczących samorządu szczebla lokalnego oraz regionalnego. Powodem skupienia uwagi na pozycji prawnej przewodniczących zarządów był przede wszystkim ich zakres zadaniowy, a w szczególności rola starosty w funkcjonowaniu jednostki samorządu terytorialnego. Już w trakcie prac legislacyjnych dostrzeżono, że ze względu na przyznanie staroście oraz marszałkowi województwa samodzielnych uprawnień należy uznać ich za odrębne organy wykonawcze.⁹⁰² W trakcie rozpatrywania poprawki senackiej podnoszono, że przyznanie staroście uprawnień do reprezentacji powiatu na zewnątrz, kompetencji z zakresu obrotu majątkiem powiatu oraz zespolenia starosty ze służbami, inspekcjami i strażami są wystarczającymi argumentami przemawiającymi za uznaniem starosty jako odrębnego organu.⁹⁰³ W odpowiedzi zauważono, że przyznanie staroście miana organu spowoduje niespójność względem pozycji prawnej ówczesnego przewodniczącego zarządu gminy oraz projektowanej roli marszałka województwa.⁹⁰⁴ Nietrafionym argumentem było natomiast stwierdzenie, że *uznanie starosty za organ powiatu spowoduje osłabienie kompetencji rady powiatu oraz zarządu powiatu*.⁹⁰⁵ Autor wypowiedzi zdaje się nie dostrzegł, że określenie *expressis verbis* starosty mianem organu będzie potwierdzeniem stanu faktycznego, który wynikał już z projektu u.s.p. Odstąpienie od uznania starosty za organ powiatu nie spowodowało uszczuplenia jego

⁹⁰² por. pkt 15 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 maja 1998 r. w sprawie ustawy o samorządzie powiatowym, druk nr 372, III kadencja, pkt 15 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 maja 1998 r. w sprawie ustawy o samorządzie województwa, druk nr 374, III kadencja.

⁹⁰³ Wypowiedzi L. Kieres, J. Rokita, Biuletyn Komisji Sejmowych nr 493/III z dnia 2 czerwca 1998 r.

⁹⁰⁴ Wypowiedzi W. Gintowt-Dziwałtowski, S. Kracik, Biuletyn Komisji Sejmowych nr 493/III z dnia 2 czerwca 1998 r.

⁹⁰⁵ Wypowiedź W. Woda, Biuletyn Komisji Sejmowych nr 493/III z dnia 2 czerwca 1998 r.

właściwości względem rady powiatu oraz zarządu powiatu, lecz wywołało wieloletnie wątpliwości interpretacyjne.

Warto dostrzec, że pomimo negatywnego ustosunkowania się posłów do propozycji uznania starosty oraz marszałka województwa za organ samorządowy na gruncie u.s.p. i u.s.w., w dniu 1 stycznia 1999 r. weszła w życie nowelizacja art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. Ustawodawca przyjął, że przez pojęcie organów jednostek samorządu terytorialnego należy rozumieć nie tylko wójta, radę gminy, radę powiatu, zarząd powiatu, sejmik oraz zarząd województwa, ale również starostę i marszałka województwa. Wymienienie w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. przewodniczących zarządów jest ścisłym nawiązaniem do zasadniczej kompetencji polegającej na wydawaniu decyzji administracyjnych.⁹⁰⁶ Nie powinien więc dziwić fakt, że w akcie prawnym normującym postępowanie w indywidualnych sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, starosta oraz marszałek województwa zostali *expressis verbis* wymienieni jako organ samorządu terytorialnego. Nie zrozumiałe jest natomiast negatywne ocenie w trakcie prac legislacyjnych argumentów uzasadniających zdefiniowanie przewodniczących zarządów jako organów powiatu i województwa. Podstawą tychże głosów był właśnie szeroki zakres kompetencyjny. Obowiązujące przepisy prawa prowadzą do wniosku, że w trakcie wydawania decyzji administracyjnych w sprawach, w których właściwy jest powiat lub województwo, odpowiednio starosta lub marszałek województwa jest organem jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast wykonując inne zadania oraz kompetencje są jedynie przewodniczącymi zarządów, których samodzielny status prawny należy wyinterpretować z normy prawa materialnego. Funkcjonowanie wskazanego rozdzwieńku pomiędzy u.s.p. i u.s.w., a k.p.a. nie znajduje uzasadnienia.

Mając powyższe na uwadze, przedstawiciele literatury przedmiotu wyrażają postulat przyznania przewodniczącym zarządów pozycji organu wykonawczego.⁹⁰⁷ Uznanie starosty oraz marszałka województwa za organ wykonawczy czyniłoby zadość stanowi faktycznemu, w którym poprzez przyznane zadania, podmioty te faktycznie sprawują już funkcję organu.⁹⁰⁸ Poglądowi wtóruje B. Dolnicki, uznając, że poprzez posiadanie własnych, odrębnych od zarządu kompetencji należy traktować przewodniczących zarządów jako monokratyczne organy samorządowe, choć ustawy ustrojowe mianu organu nazywają radę powiatu, sejmik,

⁹⁰⁶ por. art. 38 ust. 1 u.s.p., art. 46 ust. 1 u.s.w., Cz. Martysz, *Art.5 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103, wyd. III*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Cz. Martysz, Warszawa 2010, s. 80.

⁹⁰⁷ L. Klat-Wertelecka, *Reforma samorządu terytorialnego a kodeks postępowania administracyjnego*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2 1999, s. 128.

⁹⁰⁸ Tamże.

zarząd powiatu oraz zarząd województwa.⁹⁰⁹ Natomiast w 2006 r. M. Kulesza wyraził konieczność określenia starosty mianem jedyne go organu wykonawczego w powiecie ze względu na usprawnienie procesu zarządzania jednostką samorządu powiatowego.⁹¹⁰

Jak już zostało wspomniane, źródłem dyskusji nad statusem prawnym przewodniczących zarządów jest szeroki zakres przypisanych zadań. Podstawowym ich uprawnieniem jest organizacja pracy zarządu i jego aparatu pomocniczego oraz kierowanie bieżącymi sprawami jednostki wraz z jej reprezentacją na zewnątrz.⁹¹¹ Poprzez pojęcie organizacji pracy należy rozumieć podejmowanie wszelkich czynności o charakterze technicznym, które dotyczą zwoływania posiedzeń zarządu, przygotowywania materiałów na posiedzenia, organizowania pracy urzędu zapewniającym sprawną obsługę mieszkańców itd. Celem działania przewodniczących zarządów jest więc zagwarantowanie sprawnego wykonywania zadań i kompetencji przypisanych organom wykonawczym.⁹¹² W kontekście organizacji pracy aparatu pomocniczego należy dodatkowo wskazać, że pomimo kierowniczej funkcji starosty oraz marszałka województwa do ich kompetencji nie należy sporządzenie regulaminu organizacyjnego.⁹¹³ Z całą jednak pewnością do właściwości przewodniczącego zarządu należy wydawanie zarządzeń organizacyjnych dotyczących technicznych aspektów funkcjonowania starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego.⁹¹⁴

Starosta oraz marszałek województwa podobnie jak wójt są organami reprezentującymi jednostkę na zewnątrz.⁹¹⁵ Oznacza to, że we wszelkich stosunkach publicznoprawnych starosta i marszałek województwa są uprawnieni do reprezentowania interesów jednostki. Reprezentacja sprowadza się do pełnienia czynności faktycznych, jak i prawnych, które wykonywane są jednoosobowo przez przewodniczącego zarządu bez konieczności udziału pozostałych członków organu wykonawczego.⁹¹⁶

Inaczej wygląda natomiast kwestia reprezentacji jednostki w sprawach cywilnych.⁹¹⁷ W orzecznictwie przyjęto pogląd, że nie można mylić prawa do reprezentacji powiatu lub

⁹⁰⁹ B. Dolnicki, *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny nr 1-2 2003, s. 53.

⁹¹⁰ M. Kulesza, *Konsolidacja zarządzania w samorządzie – wybrane zagadnienia. Uwagi do dyskusji*, Samorząd Terytorialny nr 7-8 2006, s. 5-17.

⁹¹¹ por. art. 34 ust. 1 u.s.p. oraz art. 43 ust. 1 u.s.w.

⁹¹² Cz. Martysz [w:], *Art. 34*, B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym (...)*, s. 588.

⁹¹³ por. art. 35 ust. 2 u.s.p., art. 43 ust. 3 u.s.w.

⁹¹⁴ por. Zarządzenie Starosty Tomaszowskiego nr 14/2022 z dnia 4 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia dnia 15 kwietnia 2022 r. dniem wolnym od pracy dla pracowników Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim i terminu jego odpracowania, link: <https://bip.powiat-tomaszowski.pl/zarządzenie-nr-142022-z-04042022r-w-sprawie-ustalenia-dnia-15-kwietnia-2022r-dniem-wolnym-od-pracy-d.html> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.].

⁹¹⁵ por. art. 34 ust. 1 u.s.p., art. 43 ust. 1 u.s.w.

⁹¹⁶ Cz. Martysz, *Art. 34* [w:], *Ustawa o samorządzie powiatowym (...)*, s. 590.

⁹¹⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2014 r. sygn. akt II CSK 779/13, LEX nr 1621329.

województwa z uprawnieniem do składania oświadczeń woli w sprawach majątkowych. Jest to wyjątek od zasady, w myśl której organem wykonawczym jest zarząd *in corpore*, a także od ogólnej kompetencji przewodniczących zarządów do reprezentowania jednostki na zewnątrz.⁹¹⁸ Zgodnie z art. 48 ust. 1 u.s.p. oświadczenia woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona. Na podstawie treści przepisu można przedstawić trzy istotne wnioski:

- w gronie osób składających oświadczenie woli nie musi się znajdować przewodniczący zarządu;
- zasada określona w art. 48 ust. 1 u.s.p. jest bezwzględnie obowiązująca. Statut powiatu nie może więc zmieniać zasad składania oświadczeń woli;
- możliwość upoważnienia przez zarząd innej osoby do uczestnictwa w składaniu oświadczeń woli wprowadza *de facto* uprawnienie doboru dodatkowego członka zarządu z pominięciem wiedzy (zgody) rady powiatu.⁹¹⁹

Na poziomie samorządu wojewódzkiego ustawodawca przyjął zupełnie inną koncepcję modelu składania oświadczeń woli. Stosownie do art. 57 ust. 1 u.s.w. oświadczenia woli w imieniu województwa składa marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, chyba że statut województwa stanowi inaczej. Sejmik województwa może również udzielić marszałkowi upoważnienia do składania jednoosobowo oświadczeń woli, innych niż przewidywane w statucie województwa.⁹²⁰ Wobec powyższego, należy dostrzec, że w porównaniu do regulacji z art. 48 ust. 1 u.s.p. zasady składania oświadczeń woli nie są bezwzględnie obowiązujące. Ustawodawca dopuścił składanie oświadczeń woli w imieniu województwa również przez inne upoważnione osoby, samodzielnie przez marszałka, przez członków zarządu, pod warunkiem, że jest to uregulowane w statucie.⁹²¹ W literaturze przedmiotu podkreślono jednak, że uprawnienie do kreowania odmiennych zasad jest ograniczone zakazem pozbawienia marszałka udziału w procesie składania oświadczeń woli.⁹²² Choć na podstawie wykładni językowej art. 57 ust. 1 u.s.w. nie można wykluczyć takiej możliwości, to z uwagi na ustrojową rolę marszałka województwa, wykładnię tę należy odrzucić.⁹²³

⁹¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2021 r. sygn. akt VII SA/Wa 1270/20, LEX nr 3156901.

⁹¹⁹ J. Jagoda, *Art. 48 [w:]*, Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, s. 712.

⁹²⁰ por. art. 57 ust. 2 u.s.w.

⁹²¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 2020 r. sygn. akt II OSK 1556/18, LEX nr 3022297.

⁹²² A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa (...)*, s. 444-445.

⁹²³ Tamże.

Rozróżnienie sposobów reprezentacji powiatów i województw nie znajduje uzasadnienia praktycznego. Jak wskazuje B. Dolnicki najprostszą i najtrafniejszą wydaje się regulacja zawarta w u.s.w., ponieważ akcentuje konieczność uczestnictwa przewodniczącego zarządu w składaniu oświadczeń woli.⁹²⁴ Wobec ogólnych zasad reprezentacji powiatu i województwa pogląd należy uznać za słuszny, gdyż odwołuje się do ustrojowej roli przewodniczących kolegialnych organów wykonawczych. Warto przy tym zauważyć, że odmienne zasady składania oświadczeń woli mogą wynikać z pierwotnego zamysłu co do konstrukcji organów w województwie. W art. 13 projektu u.s.w. przyjęto, że marszałek województwa jest przewodniczącym zarówno organu stanowiącego, jak również organu wykonawczego. Tym samym, pozycja marszałka województwa była dodatkowo wzmocniona względem ostatecznego kształtu władz wojewódzkich.⁹²⁵ Wydaje się zatem, że wyartykułowanie obecności marszałka województwa w procesie składania oświadczeń woli mogło stanowić przejaw znaczącej roli jego funkcji w ustroju samorządu wojewódzkiego. Niezależnie jednak od źródła regulacji, autor niniejszej pracy proponuje dostosowanie procesu składania oświadczeń woli na poziomie powiatu do ustrojowej roli przewodniczącego zarządu województwa.

Status prawny starosty oraz marszałka województwa jest jednak znacznie bardziej złożony, aniżeli wynikałoby to z art. 34 ust. 1 u.s.p., art. 43 ust. 1 u.s.w.. Jak zauważa E. Ura spośród członków kolegialnych organów wykonawczych, których pozycja w zarządzie jest równorzędna tylko w zakresie, w jakim podejmują kolegialne rozstrzygnięcia, to właśnie staroście (marszałkowi województwa) przyznane zostały szczególne uprawnienia wykonawcze, niezwiązane tylko z czynnościami organizującymi pracę zarządu.⁹²⁶ O szczególnym charakterze przewodniczących kolegialnych organów wykonawczych decyduje fakt, że z jednej strony ustawodawca nie zakwalifikował starosty, marszałka województwa do kategorii organów, a z drugiej zaś strony wyposażył ich w zadania i kompetencje niezależne od zarządu powiatu lub województwa, często tożsame z zakresem zadaniowym monokratycznego organu w gminie. Już w samej u.s.p. oraz u.s.w. ustawodawca poprzez określenie dodatkowych zadań definiuje rolę przewodniczących zarządów w sposób bardziej zbliżony do statusu prawnego wójta, aniżeli pozostałych członków kolegialnych organów wykonawczych, czego przykładem jest przyjęty model wydawania decyzji administracyjnych. W tym kontekście warto również wskazać na art. 34 ust. 1b u.s.p., w którym określono, że starosta opracowuje

⁹²⁴ B. Dolnicki, *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, 2003/1-2, s. 55.

⁹²⁵ Rządowy projekt ustawy o samorządzie województwa z dnia 28 stycznia 1998 r., III kadencja, druk nr 181.

⁹²⁶ E. Ura [w:], *Wójt, zarząd powiatu i zarząd województwa (...)*, s. 21-22.

plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Jest to zadanie, które treściowo jest tożsame z zadaniem wójta, określonym w art. 31a u.s.g. Ustawodawca nie jest więc konsekwentny w przypisywaniu ról poszczególnym podmiotom w ustroju jednostek samorządu terytorialnego bowiem pozycja podmiotów wykonujących tożsame zadania nie jest symetryczna.

Kolejne samodzielne kompetencje przewodniczących zarządów wynikają z przyjętej w systemie prawnym zasady zespolenia administracyjnego. W doktrynie zasada rozumiana jest jako konstrukcja aparatu administracyjnego w terenie, którego celem jest skoncentrowanie tego aparatu w maksymalnym stopniu w danej jednostce samorządu terytorialnego, w ramach jednego urzędu i pod jednym zwierzchnikiem.⁹²⁷ Innymi słowy, istotą zespolenia administracyjnego jest konsolidacja różnych rodzajowo działów administracji przy monokratycznym organie administracji ogólnej z zakresem działań dostosowanym do zespalanych przez niego działów administracji.⁹²⁸

W powiecie administrację zespoloną stanowią:

- starostwo powiatowe,
- powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu,
- jednostki organizacyjne, stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży; do tych jednostek należy zaliczyć komendy: Policji Państwowej Straży Pożarnej oraz powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego.⁹²⁹

Stosownie do art. 35, w związku z art. 33b u.s.p. przyjąć należy, że w powiatowej administracji zespolonej kluczową pozycję zajmuje starosta. Jak już zostało wskazane w poprzednich częściach pracy starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa. Dodatkowo, starosta jest zwierzchnikiem służbowym kierowników jednostek organizacyjnych powiatu (np. domy pomocy społecznej, instytucje kultury) oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży.⁹³⁰ Poprzez zwierzchnictwo nad służbami, inspekcjami oraz strażami starosta jest uprawniony do:

⁹²⁷ A. Wiktorowska, *Terenowe organy administracji państwowej* [w:], R. Hauser, *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 384.

⁹²⁸ C. Baraniecki, J. Konicki, *Konstrukcja zespolenia w polskiej administracji publicznej*, *Ius et Administratio* 2006/10(2), s. 123.

⁹²⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 388.

⁹³⁰ por. art. 35 ust. 2 u.s.p.

- powoływania i odwoływania kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonywania wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej;⁹³¹
- zatwierdzania programu ich działania;
- uzgadniania wspólnego działania tych jednostek na obszarze powiatu;
- kierowania wspólnego działania tych jednostek w sytuacjach szczególnych;
- zlecenia w uzasadnionych przypadkach przeprowadzanie kontroli.⁹³²

Warto jednak zauważyć, że pełnienie zwierzchnictwa nad służbami, inspekcjami oraz strażami nie jest zadaniem, którego sposób wykonania ukierunkowany jest wyłącznie na samodzielne działanie starosty. Realizacja zadania starosty z zakresu zwierzchnictwa nad służbami, inspekcjami i oraz strażami jest wspierana działaniami komisji bezpieczeństwa i porządku.⁹³³

⁹³¹ Przykładem przepisu stanowiącego inaczej jest art. 6c ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2023 r. poz. 171, ze zm., z którego wynika, że przy powołaniu komendanta powiatowego Policji nie ma zastosowania art. 35 ust. 3 pkt 1 u.s.p. Ustawodawca przyjął bowiem, że wybór komendanta powiatowego Policji jest uprawnieniem komendanta wojewódzkiego Policji, który jednak zobowiązany jest uzyskać opinię starosty w przedmiocie kandydata.

⁹³² por. art. ust. 3 u.s.p.

⁹³³ por. art. 38a u.s.p.:

1. W celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku, zwaną dalej "komisją".
2. Do zadań komisji należy:
 - 1) ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;
 - 2) opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
 - 3) przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
 - 4) opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
 - 5) opiniowanie projektu budżetu powiatu - w zakresie, o którym mowa w pkt 1;
 - 6) opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań, o których mowa w pkt 1, 2 i 4;
 - 7) opiniowanie, zleconych przez starostę, innych niż wymienione w pkt 2 i pkt 4-6 zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.
3. Prezydent miasta na prawach powiatu i starosta powiatu graniczącego z takim miastem mogą utworzyć, w drodze porozumienia, wspólną komisję dla miasta na prawach powiatu oraz powiatu graniczącego z takim miastem. W takim przypadku prezydent miasta i starosta współprzewodniczą komisji.
4. Porozumienie, o którym mowa w ust. 3, określa w szczególności:
 - 1) tryb powoływania członków komisji, o których mowa w ust. 5 pkt 2-4;
 - 2) zasady pokrywania kosztów działania komisji oraz zwrotu członkom komisji i osobom powołanym do udziału w jej pracach wydatków rzeczywiście poniesionych w związku z udziałem w pracach komisji;
 - 3) zasady obsługi administracyjno-biurowej komisji.
5. W skład komisji wchodzi:
 - 1) starosta jako przewodniczący komisji;
 - 2) dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu;
 - 3) trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników

Zgodnie z art. 38b ust. 1, w związku z 38 ust. 5 pkt 1 u.s.p. starosta jest przewodniczącym komisji, który może żądać od Policji oraz innych powiatowych służb inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, dokumentów i informacji o ich pracy, z wyjątkiem akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych.

Odmienne zastosowanie zasady zespolenia administracji zostały przyjęte na poziomie województwa. W pierwszej kolejności należy rozróżnić zespolenie administracji rządowej od zespolenia administracji samorządowej województwa. W pierwszym rodzaju zespolenia zwierzchnikiem jest wojewoda, któremu podporządkowani są kierownicy wojewódzkich służb takich jak Policji, Służby Ochrony Zabytków, Inspekcji Handlowej, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcji Nadzoru Budowlanego, Inspekcji Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, Inspekcji Transportu Drogowego, Inspekcji Ochrony Środowiska, Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Straży Pożarnej.⁹³⁴ Natomiast drugi z wymienionych rodzajów polega na zespoleniu administracji samorządowej w województwie w urzędzie marszałkowskim pod zwierzchnictwem marszałka województwa.⁹³⁵ Jak jednak wskazuje się w literaturze przedmiotu, zespolenie samorządowe w województwie jest ograniczone, ponieważ w przeciwieństwie do zespolenia w powiecie marszałek nie jest zwierzchnikiem jednostek organizacyjnych, służb, inspekcji oraz straży administracji rządowej.⁹³⁶ W skład samorządowej

oświaty, a także instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu;

4) dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, a w przypadku m.st. Warszawy delegowanych przez Komendanta Stołecznego Policji.

6. W pracach komisji uczestniczy także prokurator wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego.

7. Starosta może powołać do udziału w pracach komisji funkcjonariuszy i pracowników innych niż Policja powiatowych służb, inspekcji i straży oraz pracowników innych organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu.

8. Funkcjonariusze i pracownicy, o których mowa w ust. 7, uczestniczą w pracach komisji z głosem doradczym.

9. Kadencja komisji trwa 3 lata.

10. Odwołanie członka komisji przed upływem kadencji przez organ, który go powołał lub delegował, jest możliwe jedynie z ważnych powodów, które podaje się na piśmie. Członkostwo w komisji radnego delegowanego przez radę powiatu ustaje zawsze z wygaśnięciem jego mandatu.

11. W przypadku śmierci, odwołania lub rezygnacji członka komisji przed upływem kadencji, organ, który go powołał lub delegował, powołuje lub deleguje nowego członka komisji na okres pozostały do upływu kadencji poprzedniego członka.

⁹³⁴ Z. R. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 75.

⁹³⁵ por. art. 3, w związku z art. 43 ust. 3 u.s.w.

⁹³⁶ Cz. Martysz, *Art. 3 [w:] Ustawa o samorządzie województwa (...)*, s. 40.

administracji zespolonej w województwie wchodzi urząd marszałkowski oraz jednostki organizacyjne województwa takie jak np. wojewódzkie biblioteki pedagogiczne, centra administracyjne, centra kształcenia ustawicznego, jednostki wdrażania programów unijnych.⁹³⁷

Odchodząc już od zagadnienia zespolenia administracji w powiecie i województwie warto wskazać na zadania starosty oraz marszałka województwa polegające na podejmowaniu niezbędnych czynności należących do właściwości zarządu w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowi i życiu oraz w sprawach mogących powodować znaczne straty materialne.⁹³⁸ Ustawodawca dostrzegł zalety działania organu o charakterze monokratycznym i oparł na nich system reagowania w sytuacjach kryzysowych. Tym samym można uznać, że w ocenie ustawodawcy wielosobowość w organie nie sprzyja podejmowaniu zdecydowanych działań. Jednakże w przeciwieństwie do uprawnień wójta, starosta nie może wydawać przepisów porządkowych w przypadkach niecierpiących zwłoki. Omawiana regulacja prawna wskazuje również na niedoskonałość niedookreślonego statusu przewodniczących zarządów. Powstanie przesłanki zobowiązującej do skorzystania z uprawnienia określonego w art. 34 ust. 2 u.s.p. lub w art. 43 ust. 2 u.s.w. może zbiec się z okolicznościami uprawniającymi wojewodę do wydawania poleceń obowiązujących organy samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 25 ust. 1, w związku z art. 22 ust. 2 u.w.a.r.w. wojewoda może wydawać polecenia w celu zapewnienia współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Skoro przewodniczący zarządów są uprawnieni do podejmowania czynności w sytuacjach kryzysowych w substytucji organu wykonawczego, to należy poddać pod rozwagę czy wojewoda posiada również uprawnienia do wydawania poleceń staroście lub marszałkowi województwa. W art. 25 ust. 1 u.w.a.r.w. ustawodawca posługuje się w sposób wyraźny pojęciem *organów samorządu terytorialnego*. Wobec pierwszeństwa wykładni językowej należy więc przyjąć, że polecenia mogą dotyczyć działań podejmowanych przez kolegialny organ wykonawczy, a nie przez jego przewodniczących wyposażonych w samodzielną kompetencję. Podjęcie czynności przez starostę (marszałka

⁹³⁷ Zob. więcej na ten temat: P. Drembkowski, *Art. 3 [w:] Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. P. Drembkowski, Warszawa 2020, s. 11-12.

⁹³⁸ por. art. 34 ust. 2 u.s.p., art. 43 ust. 2 u.s.w.

województwa) jako organ administracji, nie czyni z przewodniczącego zarządu organu jednostki samorządu terytorialnego.⁹³⁹ Zadanie jest bowiem wykonywane w ramach właściwości starosty lub marszałka województwa, a nie w imieniu organu wykonawczego. Oznacza to zatem, że niedoprecyzowany status prawny przewodniczących zarządów może powodować brak możliwości wydawania poleceń przez wojewodę. Tym samym, koordynacja działań organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego może być utrudniona.

Podobnie jak w przypadku organów wykonawczych *sensu stricto* zadania starosty oraz marszałka województwa nie są określone wyłącznie w samorządowych ustawach ustrojowych. Ustawy szczególne wprowadzają szereg samodzielnych zadań przewodniczących kolegialnych organów wykonawczych należących zarówno do spraw z zakresu administracji rządowej, jak również do właściwości jednostek samorządu terytorialnego. Przykład zadania starosty z zakresu administracji rządowej został omówiony w podrozdziale 2.

Natomiast egemplifikacją zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego wykonywanego przez starostę jest np. art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2001 r. o kierujących pojazdami.⁹⁴⁰ Ustawodawca wskazał, że starosta jest właściwy do wydawania prawa jazdy, w drodze decyzji administracyjnej. O wydaniu prawa jazdy decydować będzie spełnienie przez adresata decyzji warunków określonych w art. 11 i 12 u.k.p. Decyzja w przedmiocie wydania prawa jazdy jest aktem o charakterze konstytutywnym, a zatem od postępowania starosty uzależnione jest nabycie uprawnień do prowadzenia pojazdów.⁹⁴¹ Starosta bierze również aktywny udział w kontrowersyjnej procedurze zatrzymywania prawa jazdy z powodu kierowania pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Zgodnie z art. 136 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym Policja przekazuje niezwłocznie, nie później niż w ciągu 7 dni od dnia zatrzymania prawa jazdy z powodu przekroczenia prędkości, informację o faktycznym zatrzymaniu prawa jazdy staroście.⁹⁴² Stosownie natomiast do art. 102 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 1c u.k.p. starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu uprawnień do kierowania pojazdami na okres trzech miesięcy. Wątpliwości budzi jednak fakt, że wbrew przepisom k.p.a. decyzja administracyjna wydawana jest wyłącznie na podstawie informacji Policji. Starosta nie

⁹³⁹ P. Niemczuk, *Rządowe funkcje powiatu*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka nr 1 2009, s. 86. P. Sadowski, *Relacje administracji samorządowej i rządowej w świetle kompetencji marszałka województwa i wojewody*, Przegląd Prawa Publicznego 5/2019, s. 83-84.

⁹⁴⁰ Ustawa z dnia 5 stycznia 2001 r. o kierujących pojazdami, Dz. U. z 2023 r. poz. 622, ze zm., dalej: u.k.p.

⁹⁴¹ W. Kotowski, *Ustawa o kierujących pojazdami. Komentarz, wyd. II, 2022*, LEX wydanie elektroniczne, art. 10 teza 6.

⁹⁴² Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. z 2022 r. poz. 988, ze zm.

jest bowiem uprawniony do samodzielnej weryfikacji stanu faktycznego.⁹⁴³ W procesie wydawania decyzji administracyjnej starosta związany jest ustaleniami organu kontroli ruchu drogowego i zobowiązany jest do dokonania ściśle określonego rozstrzygnięcia z pominięciem *de facto* zasad prowadzenia postępowania administracyjnego.⁹⁴⁴

Omawiany sposób działania starosty został oceniony negatywnie przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 2022 r.⁹⁴⁵ Skład orzekający uznał, że wydawanie decyzji administracyjnej przez starostę w oparciu o informację Policji jest działaniem niezgodnym z art. 2 Konstytucji RP. Uznano więc, że zobligowanie starosty do wydania decyzji administracyjnej na podstawie arbitralnej oceny Policji jest nie do pogodzenia z zasadami obowiązującymi w demokratycznym państwie prawnym oraz zasadami sprawiedliwości społecznej.

Przykładem źródła zadań marszałka województwa może być natomiast ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.⁹⁴⁶ Zgodnie z art. 8, w związku z art. 7 ust. 4 pkt 6 u.p.t.z. do zadań marszałka należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym. Jednym z najbardziej dostrzegalnym działaniem marszałka województwa jest przygotowanie i przeprowadzenie postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie wojewódzkich przewozów kolejowych.⁹⁴⁷ Wraz z regionalizacją kolei marszałek województwa został zobowiązany do zorganizowania kolejowych przewozów pasażerskich w województwie.⁹⁴⁸ Tym samym, do decyzji marszałka województwa pozostawiony został tryb wyboru operatora. Z uwagi na to, że przewozy użyteczności publicznej (inaczej niż przewozy komercyjne) finansowane są przede wszystkim ze środków publicznych, przygotowanie i przeprowadzenie postępowania powinno się odbyć z należytą starannością, w formach prawem przewidzianych.⁹⁴⁹

⁹⁴³ Zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym (sygn. akt K 4/21) z dnia 25 maja 2021 r., link: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko_dla_TK_zatrzymanie_prawa_jazdy_25.05.2021.pdf [dostęp dnia: 30 stycznia 2023 r.].

⁹⁴⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2021 r. sygn. akt I OSK 210/19, LEX nr 3291209.

⁹⁴⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2022 r. sygn. akt K 4/21, Dz. U. z 2022 r. poz. 2659.

⁹⁴⁶ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U z 2022 r. poz. 1343, ze zm., dalej: u.p.t.z.

⁹⁴⁷ por. art. 14 pkt 8, w związku z art. 4 ust. 1 pkt 25 u.p.t.z.

⁹⁴⁸ por. art. 4 ust. 1 pkt 25 u.p.t.z. umożliwia zorganizowanie przewozu pasażerów do najbliższej stacji w województwie sąsiednim, umożliwiający przesiadki w celu odbycia dalszej podróży lub techniczne odwrócenie biegu pociągu, oraz przewóz powrotny lub przewóz do stacji w województwie sąsiednim, położonej nie dalej niż 30 km od granicy województwa.

⁹⁴⁹ K. Wach, *Art. 15 [w:], Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, red. B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, Warszawa 2021, s. 149.

Dokonany przegląd wybranych funkcji dowodzi, że ustawodawca przypisał staroście oraz marszałkowi województwa nie tylko zadania z zakresu funkcjonowania zarządu oraz jednostek organizacyjnych, ale również określił zespół samodzielnych zadań i kompetencji z zakresu zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego oraz zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.⁹⁵⁰ Niezrozumiałe jest zatem utrzymywanie przez ustawodawcę niedookreślonego statusu prawnego przewodniczących kolegialnych organów wykonawczych. W dalszym ciągu należy postulować za znowelizowaniem art. 8 ust. 2 u.s.p oraz art. 15 u.s.w poprzez wprowadzenie odpowiednio starosty i marszałka województwa do katalogu organów.

⁹⁵⁰ T. Szkaradnik, *Problem zakwalifikowania starosty jako organu administracji publicznej* [w:], *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019, s. 538.

4. Techniczne sposoby wykonywania zadań i kompetencji

Niezależnie od podstawy prawnej zadań lub kompetencji, organy wykonawcze, realizując swoje obowiązki dokonują wypowiedzi w określonych formach. Ustawodawca na gruncie samorządowych ustaw ustrojowych nie wprowadził legalnych definicji poszczególnych form działania organów wykonawczych. W przypadku gminy na formę wypowiedzi wójta wskazują przede wszystkim regulacje, w których wprost wskazano okoliczności wymagających podjęcia zarządzenia. Wśród nich należy wymienić:

- powołanie oraz odwołanie zastępcy lub zastępców wójta;⁹⁵¹
- możliwość zarządzenia ewakuacji z obszarów bezpośrednio zagrożonych;⁹⁵²
- określenie regulaminu organizacyjnego urzędu gminy;⁹⁵³
- możliwość wydania przepisów porządkowych.⁹⁵⁴

Dodatkowo, z przepisów dotyczących prowadzenia nadzoru nad działalnością gminną wynika, że w praktyce występują dwa rodzaje aktów tj. uchwała i zarządzenie.⁹⁵⁵ Skoro więc z art. 14 ust. 1 u.s.g. wynika, że rada gminy podejmuje uchwały, to przyjęcie należy, że zarządzenia będą typową formą działalności gminnego organu wykonawczego. Co jednak istotne, ustawodawca nie wprowadził generalnej normy uznającej zarządzenie za formę działalności wójta. Powstaje zatem wątpliwość czy zastosowanie formy zarządzenia jest dopuszczalne w innych sprawach, aniżeli okoliczności wymienione przez ustawodawcę?

P. Chmielnicki uznaje, że określenie konkretnych okoliczności, w których wymagane jest sporządzenie zarządzenia jest celowym zabiegiem legislacyjnym.⁹⁵⁶ W intencji ustawodawcy było powiązanie pojęcia zarządzenia z konkretną normą materialną. Tym samym, uznać należy, że zarządzenie jest prawną formą działania wójta, która może być zastosowana tylko w sprawach wyliczonych przez ustawodawcę.⁹⁵⁷

Przeciwny pogląd został natomiast sformułowany przez A. Wierzbicę, która dopuszcza możliwość wypowiedziania się wójta w formie zarządzenia nie tylko w kwestiach, które ustawodawca *expressis verbis* przypisał do tejże formy.⁹⁵⁸ Przyjęcie szerokiego znaczenia uprawnienia do wydawania zarządzeń skutkuje objęciem działań wójta czynnościami

⁹⁵¹ por. art. 26a ust. 1 u.s.g.

⁹⁵² por. art. 31b ust. 1 u.s.g.

⁹⁵³ por. art. 33 ust. 2 u.s.g.

⁹⁵⁴ por. art. 41 ust. 1 u.s.g.

⁹⁵⁵ por. art. 85 i nast. u.s.g.

⁹⁵⁶ P. Chmielnicki, *Art. 91* [w:], *Ustawa o samorządzie gminny*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 1140.

⁹⁵⁷ Tamże.

⁹⁵⁸ A. Wierzbica, *Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego (...)*, s. 270.

nadzorczy oraz kontrolą sądowoadministracyjną.⁹⁵⁹ Nie wydaje się zatem aby stanowisko, zgodnie z którym zarządzenia organu wykonawczego gminy nie podlegają działalności nadzorczej z tego powodu, że ich przedmiot nie został wymieniony w u.s.g. było zasadne.⁹⁶⁰

Oceniając przedstawione poglądy należy wskazać, że posłużenie się argumentem racjonalnego ustawodawcy sugerowałoby zasadność poglądu wyrażanego przez P. Chmielnickiego. W przeciwieństwie bowiem do generalnej kompetencji rady gminy do wypowiedziania się w formie uchwał, w przypadku wójta brak jest analogicznego rozwiązania. Ponadto, ustawodawca wyraźnie wymienił katalog spraw, przy których wykonaniu niezbędne jest podjęcie zarządzenia. Z drugiej zaś strony, przyjęcie wąskiego rozumienia uprawnienia do wydawania zarządzeń wydaje się błędne w świetle możliwej działalności nadzorczej. Wówczas działalność organu wykonawczego w większości spraw byłaby pozbawiona nadzoru. W ocenie autora byłyby to sytuacja niedopuszczalna w świetle konstytucyjnej zasady podlegania działalności samorządu terytorialnego nadzorowi z punktu widzenia legalności.⁹⁶¹

W tym miejscu wypada przywołać orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2021 r., w którym stwierdzono, że nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego jest jedną z najistotniejszych gwarancji wykonywania przez samorząd zadań publicznych w ramach i na podstawie przepisów prawa.⁹⁶² Należy pamiętać, że działalność nadzorcza pozostaje w logicznym związku z treścią zasady decentralizacji, zgodnie z którą samorząd jest nieautonomiczną formą wykonywania zadań publicznych.⁹⁶³ Z tego względu niedopuszczalna jest wykładnia art. 171 ust. 1 Konstytucji RP w sposób prowadzący do przyjęcia istnienia jakiejś sfery działalności samorządu terytorialnego niepodlegającej nadzorowi.⁹⁶⁴

Sposób wypowiedzi kolegialnych organów wykonawczych powiatu oraz województwa został natomiast określony jednoznacznie odpowiednio w art. 13 ust. 1 u.s.p lub w art. 31 ust. 4 u.s.w. Podobnie jak w przypadku zarządzeń, w polskim systemie prawnym nie określono legalnego znaczenia słowa uchwała. W literaturze przedmiotu oraz w dorobku judykatury nie zaprezentowano również jednolitej definicji.⁹⁶⁵ Odwołując się do znaczenia językowego słowa

⁹⁵⁹ Tamże.

⁹⁶⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2014 r. sygn. akt II OSK 2329/14, LEX nr 1532719.

⁹⁶¹ por. art. 171 ust. 1 Konstytucji RP.

⁹⁶² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 5249/21, LEX nr 3273199

⁹⁶³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2021 r. sygn. akt III OSK 4023/21, LEX nr 3361386.

⁹⁶⁴ Tamże.

⁹⁶⁵ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 22 lipca 2022 r. sygn. akt NPII.4131.1.680.2022, Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2022 r. poz. 5007.

uchwała wskazać należy, że jest nim określana oficjalna decyzja podejmowana przez jakieś gremium w drodze głosowania.⁹⁶⁶ Miano uchwały jest również przypisywane aktowi woli ciała kolegialnego, które zawiera zajęcie stanowiska w określonej sprawie.⁹⁶⁷

Przekładając językowe znaczenie uchwały na działalność jednostek samorządu terytorialnego, D. Dąbek uznała uchwałę jako formę wyrażania woli przez organ kolegialny, do której niezbędne jest działanie co najmniej dwóch podmiotów.⁹⁶⁸ Uchwała powinna być więc pochytywana jako wyraz woli organu kolegialnego, stanowiącą wypadkową oświadczeń woli poszczególnych członków organu.⁹⁶⁹ Istota podejmowania rozstrzygnięcia w ramach uchwały sprowadza się do aktu głosowania, niezależnie od przyjętej nazwy aktu woli organu.⁹⁷⁰ Uchwała jest formą aktu normatywnego lub aktu o charakterze indywidualnym, podejmowanym w drodze głosowania przez kolegialny organ państwowy lub samorządowy.⁹⁷¹

Całościowe odczytanie przywołanych definicji wskazuje, że uchwała jest typową formą wyrażania woli organu wieloosobowego, poprzedzoną procesem głosowania nad podjętym rozstrzygnięciem.⁹⁷² Na istotę głosowania w procesie podejmowania uchwał wskazano w art. 13 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 31 ust. 4 u.s.w. Ustawodawca wprowadził zasadę podejmowania uchwał zarządu powiatu lub województwa na podstawie wyników głosowania przeprowadzonego zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu, w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. W praktyce oznacza to, że uchwała może zostać podjęta nawet na podstawie jednego głosu członka zarządu oddane za, jeżeli pozostali członkowie wstrzymają się od głosu. Samorządowe ustawy ustrojowe oraz ustawy szczególne mogą jednak przewidywać podjęcie uchwał w głosowaniu tajnym lub inną niż zwykła większość głosów. Nie jest natomiast dopuszczalnym zastrzeżenie warunków przeprowadzenia głosowania na posiedzeniach zarządu w statucie jednostki samorządu terytorialnego.

Wadą podejmowania uchwał zwykłą większością głosów niesie jednak niebezpieczeństwo uzyskania równej liczby głosów za i przeciw. Aby zapobiec zaburzeniu procedury uchwałodawczej, ustawodawca w art. 31 ust. 5 u.s.w. przyznał marszałkowi prawo

⁹⁶⁶ Wielki słownik języka polskiego Polskiej Akademii Nauk, link: <https://wsjp.pl/haslo/podglad/24134/uchwala> [dostęp dnia 10 grudnia 2022 r.].

⁹⁶⁷ Encyklopedia PWN, link: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/uchwala;3990756.html> [dostęp dnia: 10 grudnia 2022 r.].

⁹⁶⁸ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 229.

⁹⁶⁹ J. Podgórska-Rykała, *Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny Rok LXXXIII – zeszyt 4 – 2021, s. 111.

⁹⁷⁰ Cz. Martysz, *Art. 13 [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym (...)*, s. 280-281.

⁹⁷¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2009 r. sygn. akt II OSK 834/09, LEX nr 688786.

⁹⁷² A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 39.

wiążącego rozstrzygnięcia sprawy. Zasada uprzywilejowania głosu będzie mieć zastosowanie w wypadku głosowania jawnego, gdy za projektem uchwały opowie się dwóch członków zarządu i taka sama liczba członków będzie przeciwko projektowi, a przewodniczący organu nie wstrzymał się od głosu. Wówczas o kierunku rozstrzygnięcia decydować będzie głos marszałka.⁹⁷³ Natomiast w trakcie nieobecności marszałka na posiedzeniu zarządu, zasada będzie rozciągnięta na wicemarszałka prowadzącego obrady.⁹⁷⁴

Uprzywilejowanie głosu nie zostało przewidziane natomiast na gruncie u.s.p. Brak ten należy ocenić jako lukę prawną, której źródłem jest niedopatrzenie ustawodawcy. Odwołując się do ewolucji samorządowych ustaw ustrojowych, należy wskazać, że od wejścia w życie w dniu 19 marca 1990 r. u.s.t. (u.s.g.) przewodniczący organów gminy posiadali uprawnienie do decydowania o kierunku rozstrzygnięcia w przypadku uzyskania równej liczby głosów.⁹⁷⁵ Wraz z wejściem w życie w dniu 18 lipca 1998 r. u.s.p. oraz u.s.w. tożsame rozwiązanie zostało przyjęte wyłącznie na gruncie samorządu wojewódzkiego. Oznacza to, że wówczas zasada uprzywilejowania głosu przewodniczących organów kolegialnych obowiązywała wyłącznie w gminie oraz w województwie. Doszukując się przyczyn takiego stanu rzeczy warto odwołać się do procesu legislacyjnego nad u.s.p. W pierwotnej propozycji u.s.p., projektodawcy przewidzieli regulację dotyczącą zasad głosowania wyłącznie w trakcie sesji rady powiatu.⁹⁷⁶ Warunki przeprowadzania głosowania w zarządzie zostały wprowadzone poprawką Senatu, wraz z doprecyzowaniem szczególnego charakteru głosu przewodniczących powiatowych organów kolegialnych.⁹⁷⁷ Poprawka izby wyższej parlamentu w zakresie zasady uprzywilejowania została oceniona negatywnie w trakcie prac Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej nr 37 w dniu 2 czerwca 1998 r.⁹⁷⁸ Jako argument przemawiający za negatywną oceną poprawki wskazano *konieczność uszanowania mandatu radnego, który pochodzi z woli wyborców. Jeżeli więc wniosek nie uzyskuje większości głosów radnych, to tym samym nie może być przyjęty.*⁹⁷⁹ W odpowiedzi podkreślono jedynie, że *podobny przepis znajduje się w ustawie o samorządzie terytorialnym.*⁹⁸⁰ Debata nad poprawką Senatu sprowadziła się do przedstawienia dwóch zdań, które odnosiły się wyłącznie do prac

⁹⁷³ Cz. Martysz, *Art. 31 [w:], Ustawa o samorządzie województwa (...)*, s. 396-397.

⁹⁷⁴ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 350.

⁹⁷⁵ por. art. 14 ust. 2 u.s.t. (u.s.g.), tj. Dz. U. z 1990 r. nr 16 poz. 95.

⁹⁷⁶ por. art. 12 poselskiego projektu ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 5 listopada 1997 r., druk nr 25, III Kadencja, link: [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/25/\\$file/25.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/25/$file/25.pdf) [dostęp dnia: 23 grudnia 2022 r.].

⁹⁷⁷ por. pkt 32-33 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 maja 1998 r. w sprawie ustawy o samorządzie powiatowym, druk nr 372, III Kadencja.

⁹⁷⁸ Biuletyn Komisji Sejmowych nr 493/III z dnia 2 czerwca 1998 r.

⁹⁷⁹ Wypowiedź posła Stanisława Kracika, Biuletyn Komisji Sejmowych nr 493/III z dnia 2 czerwca 1998 r.

⁹⁸⁰ Wypowiedź senatora Leona Kieres, Biuletyn Komisji Sejmowych nr 493/III z dnia 2 czerwca 1998 r.

rady powiatu. Kwestia uprzywilejowania głosu starosty została więc przemilczana i tym samym nie weszła do porządku prawnego, podczas gdy regulacja dotycząca uprzywilejowania głosu marszałka weszła w życie w dniu 19 lipca 1998 r.

Co ciekawe, nowelizacją u.s.g. oraz u.s.w. z dnia 11 kwietnia 2001 r. ustawodawca zniósł zasadę uprzywilejowania głosu przewodniczących organów na poziomie gmin oraz w stosunku do przewodniczącego sejmiku województwa.⁹⁸¹ W uzasadnieniu podkreślono, że nowelizacja ustaw samorządowych stanowi odpowiedź na *konieczność wprowadzenia zmian zapewniających spójność zawartych w nich rozwiązań w zakresie w jakim nie znajdują racjonalnego uzasadnienia pominięcie w niektórych z ustaw rozwiązań przyjętych w pozostałych*.⁹⁸² Pozytywnie należy ocenić intencję ustawodawcy, jednakże dostrzec należy, że nowelizacja nie objęła wszystkich, niezrozumiałych różnic występujących we wszystkich samorządowych ustawach ustrojowych.

Na podstawie przedstawionego przebiegu prac legislacyjnych należy stwierdzić, że niejednolite zasady podejmowania uchwał w kolegialnych organach wykonawczych są wynikiem niedopatrzenia ustawodawcy. Skutkiem braku rozstrzygającego charakteru głosu starosty jest konieczność uznania, że w przypadku arytmetycznej równości głosów pozytywnych i negatywnych, uchwała nie została podjęta.⁹⁸³ Wydaje się, że brak jest przeciwskażeń, aby uchwała stanowiła przedmiot kolejnych głosowań. Sposób postępowania zarządu powiatu w przypadku uzyskania równiej liczby głosów powinien jednak wynikać z postanowień statutu jednostki.⁹⁸⁴ Rada powiatu nie jest jednak uprawniona do zmiany zasad głosowania w trakcie posiedzeń zarządu, o których mowa w art. 13 u.s.p. Organ stanowiący może postanowić o możliwości przeprowadzenia ponownego głosowania w przedmiocie uchwały, natomiast nie może przewidzieć zasady uprzywilejowania głosu starosty, ponieważ naruszałoby to ustawowe zasady podejmowania rozstrzygnięć.⁹⁸⁵ Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.s.p. odstępstwo od zasad głosowania może nastąpić wyłącznie wtedy kiedy przepisy szczególne tak

⁹⁸¹ por. art. 1 pkt 13 lit. b, art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. 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.

⁹⁸² Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie województwa, o samorządzie powiatowym, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 11 sierpnia 2000 r., druk nr 2144, III Kadencja, s. 19.

⁹⁸³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 20 listopada 2018 r. sygn. akt. P-1.4131.350.2018.KN, Dz. Urz. Woj. Zacho. z 2018 r. poz. 5431.

⁹⁸⁴ Cz. Martysz, *Art. 31 [w:] Ustawa o samorządzie województwa (...)*, s. 396.

⁹⁸⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 4 listopada 2010 r. sygn. akt II SA/Op 378/10, LEX nr 818619.

stanowią.⁹⁸⁶ Wobec zidentyfikowanej luki prawnej, należy postulować o wprowadzenie do u.s.p. zasady uprzywilejowania głosu starosty.

Szeroki zakres właściwości organów wykonawczych skutkuje również brakiem możliwości osobistego wykonywania zadań i realizowania kompetencji. Aby organ administracji publicznej mógł sprawnie funkcjonować, musi mieć odpowiednio zorganizowany aparat pomocniczy zwany urzędem.⁹⁸⁷ W literaturze przedmiotu pojęcie *urzędu* nie jest definiowane w sposób jednoznaczny. Może bowiem oznaczać zespół kompetencji przysługujących organowi, szczególną nazwę organu administracji publicznej lub zorganizowany zespół osób przydatnych organowi do pomocy w wykonywaniu jego kompetencji.⁹⁸⁸ Na gruncie samorządowych ustaw ustrojowych zastosowanie będzie mieć definicja odwołująca się do substratu osobowego. W art. 33 ust. 1 u.s.g., art. 33 u.s.p. oraz art. 45 u.s.w. ustawodawca wskazał, że organy wykonawcze wykonują swoje zadania przy pomocy odpowiednio:

- urzędu gminy,
- starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy,
- urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych.

Z treści przywołanych regulacji wynika, że istotą aparatu pomocniczego jest wspomaganie organu wykonawczego w realizacji jego zadań. Istotne jest jednak wyraźne rozróżnienie urzędu od organu. Kwestia została trafnie opisana przez K. Klonowskiego, który dostrzegł, że organ stosuje przepisy na podstawie i w granicach przypisanych mu kompetencji, zaś urząd, a dokładnie jego substrat osobowy – podejmuje konkretne czynności powierzonych przez piastuna organu w drodze pełnomocnictwa w ramach tych kompetencji i w imieniu organu.⁹⁸⁹ Urzędy nie wykonują jakichkolwiek kompetencji organów wykonawczych wynikających z przepisów prawa.⁹⁹⁰ Zadaniem aparatu pomocniczego jest zapewnienie technicznej możliwości prawidłowego wykonania powierzonych organom wykonawczym kompetencji. Faktyczne podejmowanie czynności przez pracowników urzędu nie ma znaczenia dla uznania, że zadania wykonywane są przez organ administracji publicznej.⁹⁹¹

⁹⁸⁶ Tamże.

⁹⁸⁷ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa-Poznań 1985, s. 32.

⁹⁸⁸ J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne cz. 1*, Wrocław 1980, s. 51.

⁹⁸⁹ K. Klonowski, *Art. 1* [w:], *Kodeks postępowania administracyjnego*. (...), s. 39.

⁹⁹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2021 r. sygn. akt III OSK 439/21, LEX nr 3180650.

⁹⁹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 marca 1983 r. sygn. akt SA/Kr 58/83, ONSA 1983/1/17

Pracą urzędu gminy, starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego kierują odpowiednio wójt, starosta oraz marszałek województwa.⁹⁹² Jednakże należy zaznaczyć, że od dnia 31 stycznia 2018 r. kierownicza rola organów wykonawczych gminy bądź przewodniczących kolegialnych organów wykonawczych została ograniczona. Zgodnie z art. 21a u.s.g., art. 19a u.s.p. oraz art. 21a u.s.w. przewodniczący organów stanowiących w związku z realizacją swoich obowiązków mogą wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem organu, komisji i radnych. Ustawodawca przyjął, że wówczas przewodniczący organów stanowiących wykonują uprawnienia zwierzchników służbowych w stosunku do pracowników urzędów. Prezentowany kształt zwierzchnictwa przewodniczącego organu stanowiącego jest pozostałością po pierwotnej propozycji utworzenia tzw. *biura rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa*.⁹⁹³ Zamiarem projektodawców było wyodrębnienie z aparatu pomocniczego organów wykonawczych biur obsługujących organ stanowiący, komisję i radnych. Wówczas funkcje zwierzchnika służbowego względem pracowników biur pełniłby przewodniczący organu stanowiącego.⁹⁹⁴ W trakcie procesu legislacyjnego podniesiono, że proponowane przepisy budzą wątpliwości interpretacyjne, ponieważ projektodawca nie doprecyzował m.in. czy biuro będzie odrębną jednostką organizacyjną, kto będzie pracodawcą pracowników biura oraz w jaki sposób należy wydzielić biuro ze struktury urzędów.⁹⁹⁵ W trakcie prac komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego z dnia 30 listopada 2017 r. doprecyzowano, że *biura organów stanowiących* miały stać się odrębną jednostką organizacyjną.⁹⁹⁶ Jednakże na podstawie opinii wyrażonych w konsultacjach dokonano odejścia od początkowej propozycji, na rzecz rozwiązania, które weszło w życie. Projektodawca wskazał, że regulacja umożliwi przewodniczącemu wydawanie poleceń pracownikom, przy jednoczesnym pozostawieniu obecnego kształtu urzędu gminy, starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego.⁹⁹⁷

⁹⁹² por. art. 33 ust. 3 u.s.g., art. 35 ust. 2 u.s.p. oraz art. 43 ust. 3 u.s.w.

⁹⁹³ por. art. 1 pkt 7, art. 2 pkt 7, art. 2 pkt 5 projektu ustawy z dnia 10 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk nr 2001, VIII Kadencja, dalej: projekt ustawy z 2017 r.

⁹⁹⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy z 2017 r., s. 77.

⁹⁹⁵ por. Uwagi woj. Świętokrzyskiego do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych dotyczące zmian w ustawie o samorządzie województwa, s. 4-6.

⁹⁹⁶ Zapis przebiegu posiedzenia komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego z dnia 30 listopada 2017 r. wystąpienie posła Marcina Horały, link: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=NPW-3> [dostęp dnia 19 grudnia 2022 r.].

⁹⁹⁷ Tamże.

Przyjęte rozwiązanie również zostało skrytykowane na etapie prac legislacyjnych. Zauważono, że przepis wprowadza konflikt pomiędzy kierownikiem urzędu, a przewodniczącym organu stanowiącego. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że zgodnie z samorządowymi ustawami ustrojowymi to wójt, starosta oraz marszałek województwa są kierownikami urzędów i tylko oni mają możliwość do wydawania poleceń służbowych tym samym pracownikom, którym w tym samym czasie zechce wydawać polecenia służbowe przewodniczący rady.⁹⁹⁸ Innymi słowy, przepisy z art. 21a u.s.g., art. 19a u.s.p. oraz art. 21a u.s.w. budzą wątpliwości natury systemowej, ponieważ wprowadzają możliwość wystąpienia sytuacji, w której trudno będzie wskazać, czy konkretna sprawa stanowi sprawę pozostającą w zakresie uprawnień wójta, czy też jest sprawą, w odniesieniu do której zwierzchnictwo służbowe może wykonywać przewodniczący rady.⁹⁹⁹

W literaturze przedmiotu uznano natomiast, że niezależnie od oceny przyjętego rozwiązania należy uznać, że jest to *lex specialis* w stosunku do art. 100 § 1 k.p., nakazującego posłuszeństwo poleceniom służbowym pracodawcy.¹⁰⁰⁰ Kierownik urzędu powinien więc powstrzymać się od wydawania poleceń sprzecznych z tymi wydawanymi przez przewodniczącego lub utrudniających ich realizację. Przedstawione tezy wymagają poddania pod rozagę sytuację, w której pracownik urzędu odmawia wykonania polecenia przewodniczącego organu stanowiącego, ze względu na wykonywanie polecenia kierownika urzędu. Pojawia się więc wątpliwość co do hierarchii poleceń. Nie ulega wątpliwości, że zwierzchnicy powinni konsultować ze sobą cedowanie obowiązków na pracownika, tak aby uniknąć sytuacji konfliktowej. Z jednej strony podstawa prawna uprawnienia przewodniczącego posiada charakter szczególny względem uprawnienia kierowników urzędu, z drugiej jednak strony urząd stanowi aparat pomocniczy w wykonywaniu zadań organu wykonawczego. Brak jest zatem możliwości zhierarchizowania poleceń. Z całą pewnością należy uznać, że odmowa wykonania polecenia przewodniczącego organu stanowiącego z powodu wykonywania poleceń kierownika urzędu nie może stanowić uzasadnionej przyczyny rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem lub podstawy do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z powodu ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowników. Tym bardziej nie można przypisać przewodniczącemu organu stanowiącego uprawnienia do wyrażania wiążących poleceń kierownikowi urzędu w zakresie wyciągania konsekwencji służbowych z tytułu nienależytego wykonywania obowiązków przez pracownika urzędu.

⁹⁹⁸ Zapis przebiegu (...) wystąpienie posła Mariusza Witczaka.

⁹⁹⁹ Zapis przebiegu (...) wystąpienie legislatora Przemysława Sadłoń.

¹⁰⁰⁰ S. Płażek, *Art. 21(a)* [w:], *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 490.

Oczywistym jest, że kierownik urzędu powinien brać pod uwagę sposób wykonywania zadań pracowników urzędu, również w zakresie wykonywania poleceń przewodniczącego organu stanowiącego w celu zagwarantowania jak najbardziej efektywnego funkcjonowania jednostki organizacyjnej. Jednakże w systemie prawnym brak jest regulacji, które wiązałyby wójta, starostę lub marszałka województwa stanowiskiem przewodniczącego organu stanowiącego względem pracownika urzędu.

Analiza art. 21a u.s.g., art. 19a u.s.p. oraz art. 21a u.s.w. wskazuje na kolejne nieprecyzyjne rozwiązanie legislacyjne dotyczące statusu prawnego organu wykonawczego lub jego przewodniczących. Ustawodawca podjął próbę wzmocnienia roli przewodniczącego organu stanowiącego, jednakże uczynił to w sposób nieefektywny, a wręcz iluzoryczny. W dalszym bowiem ciągu kierownictwo służbowe pełni niezależnie wójt, starosta lub marszałek województwa. *De lege ferenda* postulować należy za pozostawieniem ukształtowania relacji pracowników urzędu z przewodniczącym rady w wyłącznej właściwości kierownika urzędu. Regulamin organizacyjny zdaje się być odpowiednim aktem do ukształtowania sposobu współpracy aparatu pomocniczego organu wykonawczego z organem stanowiącym.

Znacznie istotniejsze od relacji wewnętrznych w urzędzie jest prawidłowe określenie struktury urzędu, tak by nie wpływała ona negatywnie na realizację uprawnień obywateli.¹⁰⁰¹ O konstrukcji oraz o sposobie funkcjonowania urzędu decydują postanowienia zawarte w regulaminie organizacyjnym. Samorządowe ustawy ustrojowe nie definiują czym są regulaminy organizacyjne oraz w jaki sposób powinny zostać zredagowane. Niemniej w literaturze przedmiotu wskazuje się, że regulaminy organizacyjne są aktami prawa wewnętrznego, które określają sprawy organizacyjno-techniczne urzędów, takie jak np. zadania, strukturę, organizację, zakres czynności wydziałów, podział funkcji kierowniczych.¹⁰⁰² Cz. Martysz dodatkowo wskazuje, że zawartość regulaminów powinna być dodatkowo zgodna z postanowieniami statutu, jako aktu prawa miejscowego.¹⁰⁰³

Gdy chodzi o organy właściwe do ustanowienia regulaminów organizacyjnych to należy wskazać, że w gminie będzie nim wójt,¹⁰⁰⁴ a w powiecie i województwie zarząd.¹⁰⁰⁵ W tym miejscu wypada wskazać, że obecny, jednolity sposób ustanawiania regulaminów

¹⁰⁰¹ A. Wróbel, *Art. 1* [w:], *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (...)*, s. 40.

¹⁰⁰² B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, *Rola organu wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego w procesie stanowienia prawa na szczeblu lokalnym* [w:], *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012, LEX wydanie elektroniczne.

¹⁰⁰³ Cz. Martysz, *Art. 33* [w:], *Ustawa o samorządzie gminnym (...)*, s. 619.

¹⁰⁰⁴ por. art. 33 ust. 2 u.s.g.

¹⁰⁰⁵ por. art. 32 ust. 2 pkt 6 u.s.p., art. 41 ust. 2 pkt 7 u.s.w.

organizacyjnych jest efektem nowelizacji ustawy o samorządzie powiatowym.¹⁰⁰⁶ Przed wejściem w życie w dniu 9 lipca 2015 r. obecnego rozwiązania, regulamin organizacyjny starostwa powiatowego był uchwalany przez radę powiatu na wniosek zarządu powiatu. Ówczesne rozwiązanie było szeroko krytykowane w literaturze przedmiotu. Wskazywano przede wszystkim na niekonsekwentne traktowanie organów wykonawczych poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Brak było uzasadnienia, dla którego w gminie i w województwie regulamin ustalał organ wykonawczy, natomiast w powiecie pozostawało to w kompetencji organu stanowiącego.¹⁰⁰⁷ Podkreślano również, że w procesie projektowania struktury organizacyjnej powinny być uwzględniane oczekiwania użytkowników starostwa tj. starosty oraz zarządu powiatu. Struktura organizacyjna jako narzędzie zarządzania powiatem powinna być dostosowana do reprezentowanej przez organ wykonawczy koncepcji zarządzania.¹⁰⁰⁸ W tym przypadku docenić należy więc, że po ponad 16 latach obowiązywania regulacji ustawodawca dostrzegł tak rażąco niespójność, w porównaniu z pozostałymi samorządowymi ustawami ustrojowymi, w rozwiązaniach umożliwiających kreowanie struktury aparatu pomocniczego pod potrzeby organu, który z mocy prawa korzysta z jego pomocy przy wykonywaniu zadań. Na brak powodu funkcjonowania ówczesnego rozwiązania wskazuje również treść uzasadnienia ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. Ustawodawca wyjaśniając przyczyny dokonywanej zmiany w lakoniczny sposób stwierdził, że *obecne rozwiązanie jest niespójne z rozwiązaniami zastosowanymi w innych ustawach ustrojowych*.¹⁰⁰⁹ Dokonaną zmianę należy ocenić w pełni pozytywnie, jednakże należy wskazać, że jest to kolejny przykład niejednolitego traktowanie organów wykonawczych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz swoistego pomysłu na rolę egzekutywy w samorządzie terytorialnym.

Analizując zagadnienie zgodności organizacji pracy aparatu pomocniczego z przepisami prawa powszechnie obowiązującymi warto wskazać na pojawiające się trudności w dostosowaniu funkcjonowania urzędu do zadań przypisanych przez ustawodawcę organowi wykonawczemu. Problematyka jest szczególnie dostrzegalna w małych samorządach gminnych. Tytułem przykładu należy wskazać na kompetencję wójta, starosty oraz marszałka województwa polegającą na sprawowaniu kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o

¹⁰⁰⁶ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2015 r. poz. 871, dalej: ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r.

¹⁰⁰⁷ B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, *Rola (...)*, s. 390.

¹⁰⁰⁸ M. Lisiński, A. Nalepka, *O sposobie projektowania i uwarunkowaniach struktury organizacyjnej starostwa powiatowego*, Samorząd Terytorialny 4/100 1999, s. 27.

¹⁰⁰⁹ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 24 kwietnia 2015 r., druk nr 3250, VII Kadencja.

ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów.¹⁰¹⁰ W praktyce, działania kontrolne przeprowadzać będzie jednak upoważniony pracownik urzędu lub funkcjonariusz straży gminnej.¹⁰¹¹ Zadanie określone w art. 379 ust. 1 p.o.ś. będzie miało zastosowanie m.in. w kontekście kontroli przestrzegania regulacji tzw. *uchwał antysmogowych*.¹⁰¹² W kompetencji wójta jest przeprowadzanie kontroli palenisk mieszkańców pod kątem zgodności z przepisami wynikającymi z *uchwały antysmogowej*.

O ile jednak nie budzi wątpliwości realizacja zadania w dużych gminach, w których funkcjonuje straż gminna oraz w mniejszych gminach w godzinach pracy pracowników urzędu, o tyle trudność w realizacji zadania uwidacznia się w jednostkach nieposiadających straży gminnych, w godzinach wieczornych, nocnych oraz w dniach wolnych od pracy. Aby zapewnić możliwość realizacji kontroli poza godzinami działania urzędu, wójt powinien wprowadzić w urzędzie np. równoważny czas pracy, zgodnie z art. 135 k.p. Jednakże w małych miejscowościach ze względu na ograniczenia kadrowe nie jest możliwym dostosowanie systemu pracy w urzędach do wymogów stawianych przez ustawodawcę.¹⁰¹³ W takim przypadku zadanie wójta nie może być efektywnie realizowane bowiem kontrola nie jest prowadzona przez całą dobę, lecz jedynie w godzinach pracy urzędu. Rozwiązanie przyjęte na gruncie art. 379 p.o.ś. wykazuje, że w pracach legislacyjnych nie jest brana pod uwagę specyfika najmniejszych jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że ustawodawca przyjmuje stanowisko, że każde zadanie przypisane organowi wykonawczemu będzie podlegało wykonaniu w zbliżony sposób niezależnie od charakterystyki jednostki. Jest to jednak założenie błędne. Już z samej sytuacji kadrowej może wynikać brak możliwości efektywnego wykonywania zadań przez organ wykonawczy. W ramach więc postulatów *de lege ferenda* należy apelować do ustawodawcy o uwzględnianie specyfiki mniejszych

¹⁰¹⁰ por. art. 379 p.o.ś.

¹⁰¹¹ por. art. 379 ust. 2 p.o.ś.

¹⁰¹² Zgodnie z art. 96 p.o.ś. sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. W praktyce uchwały antysmogowe wprowadzają zakazy spalania określonego rodzaju paliw np. węgla brunatnego, mułów, flotokoncentratorów węglowych, a także zakazy dotyczące eksploatacji instalacji dostarczających ciepło bądź wydzielających ciepło jeżeli nie spełniają standardów emisyjnych. Zakazy wprowadzane są stopniowo. Celem etapowego wprowadzania postanowień uchwał antysmogowych jest umożliwienie mieszkańcom dostosowanie się do wprowadzanych norm środowiskowych. por. Uchwała nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzania na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, Dz. Urz. Śląsk. z 2017 r. poz. 2624.

¹⁰¹³ Na ograniczenia kadrowe wskazują wójtowie najmniejszych gmin np. J. Wons-Kleta, Wójt Gminy Pawonków, w trakcie konferencji pt. Stosowanie przepisów mających na celu poprawę jakości powietrza w świetle obecnej sytuacji prawnej oraz sytuacji na rynku paliw energetycznych, zorganizowanej przez Śląski Związek Gmin i Powiatów, Marszałka Województwa Śląskiego oraz Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach w dniach 2 grudnia 2022 r. na Wydziale Teologicznym Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

jednostek przy określaniu zakresu zadań organów wykonawczych. W podanym przykładzie rozwiązaniem mogłoby być umożliwienie przeprowadzania kontroli na zlecenie wójta np. przez pracowników wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska. Warto zwrócić uwagę, że brak dostrzegania różnic pomiędzy jednostkami może prowadzić do sytuacji, w której ze względu na błędnie sformułowany przepis organ wykonawczy będzie dopuszczać się naruszeń przepisów ustawy.

Funkcjonowanie aparatu pomocniczego nie jest jednak uzależnione wyłącznie od postanowień regulaminu organizacyjnego. W tym kontekście uwidocznic należy kompetencję organów wykonawczych do dookreślania zasad funkcjonowania urzędu. Nie ulega wątpliwości, że wójt jako podmiot ustanawiający regulamin organizacyjny urzędu gminy oraz jako jego kierownik jest w pełni uprawniony do wydawania tzw. *zarządzeń organizacyjnych*. Odmienna sytuacja występuje na poziomie powiatów i województw. Jak już zostało wskazane, regulaminy organizacyjne ustalane są przez zarząd powiatu oraz województwa, jednakże kierownikami urzędów oraz zwierzchnikami służbowymi pracowników aparatu pomocniczego są odpowiednio starosta lub marszałek województwa. Z tego też powodu przyjąć należy, że *zarządzenia organizacyjne* będą wydawane przez przewodniczących kolegialnych organów wykonawczych.

Podobnie jak w przypadku procedury sporządzania regulaminów organizacyjnych, ustawodawca nie określa szczególnych wymogów dla *zarządzeń organizacyjnych*. Swoboda określania zasad organizacji pracy aparatu pomocniczego jest jednak skrepowana postanowieniami norm prawnych powszechnie obowiązujących.¹⁰¹⁴ *Zarządzenia organizacyjne* muszą mieć oparcie w przepisach ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego.

Uprawnienie wójta, starosty oraz marszałka województwa do wydawania *zarządzeń organizacyjnych* odegrało istotną rolę w trakcie epidemii wywołanej wirusem COVID-19.¹⁰¹⁵ Wraz z wykryciem w dniu 4 marca 2020 r. pierwszego przypadku COVID-19 w Polsce

¹⁰¹⁴ Cz. Martysz, *Art. 33 [w:], Ustawa o samorządzie gminnym (...)*, s. 619.

¹⁰¹⁵ Zgodnie z art. 1 pkt 22 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz. U. 2022 r. poz. 1657, ze zm. dalej: u.z.z.z., stan epidemii jest sytuacją prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii. Stan epidemii w związku z COVID-19 został wprowadzony w dniu 20 marca na podstawie Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. 2022 r. poz. 340. Pierwszym aktem prawnym zaliczanych do grupy tzw. regulacji covidowych jest ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm., dalej: ustawa COVID-19. Innymi aktami prawnymi określanymi mianem regulacji covidowych są nowelizacje ustawy COVID-19, a także wydawane w przedmiocie przeciwdziałania COVID-19 akty prawne o charakterze wykonawczym.

zaistniała potrzeba dostosowania organizacji pracy aparatu pomocniczego do szeregu działań zapobiegających wzrost liczby osób zakażonych. Wraz z rozwojem epidemii kierownicy urzędów uzyskali kompetencje do podejmowania szczególnych działań profilaktycznych, które miały na celu nie tylko zatrzymać rozprzestrzenianie się wirusa, ale również zagwarantować ciągłość pracy organów samorządu terytorialnego. W art. 3 ustawy COVID-19 wójt, starosta oraz marszałek województwa uzyskali możliwość polecenia pracownikom urzędów wykonywania pracy, przez określony czas, w sposób zdalny. Uzyskawszy uprawnienie do organizowania pracy zdalnej, kierownicy urzędów dookreślali zasady pracy zdalnej w *zarządzeniach organizacyjnych*. Ustawodawca nie określił jednak zakresu jaki powinien zostać poruszony w regulaminach pracy zdalnej. W praktyce występują więc zarówno rozbudowane akty prawa wewnętrznego,¹⁰¹⁶ jak również zarządzenia lakoniczne w swej treści, niejako powtarzające przepis z art. 3 ustawy COVID-19.¹⁰¹⁷ Kompetencja kierowników urzędów do decydowania o poleceniu pracy zdalnej jest przykładem uwidaczniającym sposób wpływu przepisów powszechnie obowiązujących na ważność aktów kierownictwa wewnętrznego. Wypada wskazać, że rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2022 r. wprowadzona została czasowa praca zdalna we wszystkich urzędach administracji publicznej.¹⁰¹⁸ Oznacza to zatem, że w czasie obowiązywania rozporządzenia wójt, starosta oraz marszałek województwa utracili możliwość decydowania o wprowadzeniu zdalnej formy świadczenia pracy. Nie oznacza to jednak, że wykonywanie postanowień regulaminów pracy zdalnej uległo całkowitemu zawieszeniu. Nadal zastosowanie miały bowiem regulacje odnoszące się np. do sposobu ewidencjonowania czasu pracy, sposobu przepływu informacji itd.

Na kanwie epidemii COVID-19, w polskim systemie prawnym wprowadzono również rozwiązanie legislacyjne, które zakłada możliwość ingerowania wojewody w zakres działalności aparatu pomocniczego organów wykonawczych. Zgodnie z art. 15 zyy ust. 1 ustawy COVID-19 wojewoda może w drodze zarządzenia powierzyć wykonywanie zadań

¹⁰¹⁶ por. Zarządzenie nr 270/2020 Wójta Gminy Michałowice z dnia 3 listopada 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu pracy zdalnej w Urzędzie Gminy Michałowice, link: <https://bip.michalowice.pl/files/357211451/2020-11-03zarzadzenie-nr-270-dot.-regulaminu-pracy-zdalnej.pdf> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.]. W przedmiotowym regulaminie szczegółowo określono m.in. przesłanki umożliwiające skierowanie pracownika do pracy zdalnej, kwestie ewidencjonowania czasu pracy, a także warunki bezpiecznego wykonywania pracy zdalnej.

¹⁰¹⁷ por. Zarządzenie nr 33/2020 Wójta Gminy Osielesko z dnia 3 listopada 2020 r. w sprawie ramowych zasad pracy zdalnej w Urzędzie Gminy Osielesko, link: <https://bip.osielesko.pl/zarzadzenie/17217/zarzadzenie-nr-33-2020> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.].

¹⁰¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U z 2022 r. poz. 149.

urzędu, który w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii stał się niezdolny do wykonywania zadań w całości albo w części, innemu urzędowi administracji publicznej. W uzasadnieniu treści art. 15 zzy ustawy COVID-19 ustawodawca wskazał, że proponowane rozwiązanie umożliwia zapewnienie ciągłości działania.¹⁰¹⁹ W doktrynie zauważa się, że przepis choć dotyczący aparatu pomocniczego to w praktyce uregulował rozwiązanie, w którym przedstawiciel administracji rządowej uzyskał uprawnienie do *de facto* zmiany właściwości organu w ramach tej samej grupy urzędów administracji publicznej.¹⁰²⁰ Organ wykonawczy wykonujący swoje zadania za pośrednictwem urzędu może więc utracić prawo do realizacji części zadań lub uzyskać uprawnienie do podejmowania decyzji w przedmiocie spraw dotyczących innej jednostki samorządu terytorialnego w drodze zarządzenia wojewody. Przyjęte rozwiązanie, choć na pozór niegroźne, może rodzić obawy co do przyszłych prób szerszego wpłynięcia administracji rządowej na zasadę samodzielności administracji samorządowej.

Z uwagi na zastosowanie w gminie monokratycznej formy organu wykonawczego, ustawodawca w art. 33 ust. 4 u.s.g. umożliwił powierzenie prowadzenia określonych spraw gminy zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Omawiana regulacja wprowadza instytucję dekoncentracji wewnętrznej, przez którą należy rozumieć możliwość rozproszenia zadań i kompetencji na większą liczbę organów, niezależnie od tego, czy podmioty, którym je powierzono, mają jakikolwiek zakres niezależności od podmiotów usytuowanych wyżej w hierarchii administracji publicznej.¹⁰²¹ W praktyce stosowania art. 33 ust. 4 u.s.g. uwidoczniła została jednak wątpliwość dotycząca zakresu przedmiotu powierzenia tj. czy możliwość powierzenia dotyczy wszystkich spraw gminnych, czy też wyłącznie tych, które są związane z funkcjonowaniem urzędu gminy?

Dokonując próby rozstrzygnięcia przedstawionego problemu, należy wyrazić tezę, z której wynika, że zarówno zastępca wójta, jak również sekretarz gminy nie posiadają ustawowego zakresu własnych kompetencji. W przepisach prawa brak jest bowiem regulacji, które wskazywałyby na konkretne obowiązki adresatów powierzenia. W judykaturze dostrzeżono, że wyznaczenie zastępcy wójta nie powoduje przypisania z mocy prawa uprawnień wójta. Zastępca wójta oraz sekretarz gminy dysponują jedynie takimi

¹⁰¹⁹ Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 26 marca 2020 r., druk nr 299, VIII Kadencja.

¹⁰²⁰ M. Wierzbowski, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2020, s. 57.

¹⁰²¹ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Kraków 2007, s. 196.

uprawnieniami, które wójt zechce mu przydzielić.¹⁰²² Wówczas podmiot, na którego rzecz nastąpiła dekoncentracja kompetencji, nie staje się organem gminy, lecz działa w imieniu organu, który powierzył mu prowadzenie określonych spraw. Nie jest też pełnomocnikiem gminy, lecz wykonuje określone kompetencje organu wykonawczego.¹⁰²³

Jak już zostało wskazane, wątpliwości budzi zakres spraw podlegających powierzeniu. W orzecznictwie wytworzony został podwójny kierunek interpretacyjny. Przedstawiciele pierwszego sposobu rozumienia art. 33 ust. 4 u.s.g. opowiadają się za uznaniem, że wójt może powierzyć wyłącznie sprawy wynikające z kierowniczej roli wójta w urzędzie gminy. Argumentem przemawiającym za słusnością wyrażonego poglądu jest usytuowanie podstawy prawnej powierzenia po przepisie ustanawiającym wójta za kierownika urzędu gminy.¹⁰²⁴ Innymi słowy, ujęcie w ramach jednego przepisu uprawnienia do kierowania pracami aparatu pomocniczego oraz możliwości do powierzenia wykonywania określonych spraw jest jednoznacznym wyrazem intencji ustawodawcy co do ścisłego sposobu interpretacji uprawnienia wójta.¹⁰²⁵ Tym samym, brak jest podstaw prawnych do zdekoncentrowania na rzecz zastępcy wójta uprawnień wójta do wydawania zarządzeń do dokonywania zmian w budżecie czy też w wieloletniej prognozie finansowej.¹⁰²⁶ Organ wykonawczy nie posiada bowiem uprawnień do powierzenia określonych jego zadań w przepisach wewnętrznych np. w regulaminie organizacyjnym.¹⁰²⁷

Odmienne stanowisko zostało natomiast wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2020 r.¹⁰²⁸ Skład orzekający dostrzegł, że art. 33 ust. 4 u.s.g. nie wskazuje ani zakresu, ani rodzaju spraw gminy, które mogą być delegowane na zastępcę wójta lub sekretarz gminy. Natomiast w wyroku z dnia 15 czerwca 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że skoro sekretarz gminy jest pracownikiem urzędu gminy, to uzasadnionym było uregulowanie w art. 33 u.s.g. uprawnienia wójta do powierzania sekretarzowi gminy prowadzenia określonych spraw bez ich zawężania tylko do prowadzenia

¹⁰²² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2019 r. sygn. akt I GSK 1072/18, LEX nr 2655972.

¹⁰²³ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2020 r. sygn. akt II OZ 761/20, LEX nr 3083670.

¹⁰²⁴ por. art. 33 ust. 3 u.s.g.

¹⁰²⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2019 r. sygn. akt I GSK 1072/18, LEX nr 2655972.

¹⁰²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 stycznia 2018 r. sygn. akt III SA/Po 913/17, LEX nr 2443788.

¹⁰²⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2019 r. sygn. akt I GSK 1071/18, LEX nr 2655628.

¹⁰²⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2020 r. sygn. akt I GSK 1163/20, ONSAiWSA 2021/2/34.

tych spraw związanych z urzędem gminy.¹⁰²⁹ Przedstawiona wykładnia znajduje potwierdzenie w art. 5 ust. 4 u.p.s., zgodnie z którym kierownik urzędu gminy może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w tym w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi. Przytoczony przepis wyraźnie wskazuje, że zakres upoważnienia sekretarza gminy do wykonywania zadań wójta nie ogranicza się tylko do spraw związanych z funkcjonowaniem urzędu gminy.¹⁰³⁰ Zawężenie przedmiotu powierzenia wyłącznie do spraw wynikających z uprawnień wójta będącego kierownikiem urzędu przeczyłoby również treści art. 33 ust. 4 u.s.g., w którym wskazano, że chodzi o sprawy gminy, a nie o sprawy urzędu gminy.¹⁰³¹ Innymi słowy, powierzenie określonych spraw sekretarzowi gminy, o którym mowa w art. 33 ust. 4 u.s.g. oraz upoważnienie do wykonywania w imieniu wójta zadań należących do jego kompetencji, o który mowa w art. 5 ust. 4 u.p.s., stwarza silne umocowanie prawne do działania w imieniu wójta w szerokim zakresie spraw.¹⁰³²

Oceniając przedstawione stanowiska, uznać należy, że wójt posiada uprawnienie do powierzenia spraw gminy w szerokim tego słowa znaczeniu. Zwolennicy zawężenia uprawnienia monokratycznego organu wykonawczego odwołują się przede wszystkim do wykładni systemowej. Uznają bowiem, że ujęcie w ramach jednego przepisu kierowniczego charakteru wójta w urzędzie gminy oraz uprawnienia do powierzenia prowadzenia określonych spraw gminy, świadczy o możliwości zdekcentrowania wyłącznie spraw wynikających z funkcjonowania aparatu pomocniczego. Twierdzenie należy jednak uznać za błędne. Zgodnie z zasadami interpretowania przepisów prawa pierwszeństwo i podstawowe znaczenie posiada metoda językowa. W ramach wykładni językowej wyróżnia się dyrektywy języka potocznego, języka specjalistycznego, języka prawniczego oraz języka prawnego. W analizowanym przypadku pierwszeństwo będzie mieć dyrektywa języka prawnego.¹⁰³³ Z założenia racjonalności ustawodawcy wyprowadzana jest zasada, że jeśli przepis jednoznacznie

¹⁰²⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2021 r. sygn. akt III OSK 3769/21, LEX nr 3340538.

¹⁰³⁰ Tamże.

¹⁰³¹ A. Wierzbica, *Możliwość dokonywania zmian w budżecie przez zastępcę wójta. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 listopada 2017 r., II GSK 273/16, Glosa częściowo krytyczna, Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych*, 4/2018, s. 123-130.

¹⁰³² A. Rycak, *Art. 5 [w:] Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, wyd. II*, red. M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, J. Stępień, Warszawa 2016, s. 37.

¹⁰³³ Dyrektywa języka prawnego odwołuje się do rozumienia wyrazów i ich związków użytych w tekście prawnym w sposób zdefiniowany przez samo prawo (tj. zwłaszcza tak, jak wynika to z definicji zamieszczonych w tekście prawnym), a nie tak, jak są one pojmowane w języku potocznym, specjalistycznym i prawnym. *por.* M. Koszowski, *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa, Wydanie I*, Wydawnictwo CM 2019, s. 196.

formułuję normę postępowania, to tak właśnie należy dany przepis rozumieć.¹⁰³⁴ Ustawodawca określając w art. 33 ust. 4 u.s.g. jednoznacznie sformułował, że przedmiotem powierzenia mogą być sprawy gminy, a nie sprawy urzędu gminy. Pojęcie *gminy* oraz *urzędu gminy* zostało zdefiniowane w u.s.g. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.s.g. gminą jest wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium, natomiast stosownie do art. 33 ust. 1 u.s.g. urząd gminy jest podmiotem pomocniczym dla wójta. Nie ulega wątpliwości, że słowo gmina nie jest synonimem nazwy urząd gminy. Dlatego, na kanwie art. 33 ust. 4 u.s.g. sformułowanie *sprawy gminy* należy definiować jako wszystkie sprawy dotyczące gminnej wspólnoty terytorialnej oraz odpowiedniego terytorium, które są zastrzeżone do właściwości wójta. Przedstawiony sposób rozumowania znajduje dodatkowo potwierdzenie w par. 147 ust. 1 zasad techniki prawodawczej, w których wskazano, że jeżeli w ustawie lub innym akcie normatywnym ustalono znaczenie danego określenia w drodze definicji, w obrębie tego aktu nie wolno posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu.

Wypada jednak dostrzec, że możliwość powierzenia spraw gminy w trybie z art. 33 ust. 4 u.s.g. jest ograniczone przepisem z art. 39 ust. 2 u.s.g. Ustawodawca wprowadził bowiem szczególną podstawę prawną do upoważniania przez wójta swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu. Powierzenie z art. 33 ust. 4 u.s.g. nie obejmuje uprawnienia wymienionych funkcjonariuszy do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu wójta, ponieważ podstawą prawną upoważnienia powinien stanowić art. 39 ust. 2 u.s.g.¹⁰³⁵

Dopuszczenie szerokiej możliwości powierzania spraw zastępcom wójta, sekretarzowi gminy, a także upoważniania do podejmowania pewnych czynności przez pracowników urzędu gminy, wiąże się z koniecznością wydania przez wójta czytelnego i niebudzącego wątpliwości upoważnienia. W doktrynie przyjmuje się, że powierzenie może nastąpić w regulaminie organizacyjnym lub w odrębnym upoważnieniu.¹⁰³⁶ O ile jednak z art. 33 ust. 2 u.s.g. wynika, że regulamin organizacyjny nadaje wójt w drodze zarządzenia, o tyle brak jest określenia formy sporządzenia odrębnego upoważnienia. K. Bandarzewski wskazuje, że odrębne upoważnienie może zostać wydane w formie zarządzenia.¹⁰³⁷ Za wskazaną formą przemawia pogląd przedstawiany w literaturze przedmiotu, że zarządzenia są typową formą wypowiedzi

¹⁰³⁴ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1997, s. 151.

¹⁰³⁵ A. Szewc, *Art. 33 [w:]*, *Ustawa o samorządzie gminnym*. (...), s. 518.

¹⁰³⁶ A. Pośpiech-Kłak, *Art. 33 [w:]*, *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 483.

¹⁰³⁷ K. Bandarzewski, *Art. 39 [w:]*, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, LEX wydanie elektroniczne.

monokratycznego organu wykonawczego.¹⁰³⁸ Z tego też względu w praktyce działalności wójtów powierzenie spraw gminy zastępcy wójta lub sekretarza gminy następuje w formie zarządzenia. Należy jednak pamiętać, że na gruncie u.s.g. ustawodawca nie określił zarządzenia jako podstawowej formy wypowiedzi organu wykonawczego. Nie obowiązuje tu zatem zasada zasadniczej formy wypowiedzi organu.¹⁰³⁹ Wydaje się zatem, że udzielenie pełnomocnictwa lub upoważnienia z pominięciem formy zarządzenia nie będzie świadczyć o nieważności, czy też braku poprawności dokumentu. Istotne jest jednak zachowanie formy pisemnej, skierowanie do konkretnej osoby i w sposób możliwie precyzyjny wskazanie przedmiotu upoważnienia.¹⁰⁴⁰

Z całą stanowczością należy również wskazać, że zastępca wójta oraz sekretarz gminy nie są uprawnieni do dalszego delegowania kompetencji. Jedynym uprawnionym podmiotem do dokonania dekoncentracji wewnętrznej jest wójt.¹⁰⁴¹ Nie oznacza to jednak, że w akcie powierzenia wójt nie może upoważnić zastępcę wójta lub sekretarza gminy do udzielania pełnomocnictw. Wówczas nie następuje delegowanie prowadzenia określonych spraw gminy w imieniu wójta, lecz udziela się pełnomocnictwa do dokonywania określonych czynności.

W praktycznym ujęciu wykonywania zadań przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego uwidoczniła została również problematyka ochrony danych osobowych podmiotów piastujących funkcję wójta lub przewodniczącego zarządu powiatu lub województwa. W tym kontekście nasuwa się pytanie czy podmioty reprezentujące jednostkę samorządu terytorialnego na zewnątrz powinny otrzymywać od partnera gospodarczego klauzulę informacyjną w rozumieniu art. 13 lub art. 14 RODO?

Wykładnia obowiązujących przepisów prawa nie udziela jednoznacznej odpowiedzi na postawione pytanie. Obecnie stosowane są więc dwa sposoby interpretacji realizacji obowiązku informacyjnego. W pierwszym z poglądów dostrzeżono, że w trakcie wykonywania zadań przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego istnieje ograniczony obowiązek informacyjny względem osoby fizycznej piastującej funkcję w organie. Źródłem przyjętego twierdzenia jest m.in. opinia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wydana na podstawie stanu prawnego sprzed wejściem w życie RODO. Organ uznał, że w przypadku danych osobowych, które wiążą się z pełnioną rolą publiczną i nie wkraczają w sferę prywatną

¹⁰³⁸ A. Wierzbica [w:], *Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego (...)*, s. 270.

¹⁰³⁹ Tamże.

¹⁰⁴⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 maja 2006 r. sygn. akt I SA/Ke 441/05, LEX nr 208507.

¹⁰⁴¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2012 r. sygn. akt III SA/Wr 487/12, LEX nr 1249750.

podlegają ograniczonej ochronie prawnej.¹⁰⁴² W podobnym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 10 lipca 2019 r. Skład orzekający uznał, że pełnienie funkcji w organach władzy publicznej lub wykonywanie powierzonych zadań państwowych lub samorządowych wiąże się z ograniczoną ochroną danych osobowych, nawet jeżeli zainteresowany nie wyraził zgody na ich wykorzystanie.¹⁰⁴³ Uznać zatem należy, że przesłanką ograniczającą ochronę danych osobowych jest wykonywanie zadań publicznych.

Drugi z prezentowanych poglądów oparty został natomiast na zastosowaniu, poprzez analogię, opinii Urzędu Ochrony Danych Osobowych w przedmiocie ochrony danych osobowych członków organów zarządzających spółkami prawa handlowego, których dane są upublicznione w Krajowym Rejestrze Sądowym. Zdaniem organu pozycja prawna członków organów spółek na gruncie RODO nie może być zrównana ze statusem osoby prawnej, a zatem dane osobowe powinny zostać objęte pełną ochroną.¹⁰⁴⁴ W uzasadnieniu stanowiska odwołano się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 9 marca 2017 r., w którym wskazano, że okoliczność wpisywania się danych w ramy działalności zawodowej nie oznacza wyłącznie ich z kategorii danych osobowych. Dane osobowe nie tracą bowiem swojego charakteru ze względu na rolę jaką odgrywa osoba fizyczna.¹⁰⁴⁵ Na tej podstawie przyjęto więc, że dane członków zarządu reprezentującego osobę prawną, którzy są osobami kontaktowymi osoby prawnej, będą podlegać ochronie RODO. Tym samym administrator jest zobligowany do wypełnienia w stosunku do takich osób obowiązku informacyjnego określonego w art. 13 i w art. 14 RODO.

W literaturze przedmiotu krytycznie odniesiono się do niniejszego sposobu wykładni obowiązku informacyjnego. Wśród zarzutów podniesiono m.in. zbyt rygorystyczne i formalne podejście do wykładni przepisów RODO, polegające na niedostrzeżeniu charakterystyki profesjonalnego obrotu gospodarczego. O ile w przypadku osób fizycznych, których dane zbierane są w innym kontekście niż zawodowy, zasadą powinno być bezpośrednio informowanie tych osób o przetwarzaniu ich danych osobowych, o tyle w przypadku profesjonalnych uczestników obrotu gospodarczego, których dane są publicznie dostępne i

¹⁰⁴² Generalny Inspektor Danych Osobowych, *Czy dane osobowe soltysa podlegają ochronie przewidzianej przepisami ustawy o ochronie danych osobowych?* Opinia, link: <https://archiwum.giudo.gov.pl/pl/452/2160> [dostęp dnia 20 lipca 2022 r.].

¹⁰⁴³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 lipca 2019 r. sygn. akt II SA/Sz 498/19, LEX nr 2718139.

¹⁰⁴⁴ Stanowisko Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 30 czerwca 2020 r. link: <https://uodo.gov.pl/pl/225/1577> [dostęp dnia 11 maja 2022 r.].

¹⁰⁴⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 marca 2017 r. sygn. akt C-398/15, ZOTSiS 2017/3/I-197.

którzy działają na rzecz osób prawnych i ułomnych osób prawnych, dobrym rozwiązaniem wydaje się ograniczenie konieczności każdorazowego bezpośredniego informowania.¹⁰⁴⁶

Poszukując odpowiedzi na zadane na wstępie pytanie warto podkreślić, że sposób interpretacji obowiązku informacyjnego uzależniony będzie od źródła pozyskiwania danych osobowych. Z treści art. 13 i art. 14 RODO wynika, że dane osobowe mogą być uzyskiwane bezpośrednio od osoby zainteresowanej, jak również za pośrednictwem podmiotu trzeciego. W przypadku wykonywania zadań przez organy wykonawcze wydaje się, że bezpośrednie pozyskiwanie danych będzie sytuacją wyjątkową. Wójt oraz zarząd powiatu (województwa) wykonują zadania za pomocą odpowiednio urzędu gminy lub starostwa powiatowego (urzędu marszałkowskiego). Z tego względu przyjąć należy, że partnerzy gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego pozyskują dane osobowe przede wszystkim za pośrednictwem pracowników aparatu pomocniczego organu wykonawczego lub z dostępnych publicznie źródeł np. Biuletyn Informacji Publicznej. Niemniej, gdyby zdarzyła się sytuacja, w której pozyskanie danych osobowych nastąpiłoby bezpośrednio od osoby piastującej funkcję w organie wykonawczym to wówczas obowiązek informacyjny określony w art. 13 RODO powinien być zrealizowany.¹⁰⁴⁷

Najczęstszą sytuacją jest jednak pozyskiwanie danych osobowych w sposób pośredni. Wówczas stosownie do art. 14 ust 1-3 RODO administrator będzie obowiązany przedstawić klauzulę informacyjną w rozsądnym terminie po pozyskaniu danych osobowych – najpóźniej w ciągu miesiąca lub przy pierwszej komunikacji z osobą, której dane dotyczą lub w chwili pierwszego ujawnienia danych osobowych innemu odbiorcy. Jednakże w kontekście organów wykonujących zadania publiczne zastosowanie zdaje się mieć wyłączenie określone w art. 14 ust. 5 lit. c RODO. Prawodawca unijny uznał, że obowiązek informacyjny zostaje wyłączony, gdy pozyskiwanie lub ujawnienie jest wyraźnie uregulowane prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlega administrator, przewidującym odpowiednie środki chroniące prawnie uzasadnione interesy osoby, które dane dotyczą. Przedstawiciele doktryny wyprowadzili więc wniosek, że w sytuacjach, w których prawo przewiduje wprost udostępnianie danych osobowych w przypadkach zaistnienia relacji pomiędzy podmiotami, których owe przepisy dotyczą, nie ma potrzeby informowania o pozyskaniu danych, gdyż jest

¹⁰⁴⁶ J. Byrski, H. Hoser, *Dane osobowe i dane kontaktowe osoby prawnej a realizacja obowiązku informacyjnego*, Informacja w administracji publicznej nr 3 2020, s. 11.

¹⁰⁴⁷ P. Fajgielski, *Komentarz do rozporządzenia (...)*, s. 276.

ono oczywiste z racji powszechnie obowiązujących przepisów prawa i każdy, kogo dane dotyczą, o takim przetwarzaniu powinien wiedzieć lub z łatwością może się dowiedzieć.¹⁰⁴⁸

Na zasadność wykorzystania analizowanego wyłączenia wskazał również P. Fajgielski. Autor podkreślił bowiem, że art. 14 ust 5 lit. c RODO ma szczególne znaczenie dla administracji publicznej, która opiera swoje działania na przepisach prawa.¹⁰⁴⁹ Funkcjonowanie organów administracji publicznej na podstawie zasady legalizmu z całą pewnością przejawia się trakcie zawierania umów w imieniu jednostki przez odpowiednio wójta, starostę bądź marszałka województwa. Ustawodawca w art. 31 u.s.g., art. 34 ust. 1 u.s.p. oraz 43 ust. 1 u.s.w. uznał, że wójt oraz przewodniczący zarządów kierują bieżącymi sprawami jednostek oraz reprezentują je na zewnątrz. Z przyznanego zadania wynika więc, że dane osobowe podmiotu reprezentującego będą wykorzystywane w trakcie nawiązywania relacji z podmiotami gospodarczymi. Uzasadnieniem przyjętego wniosku są art. 38-39 par. 1 k.c., z których wynika, że umowy w imieniu osoby prawnej zawiera prawidłowo umocowany organ.¹⁰⁵⁰ O prawie reprezentacji będzie świadczyć przede wszystkim prawidłowe oznaczenie organu, co oznacza konieczność posłużenia się danymi osobowymi osoby fizycznej.

Mając powyższe na uwadze, przyjąć należy, że w przypadku wykonywania zadań publicznych wymagających przedstawienia umocowania organu w sprawie, przetwarzanie danych osobowych piastunów organu wykonawczego, będzie stanowić podstawę odstąpienia od realizacji obowiązku informacyjnego RODO. Wydaje się zatem, że w świetle przepisów prawa rozszerzenie opinii Urzędu Ochrony Danych Osobowych na sposób wykładni obowiązku informacyjnego RODO względem członków organów wykonawczych jest działaniem nieuprawnionym, prowadzącym do nadmiernego formalizmu. W opinii autora obowiązek informacyjny RODO powinien mieć zastosowanie wyłącznie w przypadku pozyskiwania danych bezpośrednio od podmiotu zainteresowanego ochroną. Natomiast jeżeli informacje osobowe są pozyskiwane w sposób pośredni, w związku z wykonywaniem zadań publicznych przez podmiot danych to wówczas obowiązek informacyjny RODO nie musi być realizowany.

¹⁰⁴⁸ M. Sakowska-Baryła, *Art. 14 [w:]*, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2018, s. 227.

¹⁰⁴⁹ P. Fajgielski, *Komentarz do rozporządzenia (...)*, s. 276.

¹⁰⁵⁰ F. Czuchwicki, *Art. 38 [w:]*, *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022, s. 92.

Wnioski

Przeprowadzone studium nad zakresem zadaniowo-kompetencyjnym organów wykonawczych, starosty oraz marszałka województwa wykazało, że przepisy samorządowych ustaw ustrojowych wymagają pilnej interwencji legislacyjnej. W pierwszej kolejności należy wskazać na szereg nieuzasadnionych niespójności występujących pomiędzy u.s.g., u.s.p. i u.s.w. Naczelnym przykładem sformułowania odmiennych rozwiązań jest instytucja domniemania właściwości. Na przestrzeni lat przedstawiciele literatury przedmiotu nie zidentyfikowali powodu, dla którego w każdej jednostce występuje odmienne rozwiązanie. Wydaje się, że sposób ukształtowania domniemania właściwości jest dziełem przypadkowej działalności ustawodawczej. Na losowość legislacyjną wskazuje również przewidzenie w u.s.w. rozstrzygającego charakteru głosu marszałka województwa w procesie podejmowania rozstrzygnięć w zarządzie województwa, podczas gdy w powiecie takie rozwiązanie zostało odrzucone w toku prac prawotwórczych. Z przedstawionego przebiegu prac legislacyjnych wynika, że funkcjonująca od chwili restytucji samorządu powiatowego oraz wojewódzkiego nieścisłość jest efektem przeoczenia kwestii braku uregulowania rozstrzygającego charakteru głosu starosty przez posłów i senatorów. Niektóre niespójności są natomiast wynikiem ewolucji pierwotnego projektu aktu prawnego. Tytułem przykładu należy podać model składania oświadczeń woli w imieniu jednostki. W u.s.p. pozycja starosty nie została wyeksponowana, podczas gdy przy składaniu oświadczeń woli w województwie wymagany jest udział marszałka województwa. Wydaje się, że rozwiązanie przyjęte na gruncie u.s.w. jest pozostałością pierwotnego zamysłu ustawodawcy, w myśl którego marszałek był przewodniczącym organu stanowiącego oraz organu wykonawczego.

W tym miejscu należy podkreślić, że ustawodawca dostrzega mankamenty samorządowych ustaw ustrojowych. W uzasadnieniach poszczególnych nowelizacji u.s.g., u.s.p., u.s.w. wskazuje się często, że powodem zmian regulacji jest konieczność usunięcia nieuzasadnionych niezgodności pomiędzy samorządowymi ustawami ustrojowymi. Jednakże należy uznać, że dotychczasowa działalność ustawodawcy jest niewystarczająca. Dodatkowo, można zaryzykować stwierdzeniem, że ustawodawca nie chce dostrzec różnic występujących pomiędzy poszczególnymi organami wykonawczymi. Szczególnie widoczne jest to na poziomie gmin, w których wójt, w ocenie prawodawcy, powinien wykonywać zadania w zbliżony sposób do prezydenta miast. Innymi słowy, samorządowe ustawy ustrojowe oraz przepisy szczególne nie dostrzegają odmiennej specyfiki małych i średnich jednostek. Przedstawiciele władz samorządowych postulują więc o zmiany legislacyjne, które będą

umożliwić efektywne wykonywanie zadań przez wójtów w sposób wprost proporcjonalny do czynności podejmowanych przez organy wykonawcze największych jednostek samorządu terytorialnego.

Niezrozumiałe jest również pozostawienie w samorządowych ustawach ustrojowych niedoprecyzowanego statusu prawnego starosty oraz marszałka województwa. Z jednej strony ustawodawca określił szerokie spektrum samodzielnych zadań przewodniczących kolegialnych organów wykonawczych, z drugiej zaś strony w procesie legislacyjnym odrzucono propozycję określenia starosty i marszałka województwa mianem organu. Uzasadnieniem nieprzyjęcia koncepcji uznania przewodniczących zarządów za organy jednostek samorządu terytorialnego była *chęć ochrony rad (sejmików) i zarządów przed wzmocnieniem pozycji prawnej starosty (marszałka województwa)*. W trakcie formułowania poglądu nie dostrzeżono jednak, że zakres właściwości podmiotów jest na tyle szeroki, że *de facto* są uznawane literaturze przedmiotu za odrębne organy. Co więcej, starosta i marszałek województwa są uznawani za organ również przez samego prawodawcę, czego przykładem jest regulacja k.p.a.

W regulacjach dotyczących zadań jednostek samorządu terytorialnego znajdują się również rozwiązania, które mogą wpływać na samodzielność działania organów wykonawczych. Tytułem przykładu należy wskazać, że w gminie organ stanowiący może upoważnić organ wykonawczy jednostki pomocniczej lub organy jednostek organizacyjnych lub organizacji pozarządowych do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych. W ocenie autora pracy jest to rozwiązanie kontrowersyjne, ponieważ organem właściwym do wydawania decyzji administracyjnych w gminie jest wójt. Dlatego, niezrozumiałe jest rozwiązanie, w myśl którego organ stanowiący wpływa na sferę działalności organu wykonawczego. Dyskusyjnym rozwiązaniem jest również możliwość wydawania poleceń pracownikom aparatu pomocniczego organów wykonawczych przez przewodniczącego odpowiednio rady gminy, rady powiatu, sejmiku. Przyjęte w 2018 r. rozwiązanie wpływa bezpośrednio na pracownicze relacje wójta, starosty oraz marszałka województwa z pracownikami urzędów. Pojawia się bowiem pytanie czyje polecenia są istotniejsze? Kierownika urzędu czy też przewodniczącego organu stanowiącego? Uprawnienie przewodniczącego organu stanowiącego należy ocenić jako potencjalne źródło wewnętrznych konfliktów w jednostce samorządu terytorialnego.

Na podstawie kierunku obranego przez ustawodawcę w przepisach szczególnych dotyczących przede wszystkim sytuacji nadzwyczajnych jak np. epidemia COVID-19, dostrzegalna jest próba wdrożenia elementów podporządkowania działalności organów wykonawczych wojewodzie. Ustawodawca wprowadza bowiem mechanizm, który uprawnia

przedstawiciela administracji rządowej do *de facto* zmiany właściwości organu w ramach tej samej grupy urzędów administracji publicznej. Organ wykonawczy wykonujący swoje zadania za pośrednictwem urzędu może więc utracić prawo do realizacji części zadań lub uzyskać uprawnienie do podejmowania decyzji w przedmiocie spraw dotyczących innej jednostki samorządu terytorialnego w drodze zarządzenia wojewody. Przyjęte rozwiązania, choć na pozór niegroźne, mogą rodzić obawy co do przyszłych prób szerszego wpłynięcia administracji rządowej na zasadę samodzielności administracji samorządowej.

Podsumowując, regulacje odnoszące się do zakresu zadaniowego i kompetencyjnego organów wykonawczych są niedostosowane do rzeczywistych potrzeb jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca poprzez swoją niedokładną działalność legislacyjną, ale również przez intencjonalne wprowadzanie błędnych rozwiązań, stworzył nieprecyzyjny model funkcjonowania organów wykonawczych. Trudności interpretacyjne poszczególnych przepisów prawa prowadzą do wewnętrznych sporów kompetencyjnych, a także uniemożliwiają efektywne wykonywanie zadań. Stwierdzić należy, że ustawodawca obierając przedstawioną w niniejszym rozdziale metodykę tworzenia regulacji prawnych tworzy również przestrzeń do częstego popełniania błędów przez organy wykonawcze przy wykonywaniu zadań. Popełnione, nawet w niezamierzony sposób, błędy mogą prowadzić w przyszłości do chęci ich wykorzystania w stwierdzeniu braku skuteczności organów wykonawczych w wykonywaniu zadań publicznych lub powtarzającego się naruszania Konstytucji RP lub ustaw i tym samym do użycia ich w celu walki politycznej.

Rozdział V

Weryfikacja działalności organów wykonawczych

Wstęp

W rozdziale IV przedstawiony został zakres zadaniowo-kompetencyjny organów wykonawczych. Przeprowadzone studium wykazało, że dla zrozumienia regulacji stanowiących podstawy prawne aktywności wójta, zarządu powiatu oraz zarządu województwa często konieczne jest przeprowadzenie skomplikowanego procesu wykładni. Ustawodawca redagując normy prawne w sposób nieprecyzyjny i niezgodny z zasadami techniki prawodawczej, zmusza organy wykonawcze do korzystania z usług osób posiadających specjalistyczną wiedzę z zakresu prawa. To też przekłada się na długotrwałość procesów decyzyjnych, czy też na niechęć w podejmowaniu nieszablonowych rozwiązań. Należy jednak dostrzec, że niezależnie od czytelności przepisów prawa, organy wykonawcze są zobowiązane do wykonywania przypisanych zadań i kompetencji. Ustrojodawca tworząc strukturę organów jednostek samorządu terytorialnego, przewidział jednocześnie system nadzoru podejmowanych działań. Tym samym, zagwarantowano – w ujęciu teoretycznym – weryfikację prawidłowości wykonywanych zadań i kompetencji. Pojęcie weryfikacji nie występuje na gruncie samorządowych ustaw ustrojowych. W słowniku języka polskiego *weryfikacja* definiowana jest jako *czynności, których celem jest sprawdzenie słuszności i poprawności czegoś lub skorygowanie stwierdzonych błędów*.¹⁰⁵¹ W opinii autora niniejszej pracy, przywołane pojęcie trafnie obrazuje immanentną cechę statusu prawnego organów wykonawczych, jaką jest podleganie pod obowiązki sprawozdawcze, bądź też system nadzoru. Procesy weryfikacyjne następują zarówno wewnątrz struktury jednostki samorządu terytorialnego, jak również w relacji z organami zewnętrznymi.

Odwołując się do pierwszej kategorii, należy wyróżnić obowiązki sprawozdawcze względem organu stanowiącego. Przypisanie radzie gminy, radzie powiatu oraz sejmikowi województwa uprawnień nadzorczych względem organów wykonawczych jest wyrazem przedstawicielskiego charakteru organu stanowiącego. Innymi słowy, mieszkańcy poprzez wybranych przedstawicieli mają zagwarantowane prawo do weryfikacji działalności wójta, zarządu powiatu oraz zarządu województwa. Ustawodawca umożliwił więc pełnienie swoistej pieczy przez członków wspólnot terytorialnych nad całokształtem funkcjonowania jednostek.

¹⁰⁵¹ Słownik języka polskiego, link: <https://wsjp.pl/haslo/podglad/61456/weryfikacja/5166631/dokumentow> [dostęp dnia 30 maja 2023 r.].

W drugiej kategorii procesu weryfikacyjnego znajdują się natomiast uprawnienia nadzorcze organów administracji rządowej względem organów jednostek samorządu terytorialnego. Jak to już wybrzmiało z poprzednich rozdziałów niniejszej dysertacji, nadzór nad działalnością wójta, zarządu powiatu oraz zarządu województwa oparty został na kryterium legalności. Przyjąć więc należy, że kategoria weryfikacji zewnętrznej odnosi się do nadzoru aktywności organów wykonawczych pod względem zgodności z przepisami prawa.

O ile w ujęciu teoretycznym przedstawiona rola procesów weryfikacyjnych wydaje się zasadna, o tyle w praktyce okazuje się, że intencje twórców samorządu terytorialnego nie są realizowane w zadawalającym stopniu. Dostrzegalne są bowiem próby wykorzystywania przez organy stanowiące uprawnień względem wójta, zarządu powiatu lub zarządu województwa do uzależnienia sposobu sprawowania mandatu lub funkcji od wizji większości radnych. Ustawodawca w kolejnych nowelizacjach prawa samorządu terytorialnego wzmacnia rolę organów stanowiących, tym samym udziela swoistej legitymacji do podporządkowywania organu wykonawczego.

Natomiast nadzór prowadzony przez organy administracji rządowej zdaje się budzić mniejsze wątpliwości w kontekście organów wykonawczych, aniżeli w przypadku wykonywania zadań przez rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku województwa. Nadzór kojarzony jest przede wszystkim z weryfikacją legalności podejmowanych aktów prawa miejscowego. Nie oznacza to jednak, że organy wykonawcze nie są objęte system nadzoru organów administracji rządowej. Dość powiedzieć, że przewidziane przez ustawodawcę mechanizmy nadzorcze mogą wpływać na dalszy byt organu wykonawczego w określonym składzie osobowym. Przyjęta teza jest istotna choćby w kontekście wątpliwości interpretacyjnych kryteriów nadzorczych np. przy instytucji zawieszania organów.

W rozdziale IV przedstawiony zostanie więc system nadzoru nad organami wykonawczymi w kontekście dostrzeżonych problemów interpretacyjnych, a także dyskusyjnej jakości stanowienia prawa przez ustawodawcę. Omówione zostanie również ryzyko nadużywania uprawnień przez organy stanowiące, czy też organy administracji rządowej w celu uzyskania korzyści np. politycznych.

1. Zewnętrzna weryfikacja działalności organów wykonawczych

Zasada samodzielności jest fundamentem funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Ustrojodawca w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP uwypuklił znaczenie samodzielności poprzez jej objęcie ochroną sądową. Skutkiem zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest wykonywanie władzy publicznej przez organy samorządowe. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują więc swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.¹⁰⁵² Reguła samodzielności w kontekście władz samorządowych powinna być rozumiana jako swoista dyrektywa postępowania. Samodzielność może być rozumiana w kontekście negatywnym oraz pozytywnym. W pierwszym znaczeniu oznacza ona wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej, w szczególności organów administracji rządowej. Wkraczanie w sferę działalności organów jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodne z Konstytucją RP oraz podejmowane na podstawie upoważnienia ustawowego w celu zapewnienia zgodności z prawem działania jednostek samorządu terytorialnego.¹⁰⁵³ Natomiast pozytywne znaczenie zasady samodzielności zakłada możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych do realizacji zadań publicznych, przy czym granicą swobody są regulacje Konstytucji RP oraz ustaw ustanowionych w zgodzie z normami konstytucyjnymi.¹⁰⁵⁴

Organy wykonawcze realizując swoje zadania i kompetencje zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa.¹⁰⁵⁵ Ustawodawca opierając funkcjonowanie samorządu terytorialnego na zasadzie samodzielności oraz zasadzie legalizmu przewidział jednocześnie szereg mechanizmów mających na celu eliminację niezgodnej z prawem aktywności organów. Wśród nich należy wymienić instytucję nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 171 ust. 2, w związku z ust. 1 Konstytucji RP Prezes Rady Ministrów, wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe prowadzą nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności. Doprecyzowanie instytucji nadzoru nad działalnością gminną, powiatową oraz wojewódzką znajduje się w samorządowych ustawach ustrojowych. W art. 85-86 u.s.g., art. 76-77 u.s.p., art. 78-79 u.s.w. ustawodawca powtórzył *de facto* uregulowanie konstytucyjne. Jednakże już w art. 88 u.s.g., art. 77a u.s.p. oraz w art. 80 u.s.w. wprowadzone zostało uprawnienie organu nadzoru w postaci prawa do żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania

¹⁰⁵² por. art. 169 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁰⁵³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2021 r. sygn. akr I OSK 2200/20, LEX nr 3186578.

¹⁰⁵⁴ Tamże.

¹⁰⁵⁵ por. art. 7 Konstytucji RP.

jednostki, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że jest to środek nadzorczy o charakterze informacyjno-doradczym, ponieważ służy weryfikacji działalności organów nadzorowanych.¹⁰⁵⁶ Innymi słowy, jest to środek nadzorczy, który pozwala organowi nadzoru poznanie szczegółowych informacji w przedmiocie sposobów oraz motywów działania organów jednostek samorządu terytorialnego. Realizacja kompetencji organów nadzoru ze swojej istoty musi obejmować analizę nie tylko samych przepisów ustaw i badanej uchwały lub zarządzenia, ale również innych dokumentów, które pozwolą ocenić, czy doszło do sytuacji naruszenia prawa.¹⁰⁵⁷ Organ wykonawczy może więc zostać zobowiązany do udzielenia odpowiedzi na żądanie organu nadzoru.¹⁰⁵⁸ Każda bowiem informacja, jaka dociera do organu nadzoru dotycząca organizacji i funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego może być podstawą do żądania przez organ nadzoru informacji, i skutkować wszczęciem postępowania nadzorczego.¹⁰⁵⁹

O istotnej roli środka informacyjno-nadzorczego w kontekście weryfikacji działalności organów wykonawczych świadczy art. 90 ust. 1-2 u.s.g., art. 78 ust. 1-2 u.s.p. Ustawodawca nałożył na wójta oraz starostę obowiązek przedkładania wojewodzie uchwał rady gminy lub rady powiatu w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia oraz aktów ustanawiających przepisy porządkowe w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Natomiast w przypadku uchwał budżetowych, uchwał w sprawie absolutorium dla zarządu oraz innych uchwał (i zarządzeń wójta) z zakresu spraw finansowych, wójt oraz starosta zobowiązani są do ich przedłożenia regionalnej izbie obrachunkowej. Tym samym, zarządzenia wójta oraz uchwały zarządu powiatu podlegają przedłożeniu organom nadzorczym wyłącznie w przypadku, gdy ustanawiają przepisy porządkowe lub dotyczą spraw z zakresu finansów. Pozostałe zarządzenia oraz uchwały nie zostają przekazane organom nadzorczym. Przyjąć więc należy, że co do zasady organy nadzoru nie mogą oczekiwać od wójtów oraz starostów przedłożenia każdego podjętego zarządzenia wójta lub uchwały zarządu powiatu. Jednak to nie wyklucza możliwości wykorzystania instytucji żądania informacji, o której mowa w art. 88 u.s.g. oraz w art. 77a u.s.p. w celu uzyskania treści zarządzenia i możliwości wszczęcia postępowania nadzorczego.¹⁰⁶⁰

¹⁰⁵⁶ P. Chmielnicki, *Art. 88 [w:]*, *Ustawa o samorządzie gminnym (...)*, s. 1116.

¹⁰⁵⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 8 marca 2007 r. sygn. akt I SA/Rz 647/06, OwSS 2008/1/24.

¹⁰⁵⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Wa 414/22, LEX nr 3371240.

¹⁰⁵⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 12 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Ke 127/17, LEX nr 2287111.

¹⁰⁶⁰ G. Jyż, *Art. 90 [w:]*, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV*, red. Z. Pławecki, A. Szewc, G. Jyż, Warszawa 2012, s. 806.

Zaprezentowany problem nie pojawia się na gruncie u.s.w. W art. 81 u.s.w. prawodawca uznał, że marszałek województwa przedstawia wojewodzie uchwały sejmiku województwa oraz uchwały zarządu województwa podlegające nadzorowi w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. W tym samym terminie przedstawiane są regionalnej izbie obrachunkowej uchwały objęte zakresem jej działalności. Na kanwie przywołanej regulacji pojawia się wątpliwość interpretacyjna, w jaki sposób należy rozumieć sformułowanie *uchwały zarządu województwa podlegające nadzorowi*. Część przedstawicieli doktryny zawęży zakres przedmiotowy uchwał zarządu województwa przekazywanych *ex lege* do uchwał, o których mowa w art. 58 ust. 3 u.s.w.¹⁰⁶¹ Autor poglądu kierował się literalną wykładnią u.s.w., która poprzez zawężenie w art. 81 u.s.w. zakresu przekazywanych uchwał definiuje, które uchwały zarządu województwa podlegają nadzorowi. Pogląd choć jest logiczny nie wydaje się trafny. W ocenie P. Chmielnickiego intencją ustawodawcy było wyłączenie uchwał zarządu województwa o charakterze cywilnoprawnym, a zatem marszałek województwa powinien przekazywać wszystkie uchwały zarządu, wobec których dopuszczalne jest wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego.¹⁰⁶²

Niezależnie jednak od sposobu pozyskania aktu podlegającego nadzorowi, zarządzenia wójta bądź uchwały zarządu powiatu lub województwa sprzeczne z prawem są nieważne. Stosownie do art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. oraz art. 82 ust. 2 u.s.w. o nieważności aktu w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego doręczenia. Co jednak istotne, przedłożenie aktu organowi wykonawczemu nie jest jednoznaczne z wszczęciem postępowania nadzorczego. W zależności od wyników oceny weryfikacji aktu, badanie przez organ nadzoru prawidłowości będzie traktowane jako jedna z faz postępowania nadzorczego bądź wewnętrzna czynność wyjaśniająca.¹⁰⁶³

W przypadku stwierdzenia niezgodności zarządzenia wójta lub uchwał kolegialnych organów wykonawczych z przepisami prawa, organ nadzorczy wszczyna postępowanie nadzorcze, którego rezultatem jest tzw. rozstrzygnięcie nadzorcze. Organ nadzoru może postanowić o nieważności aktu w całości, w części lub ograniczyć się do wskazania, że zarządzenie bądź uchwała została wydana wraz z nieistotnym naruszeniem prawa. Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności aktu wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie

¹⁰⁶¹ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa*, Warszawa 2008, s. 542.

¹⁰⁶² P. Chmielnicki, *Art. 81 [w:] Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, LEX wydanie elektroniczne.

¹⁰⁶³ Z. Kmiecik, *Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 sierpnia 1994 r. SA/Wr 1061/94. Glosa*, Samorząd Terytorialny nr 9 1994, s. 72.

objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.¹⁰⁶⁴ Natomiast rozstrzygnięcie nadzorcze staje się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd administracyjny.¹⁰⁶⁵

Permanentne podejmowanie działań przez organ wykonawczy z przekroczeniem granic legalności może stanowić przesłankę do wykorzystania instytucji odwołania wójta lub rozwiązania zarządu powiatu lub województwa przez Prezesa Rady Ministrów. Szczegółowe omówienie niniejszego środka nadzorczego zostało zawarte w rozdziale VI. Jednakże tytułem zasygnalizowania należy wskazać, że zgodnie z art. 96 ust. 2 u.s.g., w art. 83 ust. 2 u.s.p. oraz 84 ust. 2 u.s.w. przesłanką wygaśnięcia mandatu lub członkostwa w organie wykonawczym będzie powtarzające się naruszania Konstytucji RP lub ustaw.

Wykonywanie zadań przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinno być realizowane w celu zaspakajania potrzeb wspólnot samorządowych.¹⁰⁶⁶ Umożliwianie mieszkańcom dostępu do dóbr publicznych jest istotą działania administracji publicznej kierującej się dobrem ogólnym interesu publicznego.¹⁰⁶⁷ Nie ulega zatem wątpliwości, że działalność organów jednostek samorządu terytorialnego powinna być oparta nie tylko na zgodności z prawem, ale również z uwzględnieniem interesu członków wspólnoty terytorialnej, który wyraża się m.in. w skutecznym wykonywaniu zadań publicznych.¹⁰⁶⁸

Pojęcie skuteczności zostało wykorzystane przez ustawodawcę w samorządowych ustawach ustrojowych. W art. 97 ust. 1 u.s.g., art. 84 ust. 1 u.s.p., art. 85 ust. 1 u.s.w.¹⁰⁶⁹

¹⁰⁶⁴ por. art. 92 ust. 1 u.s.g., art. 80 ust. 1 u.s.p., art. 82a ust. 1 u.s.w.

¹⁰⁶⁵ por. art. 98 ust. 5 u.s.g., art. 85 ust. 5 u.s.p., art. 86 ust. 5 u.s.w.

¹⁰⁶⁶ por. art. 166 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁰⁶⁷ J. Korczak, *Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej* [w:], *Wartość w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 160, na podstawie poglądu T. Bigo, por. T. Bigo, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Wrocław 1948, s. 3 i nast.

¹⁰⁶⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2016 r. sygn. akt II OSK 2347/16, LEX nr 2199390.

¹⁰⁶⁹ por. art. 97 ust. 1 u.s.g.:

W razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję.

Art. 84 ust. 1 u.s.p.:

W razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy powiatu, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy powiatu i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do 2 lat, nie dłużej jednak niż do wyboru zarządu przez radę kolejnej kadencji.

Art. 85 ust. 1 u.s.w.:

W razie nierokującego szybkiej poprawy i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy samorządu województwa Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy samorządu województwa i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do 2 lat, nie dłużej jednak niż do wyboru zarządu województwa przez sejmik województwa nowej kadencji.

przyjęto, że w przypadku nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych, organy jednostek samorządu terytorialnego mogą być zawieszane przez Prezesa Rady Ministrów.¹⁰⁷⁰ Istotnym problemem w interpretacji uprawnienia Prezesa Rady Ministrów jest brak legalnej definicji słowa *skuteczność*. Ustawodawca nie wskazuje bowiem jakimi kryteriami oceny powinien kierować się organ nadzoru.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że brak *skuteczności* w wykonywaniu zadań publicznych należy rozumieć, że wskazany przez ustawodawcę poziom realizacji zadania jest nieosiągnany albo też potrzeby wspólnoty są wyraźnie niezaspokajane.¹⁰⁷¹ Natomiast w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2012 r. przyjęto, że brak skuteczności jest konsekwencją naruszania prawa i płynących z niego obowiązków przez organy gminy.¹⁰⁷²

Co więcej, analiza przywołanych regulacji prawnych wskazuje, że ocena skuteczności wykonywania zadań publicznych następuje w kontekście łącznej działalności organów stanowiących oraz organów wykonawczych. Niezależnie w jakim stopniu jeden z organów przyczynił się do braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych, z uwagi na ich wzajemne powiązanie funkcjonalne, skutki zawieszenia obejmą oba organy.¹⁰⁷³ Przyjąć więc należy, że skuteczne wykonywanie zadań publicznych jest oparte na ścisłej współpracy organów stanowiących i organów wykonawczych.¹⁰⁷⁴ Koegzystencja organów wiąże się zarówno z podziałem ról oraz rozdzieleniem zakresu spraw przez nie wykonywanych, jak również z wzajemnym uzupełnianiem się w działaniu.¹⁰⁷⁵

¹⁰⁷⁰ Zob. więcej na ten temat w rozdziale VI.

¹⁰⁷¹ A. Rzetecka-Gil, *Samorząd gminny. Sposoby ustania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyny jego niewykonywania. Komentarz*, 2015, LEX wydanie elektroniczne, art. 97.

¹⁰⁷² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2012 r. sygn. akt II SA/Wa 1329/12, LEX nr 1258346.

¹⁰⁷³ P. Chmielnicki, *Art. 97 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym (...)*, s. 1184.

¹⁰⁷⁴ M. Kisała, *Skuteczność jako determinanta działań organów jednostek samorządu terytorialnego*, *Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* nr 2(78) 2019, s. 187.

¹⁰⁷⁵ Tamże.

2. Wewnętrzna weryfikacja działalności organów wykonawczych

Punktem wyjścia do analizy problematyki wewnętrznej weryfikacji działalności organów wykonawczych jest zagadnienie wzajemnego powiązania organów jednostek samorząd terytorialnego danego szczebla. Na poziomie samorządowych ustaw ustrojowych przejawem wzajemnego powiązania organów są regulacje z art. 18 ust. 2 pkt 2 *in medio* u.s.g. oraz art. 12 pkt 4 u.s.p. Ustawodawca postanowił, że do wyłącznej właściwości rady gminy (powiatu) należy *stanowienie o kierunkach działalności wójta (zarządu powiatu) (...)*. Z przepisów wynika, że gminne oraz powiatowe organy stanowiące są uprawnione do określania kierunków, które powinny być brane pod uwagę podczas wykonywania zadań przez organy wykonawcze. Przyjęte przez ustawodawcę uprawnienie do określania kierunków nie należy jednak interpretować jako źródła kompetencji rady gminy lub powiatu względem organu wykonawczego. Regulacje prawne zapewniają wyłącznie koordynację działań organów podejmowanych z inicjatywy rady gminy lub powiatu.¹⁰⁷⁶ Organ stanowiący uprawniony jest do określania kierunków działania organów wykonawczych pozostających w zakresie właściwości działania gminy lub powiatu i obydwu organów.¹⁰⁷⁷ Kierunki działalności wójta lub zarządu powiatu są przedmiotem tzw. *uchwał kierunkowych*, których nie należy poczytywać jako akty normatywne.¹⁰⁷⁸ Są to regulacje o charakterze wewnętrznym, które nie mogą wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo organowi wykonawczemu.¹⁰⁷⁹ W przeciwnym razie treść uchwał naruszałaby ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami.¹⁰⁸⁰ Krytycznie należy więc ocenić próby nakładania na organ wykonawczy obowiązku realizacji oznaczonego zadania rozumianego jako obowiązek wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego, szczegółowego działania, połączonego np. z określeniem sposobu realizacji.¹⁰⁸¹ Niedopuszczalne jest również ograniczanie przyznanych kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych.¹⁰⁸² Z treści art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. oraz art. 12 pkt 4 u.s.p. nie wynika uprawnienie do nakazywania stosowania konkretnych rozwiązań prawnych,

¹⁰⁷⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2022 r. sygn. akt III OSK 2900/21, LEX nr 3408289.

¹⁰⁷⁷ Tamże.

¹⁰⁷⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 lutego 2022 r. sygn. akt III SA/Kr 921/21, LEX nr 3313046.

¹⁰⁷⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 listopada 2019 r. sygn. akt III SA/Kr 1012/19, LEX nr 2751713.

¹⁰⁸⁰ Tamże.

¹⁰⁸¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 4140/21, LEX nr 3396061.

¹⁰⁸² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 września 2021 r. sygn. akt III SA/Gl 972/21, LEX nr 3248674.

ani też załatwiania konkretnych spraw.¹⁰⁸³ Organ stanowiący może jedynie wskazywać cele, kierunki oraz priorytety, które nie przesądzają jednak w jakich formach ma to działanie być przez organ wykonawczy podejmowane.¹⁰⁸⁴ Ustalony przez radę gminy lub powiatu kierunek działalności może również obejmować wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do zrealizowania zadania.¹⁰⁸⁵

Uprawnienie organu stanowiącego do wskazywania kierunków działania wójta lub zarządu powiatu zdaje się być nawiązaniem do art. 30 ust. 3 u.s.g. oraz art. 32 ust. 3 u.s.p. Ustawodawca na gruncie u.s.g. przewidział bowiem, że w realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy. Natomiast w powiecie, w realizacji zadań zarząd powiatu podlega wyłącznie radzie powiatu. Wskazane regulacje określają więc organizacyjną pomiędzy organami, którą należy rozumieć jako możliwość wpłynięcia organu stanowiącego na wykonywanie zadań poprzez wyrażanie ogólnych wytycznych.¹⁰⁸⁶ Granicą uprawnienia organu stanowiącego jest jednak sfera działalności, która mocą ustaw szczególnych została zastrzeżona dla organu wykonawczego.¹⁰⁸⁷ Wówczas, działa on jako podmiot niezależny od rady, która nie jest władna ingerować w zakres jego zadań i kompetencji. Szczególnie dostrzegalne jest to w przypadku procedury wydawania decyzji administracyjnych, kiedy to wójt, starosta (zarząd powiatu) podlega jedynie kontroli instancyjnej ze strony organów wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a.¹⁰⁸⁸

Odmienna sytuacja występuje natomiast na poziomie województwa samorządowego. W u.s.w. brak jest ogólnego przepisu, który upoważniałby sejmik do wskazywania kierunków działania zarządu województwa. Ustawodawca nie określił również zasady podległości zarządu województwa względem organu stanowiącego w trakcie realizacji zadań. Źródłem wskazanych różnic zdaje się być przyjęte domniemanie właściwości na rzecz organu wykonawczego.¹⁰⁸⁹ Nie oznacza to jednak, że pomiędzy organami województwa nie są dostrzegalne charakterystyczne elementy relacji organów wykonawczych z organami stanowiącymi w gminach i w powiatach. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na procedurę opracowywania

¹⁰⁸³ M. Chlipała, J. Żurek-Wójcik, *Stanowienie o kierunkach działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, *Przegląd Prawa Publicznego* 7-8/2022, s. 213.

¹⁰⁸⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2022 r. sygn. akt III OSK 3563/21, LEX nr 3369723.

¹⁰⁸⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 czerwca 2020 r. sygn. akt II SA/Kr 306/20, LEX nr 3025194.

¹⁰⁸⁶ P. Dańczak, *Art. 30 [w:]*, *Ustawy (...)*, s. 471.

¹⁰⁸⁷ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 13 marca 2020 r. sygn. akt PNIK-I.4131.203.2020, *Dz. Urz. Woj. Łódz.* z 2020 r. poz. 1825.

¹⁰⁸⁸ T. Moll, *Art. 30 [w:]*, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, s. 605-606.

¹⁰⁸⁹ Zob. więcej na ten temat w rozdziale IV.

strategii rozwoju województwa. Zgodnie z art. 18 pkt 2 u.s.w., w związku z art. 41 ust. 2 pkt 4 u.s.w. do wyłącznej właściwości sejmiku należy uchwalanie strategii rozwoju województwa, której projekt opracowuje zarząd województwa. Istotne jest jednak, że sejmik w formie tzw. uchwały ramowej określa zasady, tryb i harmonogram opracowania strategii rozwoju województwa, uwzględniając w szczególności zadania organów samorządu województwa.¹⁰⁹⁰ Tym samym, ustawodawca upoważnił organ stanowiący nie tylko do określenia sposobów i terminów opracowania strategii, ale również do określenia konkretnych czynności, jakie muszą podjąć organy.¹⁰⁹¹ W praktyce uprawnienie sejmiku sprowadza się do nałożenia na organ wykonawczy obowiązku np. powołania zespołu roboczego¹⁰⁹² czy też kierowania się zasadą transparentności przy opracowywaniu strategii.¹⁰⁹³ Na podstawie przedstawionego przykładu można stwierdzić, że pomimo braku ogólnego uprawnienia organu stanowiącego do określania kierunków działania zarządu województwa może jednak wystąpić okoliczność, w której sejmik na podstawie przepisu szczególnego będzie uprawniony do wskazania warunków realizacji zadania przez organ wykonawczy.

Podobnie należy ocenić brak zredagowania zasady podległości organu wykonawczego organowi stanowiącemu w trakcie realizacji zadań województwa. Z jednej strony nie wyrażono jej wprost w przepisach u.s.w., lecz z drugiej strony dostrzegalne są mechanizmy świadczące o faktycznym powiązaniu zarządu województwa z sejmikiem. Pomijając aspekt kreowania składu zarządu, wskazać należy na obowiązki sprawozdawcze organu wykonawczego dotyczące jego działalności. Potwierdzenia przyjętej tezy należy upatrywać w wyniku porównania regulacji samorządowych ustaw ustrojowych.

Jak już zostało wskazane, w u.s.g. oraz w u.s.p. wyrażono wprost zarówno możliwość wskazywania przez radę gminy lub powiatu kierunków działania organów wykonawczych, jak również określono zasadę podległości przy realizacji zadań. Dlatego, logiczną konsekwencją jest określenie w art. 18 ust. 2 pkt 2 *in fine* u.s.g. oraz art. 12 pkt 4 *in fine* u.s.p. obowiązku organów stanowiących do (...) *przyjmowania sprawozdań z działalności wójta (zarządu*

¹⁰⁹⁰ por. art. 12a ust. 1, w związku z ust. 2c u.s.w.

¹⁰⁹¹ R. Cybulska, *Art. 12a [w:] Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 142.

¹⁰⁹² Rozdział II pkt 1 załącznika do uchwały Nr XXI/348/20 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 6 kwietnia 2020 r. zmieniająca uchwałę nr LXII/986/18 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 29 października 2018 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii rozwoju województwa – Podkarpackie 2030, zmienioną Uchwałą Nr XVII/271/19 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 23 grudnia 2019 r., Dz. Urz. Woj. Podk. z 2020 r. poz. 1847.

¹⁰⁹³ Rozdział II tiret 7 załącznika do uchwały Nr 369/XXX/21 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 29 marca 2021 r. zmieniająca uchwałę Sejmiku Województwa Pomorskiego w sprawie określenia zasad, trybu i harmonogramu opracowania Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030, Dz. Urz. Woj. Pomor. z 2021 r. poz. 1529.

powiatu). Natomiast w u.s.w. pomimo silniejszej pozycji prawnej organu wykonawczego przewidziano także, że organ stanowiący zobowiązany jest do:

- rozpatrywania sprawozdania z wykonania budżetu województwa, sprawozdania finansowego województwa oraz sprawozdania z wykonywania wieloletnich programów województwa;¹⁰⁹⁴
- rozpatrywania raportu o stanie województwa oraz podejmowania uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia zarządowi województwa wotum zaufania z tego tytułu;¹⁰⁹⁵
- rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu województwa, w tym w szczególności z działalności finansowej i realizacji strategii rozwoju województwa.¹⁰⁹⁶

Oznacza to więc, że pomimo braku zredagowania zasady podległości, organ wykonawczy województwa jest również zobowiązany do realizacji zadań zgodnie z oczekiwaniami organu stanowiącego. Sejmik posiadając mechanizmy kontrolne może bowiem realnie wpłynąć na kierunek działań zarządu województwa, a nawet na byt jego substratu osobowego.

Obowiązki sprawozdawcze organów wykonawczych, co do zasady, obejmują swoim zakresem stopień realizacji działań określonych w uchwale przez organ stanowiący.¹⁰⁹⁷ Należy jednak podkreślić, że w oparciu o regulacje wchodzące w skład prawa samorządu terytorialnego można mówić o szerokim zakresie obowiązku sprawozdawczego organów wykonawczych. Może on odnosić się wyłącznie do konkretnego fragmentu aktywności wójta, zarządu powiatu lub województwa, ale może również dotyczyć wszelkiej aktywności organu wykonawczego.

W pierwszej kolejności wypada odnieść się do art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g., art. 12 pkt 4 u.s.p. art. 18 pkt 9 i pkt 10 u.s.w. Organy stanowiące zobowiązane są rozpatrzyć sprawozdanie z wykonania budżetu oraz podjąć uchwałę w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla wójta, zarządu powiatu lub województwa z tego tytułu. W tym miejscu warto zasygnalizować, że każda z trzech samorządowych ustaw ustrojowych, poza wskazaniem kompetencji organu stanowiącego do rozpatrzenia sprawozdań z wykonania budżetu, odmiennie odnosi się do uprawnienia w zakresie sprawozdań finansowych. Na gruncie u.s.g. pojęcie *sprawozdania finansowego* nie występuje, natomiast w art. 12 pkt 4 u.s.p. ustawodawca upoważnił radę powiatu do rozpatrywania sprawozdań z działalności finansowej zarządu, zaś w art. 18 pkt 9 u.s.w. mowa jest o rozpatrywaniu sprawozdań finansowych województwa. Wydaje się jednak, że są to jedynie różnice o charakterze symbolicznym. Szczegółowy sposób

¹⁰⁹⁴ por. art. 18 ust. 9 u.s.w.

¹⁰⁹⁵ por. art. 18 ust. 10a u.s.w.

¹⁰⁹⁶ por. art. 18 ust. 16 u.s.w.

¹⁰⁹⁷ K. Właźlak, *Art. 18 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, LEX wydanie elektroniczne.

realizacji obowiązku sprawozdawczego w zakresie budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym sprawozdań finansowych został określony w art. 267 i nast. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.¹⁰⁹⁸ Regulacje u.f.p. należy pożytywać jako *lex specialis* względem samorządowych ustaw ustrojowych i tym samym przyjąć należy, że zarówno rada gminy, rada powiatu jak również sejmik województwa są zobowiązane do badania sprawozdania finansowego. Organ wykonawczy przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego:

1) w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym:

- sprawozdanie roczne z wykonania budżetu tej jednostki, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej wraz z wykazem jednostek budżetowych,
- sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostki, w szczególności nie mniejszej niż w planie finansowym,
- informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego, zawierającą: dane dotyczące przysługujących praw własności, innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o ograniczonych prawach rzeczowych, użytkowaniu wieczystym, wierzytelnościach, udziałach w spółkach, akcjach, posiadania, dane o zmianach w stanie mienia komunalnego od dnia złożenia poprzedniej informacji, dane o dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz z wykonywania posiadania, inne dane i informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia jednostki samorządu terytorialnego;¹⁰⁹⁹

2) w terminie do 31 maja roku następującego po roku budżetowym:

- sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego.¹¹⁰⁰

Z punktu widzenia realizacji celu art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g., art. 12 pkt 4 u.s.p. oraz art. 18 pkt 9 i pkt 10 u.s.w.¹¹⁰¹ istotne jest uznanie, że choć sprawozdanie roczne z wykonania budżetu jest odrębnym dokumentem od sprawozdania finansowego to w procedurze zatwierdzania wykonania budżetu jednostki sprawozdania powinny być rozpatrywane

¹⁰⁹⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm., dalej: u.f.p.

¹⁰⁹⁹ por. art. 267 u.f.p.

¹¹⁰⁰ por. art. 270 ust. 1 u.f.p.

¹¹⁰¹ Tj. Rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu i podjęcie uchwały absolutoryjnej.

łącznie.¹¹⁰² Tym samym, podstawą wyrażenia aprobaty dla wykonania budżetu przez organ wykonawczy powinny być obydwaj dokumenty sprawozdawcze.¹¹⁰³

Zatwierdzenie wykonania budżetu w formie udzielenia absolutorium jest wyrazem funkcji kontrolnej organu stanowiącego nad działalnością organu wykonawczego. Instytucja absolutorium stanowi bowiem odrębny oraz ściśle określony sposób kontroli i oceny wykonania budżetu przez organ wykonawczy.¹¹⁰⁴ Na sformalizowany charakter absolutorium wskazuje przede wszystkim fakt, że ocena dotyczy wyłącznie wykonywania budżetu za dany rok budżetowy.¹¹⁰⁵ Ponadto, immanentną cechą absolutorium jest bezwzględny zakaz brania pod uwagę innych aspektów działalności organu wykonawczego, w tym i całokształtu tej działalności.¹¹⁰⁶ W pierwszym etapie procedury udzielania absolutorium komisja rewizyjna organu stanowiącego rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu, informację z pkt 1 lit. c oraz sprawozdanie z badania biegłego rewidenta.¹¹⁰⁷

Na zakres kompetencyjny komisji rewizyjnej wskazuje również art. 18a ust. 3 u.s.g., art. 16 ust. 3 u.s.p., art. 30 ust. 3 u.s.w. Zasadniczym zadaniem wewnętrznego organu kontrolnego organu stanowiącego jest zaopiniowanie wykonania budżetu oraz wystąpienie do organu stanowiącego z wnioskiem o udzielenie (*tj. ocena pozytywna wykonania budżetu*) lub nieudzielenie (*tj. ocena negatywna wykonania budżetu*) absolutorium wójtowi, zarządowi powiatu lub województwa. Sporządzeniu opinii powinno towarzyszyć nie tylko ocenienie wykonania budżetu pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarczości, ale również odwołanie się do sprawozdań statystycznych, wyników całorocznej pracy komisji rewizyjnej oraz wyników kontroli przeprowadzonych przez podmioty zewnętrzne.¹¹⁰⁸ Treść opinii jest istotna z punktu widzenia sporządzenia wniosku dotyczącego absolutorium,

¹¹⁰² W. Witalec, *Art. 271 [w:]*, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*. Wyd. 2, red. P. Walczak, Warszawa 2021, s. 1099-1101.

¹¹⁰³ Tamże.

¹¹⁰⁴ Z. Majewski, *Absolutorium jako forma kontroli wykonania budżetu gminy [w:]*, *Działalność kontrolna rady gminy i komisji ze wzorami pism, regulaminów, programów i protokołów*, 2 wydanie, red. Z. Majewski, Warszawa 2007, s. 115.

¹¹⁰⁵ Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 1 października 2020 r. sygn. akt 114/2020, OwSS 2020/4/76-78.

¹¹⁰⁶ Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 17 sierpnia 2021 r. sygn. akt XX/1261/2021, OwSS 2022/2/93-100.

¹¹⁰⁷ por. art. 270 ust. 2 u.f.p.

Stosownie do art. 268 u.f.p., jeżeli roczne sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego dotyczy jednostki, w której liczba mieszkańców, ustalona przez Główny Urząd Statystyczny na dzień 31 grudnia poprzedzający rok, za którego sporządzono sprawozdanie, przekracza 150 tys. to podlega ono badaniu przez biegłego rewidenta.

¹¹⁰⁸ P. Lenio, *Art. 270 [w:]*, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wydanie 2, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, s. 1439-1440.

ponieważ dokumenty powinny być ze sobą spójne. Nie wydaje się dopuszczalna sytuacja, gdy negatywnej opinii o wykonaniu budżetu towarzyszy wniosek o udzielenie absolutorium i odwrotnie.¹¹⁰⁹ Wniosek podejmowany jest przez komisję rewizyjną w formie uchwały, która podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową.

W judykaturze wyrażono pogląd, że brak przegłosowania uchwały zwykłą większością głosów w sprawie udzielenia absolutorium implikuje obowiązek poddania komisji rewizyjnej pod głosowanie uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium.¹¹¹⁰ Dopiero taki wniosek podlega zaopiniowaniu przez organ nadzoru.¹¹¹¹ Oznacza, to że sporządzenie wniosku przez komisję rewizyjną, a następnie zaopiniowanie przez regionalną izbę obrachunkową jest obligatoryjną przesłanką ważności procedury absolutoryjnej, która determinuje ważność udzielonego lub nieudzielonego absolutorium. Negatywnie należy więc ocenić stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 14 listopada 2019 r., w myśl którego podjęcie wniosku przez komisję rewizyjną bez zachowania przewidzianej prawem formy wraz z pominięciem etapu opiniodawczego jest błędem nieskutkującym istotnego naruszenia prawa.¹¹¹² Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego jest niezrozumiałe, ponieważ pomija w całości treść art. 18a ust. 3 u.s.g., art. 16 ust. 3 u.s.p. oraz art. 30 ust. 3 u.s.w. Nie dostrzeżono, że naruszenie wyraźnie określonej procedury absolutoryjnej nie może być konwalidowane poprzez przyjęcie, że stanowisko komisji rewizyjnej było np. powszechnie znane. Jak słusznie dostrzegły M. Budziarek i A. Szymczak, w orzeczeniu odniesiono się do pozaprawnych i całkowicie oderwanych od oceny legalności przesłanek uznaniowych.¹¹¹³ Działanie Naczelnego Sądu Administracyjnego nosi więc znamiona *sądu faktu*, który jest nieznyany kontroli sądownoadministracyjnej uchwał absolutoryjnych.¹¹¹⁴

Jak już zostało wskazane, wniosek komisji rewizyjnej podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową.¹¹¹⁵ Organ nadzoru badając wniosek komisji rewizyjnej zobowiązany jest do zweryfikowania formalnoprawnej ważności podjęcia wniosku oraz

¹¹⁰⁹ M. Paczocha, *Absolutorium jako narzędzie kontroli wykonania budżetu gminy*, *Finanse Komunalne* 3/2006, s. 11.

¹¹¹⁰ por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2019 r. sygn. akt I GSK 1437/18, LEX nr 2778463, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 23 lutego 2021 r. sygn. akt I SA/Łd 6/21, LEX nr 3151497.

¹¹¹¹ Tamże.

¹¹¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2019 r. sygn. akt I GSK 1437/18, LEX nr 2778463.

¹¹¹³ M. Budziarek, A. Szymczak, *Niedochowanie wymagań procedury absolutoryjnej jako podstawa stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie absolutorium*, *Glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2019 r. (I GSK 1437/18)*, *Samorząd Terytorialny* 6/2020, s. 81.

¹¹¹⁴ Tamże.

¹¹¹⁵ por. art. 13 pkt 8 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, *Dz. U.* z 2022 r. poz. 1668, ze zm., dalej: u.r.i.o.

podstawy merytorycznej jego wydania.¹¹¹⁶ Zgodnie z art. 19 ust. 3 u.r.i.o. regionalna izba obrachunkowa wydaje opinię w terminie 14 dni od daty wniesienia wniosku. Następnie, komisja rewizyjna przedkłada wniosek wraz z opinią organowi stanowiącemu w terminie do dnia 15 czerwca.¹¹¹⁷ W tym miejscu należy jednak dostrzec, że wniosek wraz z opinią organu nadzoru powinien być traktowany wyłącznie jako propozycja kierunku rozstrzygnięcia. Treść przedłożonej dokumentacji nie wiąże organu stanowiącego.¹¹¹⁸ Możliwe jest zatem podjęcie uchwały dotyczącej udzielenia absolutorium, także w przypadku, gdy wniosek komisji rewizyjnej rekomenduje udzielenie negatywnej oceny wykonania budżetu przez organ wykonawczy.¹¹¹⁹

Organ stanowiący nie później niż dnia 30 czerwca następującego po roku budżetowym, podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego po zapoznaniu się z:

- sprawozdaniem z wykonania budżetu;
- sprawozdaniem finansowym;
- z badaniem sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta, o ile dotyczy;
- opinią regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270 ust. 2 u.f.p.;
- informacją o stanie mienia jednostki;
- stanowiskiem komisji rewizyjnej.¹¹²⁰

Dodatkowo w art. 28a ust. 1 u.s.g., art. 30 ust. 2 u.s.p., art. 34 ust. 3 u.s.w. rozstrzygnięto, że przed podjęciem uchwały absolutoryjnej organ stanowiący zapoznaje się nie tylko z wnioskiem komisji rewizyjnej, ale również z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym wniosku. Na kolejny, potencjalny obowiązek organu wykonawczego wskazuje art. 270 ust. 2 u.f.p. poprzez uprawnienie organu stanowiącego do żądania przedłożenia dodatkowych wyjaśnień odnoszących się do sprawozdania z wykonania budżetu jednostki oraz sprawowania finansowego.

Zwieńczeniem procesu zapoznawania się z dokumentacją dotyczącą budżetu jednostki, jest podjęcie uchwały w sprawie absolutorium. Podejmowana jest ona bezwzględną większością głosów ustawowego składu organu stanowiącego.¹¹²¹ W orzecznictwie wyrażono

¹¹¹⁶ J. M. Salachna, *Art. 13 [w:] Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010, s. 428-429.

¹¹¹⁷ por. art. 270 ust. 3 u.f.p., Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 24 sierpnia 2011 r. sygn. akt OwSS 2011/4/105-108.

¹¹¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 listopada 2012 r. sygn. akt I SA/Gd 1060/12, LEX nr 1247405.

¹¹¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r. sygn. akt II GSK 521/13, LEX nr 1579403.

¹¹²⁰ por. art. 271 ust. 1 u.f.p.

¹¹²¹ por. art. 28a ust. 2 u.s.g., art. 30 ust. 1a u.s.p. art. 34 ust. 1a u.s.w.

pogląd, że jeżeli organ stanowiący nie wykaże i nie uzasadni, że w związku z niewykonaniem istotnych zadań dla wspólnoty terytorialnej nakreślonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium.¹¹²² W przeciwnym razie nastąpiłoby nieprawidłowe wykonanie kompetencji organu stanowiącego.¹¹²³

Nieudzielenie absolutorium wójtowi, po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, skutkuje *ex lege* podjęciem przez radę gminy inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta.¹¹²⁴ Natomiast w powiecie i województwie uchwała rady powiatu lub sejmiku województwa w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu, chyba że po zakończeniu roku budżetowego organ wykonawczy został odwołany z innej przyczyny.¹¹²⁵ Nieudzielenie absolutorium stanowi więc przesłankę umożliwiającą doprowadzenie do utraty członkostwa w organie wykonawczym.¹¹²⁶

Warto w tym miejscu poddać pod rozagę ewentualną możliwość podjęcia przez piastunów organów wykonawczych działań prawnych, mających na celu zakwestionowanie uchwały organu stanowiącego. Konieczne jest zatem rozróżnienie wójta, zarządu powiatu oraz zarządu województwa od osób piastujących funkcję w organach wykonawczych. W pierwszym przypadku przepisy prawa nie przewidują mechanizmów, które mogłyby być zastosowane przez organ. W judykaturze przyjmuje się, że zasadniczym kryterium rozróżniającym sytuację organu od sytuacji jego piastuna jest posiadanie interesu prawnego. O ile organ nie posiada własnego interesu prawnego w toku wykonywania zadań, o tyle nie wyklucza to bronięcia własnego interesu prawnego przez osobę fizyczną sprawującą funkcję w organie wykonawczym.¹¹²⁷ Należy jednak dostrzec, że o ile w art. 101 ust. 1 u.s.g. oraz w art. 87 ust. 1 u.s.p. mowa jest o możliwości zaskarżenia każdej uchwały organu stanowiącego w sprawie z zakresu administracji publicznej, o tyle w art. 90 ust. 1 u.s.w. mowa jest tylko o prawie do zaskarżenia przepisu z zakresu administracji publicznej, który jest aktem prawa miejscowego. Tak sformułowany przepis pozbawia członków zarządu województwa prawa do zaskarżenia uchwały absolutorijnej, ponieważ nie jest ona aktem prawa miejscowego. Przyjęte rozwiązanie

¹¹²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2019 r. sygn. akt VIII SA/Wa 721/19, LEX nr 3038350.

¹¹²³ Tamże.

¹¹²⁴ por. art. 28a ust. 1 u.s.g.

¹¹²⁵ por. art. 30 ust. 1 u.s.p., art. 34 ust. 1 u.s.w.

¹¹²⁶ Zob. więcej na ten temat w rozdziale VI.

¹¹²⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 2019 r. sygn. akt V SA/Wa 1431/18, LEX nr 3119884.

należy ocenić negatywnie, ponieważ nie ulega wątpliwości, że przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej, za prawidłowość, której odpowiada organ wykonawczy. Nieudzielenie absolutorium stanowi nie tylko negatywne podsumowanie wykonania budżetu, ale również jest pierwszym etapem w procedurze odwoławczej substratu osobowego organu wykonawczego.¹¹²⁸ Ponadto, jest to wskazówka dla członków wspólnoty terytorialnej co do prawidłowości sprawowania funkcji w organie przez konkretne osoby. Tym samym, uznanie braku posiadania legitymacji skargowej przez piastuna organu jest równoznaczne z pozbawieniem ochrony sądowej, co z kolei narusza normę konstytucyjną z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.¹¹²⁹ Wydaje się więc, że tylko piastuni gminnych oraz powiatowych organów wykonawczych mogą kierować skargę na uchwałę absolutoryjną wraz z wykazaniem kumulatywnego spełnienia przesłanek:

- stanu naruszenia osobistego interesu prawnego lub uprawnienia (naruszenie musi mieć charakter rzeczywisty, ponieważ stan potencjalnego lub realnego zagrożenia naruszenia jest niewystarczający);
- obiektywnie zachodzącej sprzeczności uchwały z prawem.¹¹³⁰

Należy również pamiętać, że skarga musi zostać oznaczona oraz podpisana przez podmiot posiadający legitymację skargową. Składający nie może więc oznaczyć pisma poprzez użycie słów *wójt, starosta, członek zarządu* lub *organ wykonawczy*. Z treści pisma powinno jednoznacznie wynikać, że składającym skargę jest osoba fizyczna sprawująca funkcję w organie.¹¹³¹

Kolejnym źródłem obowiązku sprawozdawczego organów wykonawczych względem organów stanowiących jest instytucja raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego.¹¹³² Wójt oraz zarząd powiatu lub województwa każdego roku, do dnia 31 maja są zobowiązani przedstawiać organowi stanowiącemu raport o stanie odpowiednio gminy, powiatu, województwa. Instytucja raportu, która została wprowadzana do porządku prawnego w dniu 31 stycznia 2018 r.,¹¹³³ jest formą podsumowania działalności organów wykonawczych w roku poprzednim, w szczególności realizacji polityk, programów i strategii, uchwał organów

¹¹²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 kwietnia 2022 r. sygn. akt III SA/Wr 127/21, LEX nr 3360509.

¹¹²⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 maja 2018 r. sygn. akt V SA/Wa 1531/17, LEX nr 2544067.

¹¹³⁰ J. H. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa 2017, s. 197.

¹¹³¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2019 r. sygn. akt I GSK 2998/18, LEX nr 2644976.

¹¹³² por. art. 28aa u.s.g., art. 30a u.s.p., art. 34a u.s.w.

¹¹³³ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r.

stanowiących i budżetu obywatelskiego.¹¹³⁴ Ustawodawca odmiennie aniżeli w przypadku procedury absolutoryjnej, nie doprecyzował jak konkretnie powinien wyglądać raport oraz jak bardzo szczegółowe dane powinny zostać w nim omówione. W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę na art. 28aa ust. 3 u.s.g., art. 30a ust. 3 u.s.p. oraz art. 34a ust. 2 u.s.w. Ustawodawca umożliwił bowiem organom stanowiącym określenie w formie uchwały szczegółowych wymogów raportu o stanie jednostki. Regulacja ta wymaga jednak kilku słów komentarza.

W pierwszej kolejności należy dostrzec, że uchwały podejmowane na podstawie art. 28aa ust. 3 u.s.g., art. 30a ust. 3 u.s.p., art. 34a ust. 2 u.s.w. nie posiadają waloru aktów prawa miejscowego. Przepisy ustanowione przez organy stanowiące dookreślają jedynie techniczny charakter dokumentu składanego przez organy wykonawcze.¹¹³⁵ Następnie, warto dostrzec, że samorządowe ustawy ustrojowe nie wyposażyły organów stanowiących w jakiegokolwiek mechanizmy prawne mogące zdyscyplinować czy też nakierować organ wykonawczy tak, aby raport w miarę rzetelnie odzwierciedlał pełen zakres jego działalności.¹¹³⁶ Oznacza to, że w praktyce wójt oraz zarząd powiatu lub województwa mogą próbować przedstawiać swoją działalność wyłącznie w świetle odniesionych sukcesów bez narażenia się na uznanie działania za niezgodne z prawem. Oczywiście, takie podejście w uznaniu obiektywnym należy poczytywać za sprzeczne z istotą raportu. Organ wykonawczy powinien uwzględnić w raporcie nie tylko kwestie wskazane w *szczegółowości* w ustawie, ale również wymogi określone w uchwale organu stanowiącego.¹¹³⁷ Jednakże ocena prawidłowości sporządzenia raportu uzależniona będzie wyłącznie od subiektywnych opinii członków organów stanowiących.

Na subiektywny charakter oceny działalności organów wykonawczych wskazuje również tryb rozpatrywania raportu o stanie jednostki. Ustawodawca w art. 28aa ust. 4 u.s.g.,

¹¹³⁴ por. art. 28aa ust. 2 u.s.g, art. 30a ust. 2 u.s.p., art. 34a ust. 2 u.s.w.

¹¹³⁵ Tytułem przykładu należy wskazać na uchwałę nr XXVIII/383/21 Sejmiku Świętokrzyskiego z dnia 25 stycznia 2021 r. zmieniająca Uchwałę nr V/72/2019 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie określenia Szczegółowych wymogów dotyczących opracowania Raportu o stanie województwa świętokrzyskiego. W załączniku do uchwały uregulowano ramowy układ dokumentu, zakres tematyczny oraz sposób i harmonogram przygotowania raportu. Tym samym odpowiednio merytoryczne departamenty Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego i jednostki podległe są obowiązane opracować i przekazać koordynatorowi dane cząstkowe do końca lutego każdego roku (podrozdział IV ust. 1 załącznika do uchwały). Następnie opracowanie projektu raportu powinno nastąpić do końca kwietnia każdego roku (podrozdział IV ust. 2 załącznik do uchwały). Raport o stanie województwa świętokrzyskiego powinien składać się z dwóch części tj. informacji ogólnej związanej z aspektami gospodarczymi, społecznymi, infrastrukturalnymi oraz syntetycznego opisu działań zarządu województwa w ramach realizacji polityk, programów, strategii i pozostałych dokumentów (podrozdział II załącznika do uchwały). Link: <http://bip.sejmik.kielce.pl/dopobrania/2021/8878/uchwala.nr.XXVIII.383.21.PDF> [dostęp dnia 13 lutego 2023 r.].

¹¹³⁶ B. Dolnicki, *Art. 30a [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, s. 557.

¹¹³⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 kwietnia 2022 r. sygn. akt III SA/Wr 658/21, LEX nr 3456687.

art. 30a ust. 4 u.s.p., art. 34a ust. 4 u.s.w. lakonicznie wskazuje, że organy stanowiące rozpatrują raport w pierwszej kolejności podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała absolutoryjna, po przeprowadzeniu debaty. Samorządowe przepisy ustrojowe nie wskazują więc jakimi kryteriami organy stanowiące powinny się kierować przy podsumowaniu działalności organów wykonawczych. W orzecznictwie przyjmuje się, że legislacyjne zaniechanie wskazania kryteriów oceny działalności organów wykonawczych należy odczytywać jako zamierzone odstępnie od tworzenia zawężającego katalogu kryteriów merytorycznych, co jednak nie oznacza oceny na warunkach całkowitej dowolności.¹¹³⁸ Organ stanowiący zobowiązany jest do dochowania przewidzianych prawem procedur oraz przeprowadzenia rzeczowej debaty nad raportem, którego zawartość powinna obejmować wszechstronne podsumowanie działalności organów wykonawczych w poprzednim roku.¹¹³⁹

Poglądy wyrażone w judykaturze zdają się nieuprawnienie zawęzać przestrzeń weryfikacyjną organów stanowiących. S. Gajewski sformułował słuszny pogląd, że w świetle obowiązujących przepisów prawa organ stanowiący nie musi kierować się żadnymi obiektywnymi miernikami.¹¹⁴⁰ Dopuszczalne jest zatem korzystanie z wszelkich dostępnych podstaw przeprowadzania kontroli, w tym również aspektów politycznych, które często wymykają się mierzalnym kryteriom odwołującym się do fachowej wiedzy. Treść oceny organu stanowiącego mieści się więc w sferze uznania politycznego i stanowi wyraz indywidualnych preferencji radnych.¹¹⁴¹ Sytuacji nie zmienia również fakt, że obligatoryjnym elementem procesu ocennego jest przeprowadzenie debaty z możliwym uczestnictwem mieszkańców.¹¹⁴² Choć w uzasadnieniu ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. wskazano, że celem wprowadzenia nowego rodzaju sprawozdania jest m.in. zwiększenie oraz zagwarantowanie udziału obywateli w procesie kontrolowania władzy samorządowej, który powinien przyczynić się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę samorządową to z literalnej wykładni przepisów art. 28aa u.s.g., art. 30a u.s.p. oraz art. 34a u.s.w. nie wynika obowiązek brania przez radnych pod uwagę ocen i opinii wyrażanych przez mieszkańców.¹¹⁴³ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 25 marca 2022 r. dostrzegł, że mieszkańcy

¹¹³⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 października 2019 r. sygn. akt III SA/Wr 302/19, LEX nr 3014158.

¹¹³⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 marca 2021 r. sygn. akt II SA/Bk 855/20, LEX nr 3149219.

¹¹⁴⁰ S. Gajewski, *Obowiązek uzasadnienia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania oraz jego przedmiot i funkcje. Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 listopada 2019 r., II SA/Ol 785/19*, *Finanse Komunalne* 1/2022, s. 68.

¹¹⁴¹ Tamże.

¹¹⁴² por. art. 28aa ust. 6 u.s.g., art. 30a ust. 6 u.s.p., art. 34a ust. 6 u.s.p.

¹¹⁴³ Uzasadnienie do ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r., druk sejmowy nr 2001, VIII kadencja.

nie mogą bezpośrednio decydować o udzieleniu wotum zaufania dla organu wykonawczego, ale poprzez możliwość zabrania głosu w trakcie debaty, posiadają możliwość wpłynięcia na merytoryczną ocenę wydaną przez organ stanowiący.¹¹⁴⁴ Na kanwie przytoczonego orzeczenia warto zwrócić uwagę na sformułowanie *merytoryczna ocena*. Aby udział mieszkańców mógł mieć znaczenie to musi więc zaistnieć przesłanka prowadzenia przez organ stanowiący obiektywnej kontroli. Jednakże jak zostało to już przedstawione, ocena raportu o stanie jednostki, co do zasady, opierać się będzie również na indywidualnych zapatrywaniach radnych. A zatem, wpływ mieszkańców na ocenę organu wykonawczego będzie iluzoryczny. Tym samym, udział mieszkańców nie wpłynie na zachowanie merytorycznego poziomu oceny wójta, zarządu powiatu lub województwa.¹¹⁴⁵

Na dowolność obierania przez organ stanowiący kryteriów oceny wskazuje również wypowiedź autora projektu ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. w trakcie prac legislacyjnych. *Intencją projektodawcy było zachęcenie wójtów do większej współpracy z radami, budowania koalicji, czy też większości w radzie, wzmocnienie do pewnego stopnia pozycji rady, tak aby raport i dyskusja o stanie gminy wiązało się z pewną procedurą mającą na końcu określone skutki.*¹¹⁴⁶ Wydaje się zatem, że zasadniczą motywacją projektodawcy było wyposażenie organów stanowiących w instrument prawny, który przede wszystkim umożliwi polityczną ocenę działalności organów wykonawczych. Dlatego, w pełni dopuszczalnym jest dokonanie weryfikacji działań wójta, zarządu powiatu lub województwa z wykorzystaniem kryterium politycznego.

Ocena raportu nad stanem jednostki przybiera formę wotum zaufania, które jest wyrażane w formie uchwały podejmowanej po zakończeniu debaty.¹¹⁴⁷ Wotum zaufania podejmowane jest bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady lub sejmiku. Co istotne, niepodjęcie uchwały udzielającej wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania.¹¹⁴⁸ Ustawodawca wprowadził więc specyficzne rozwiązanie

¹¹⁴⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 marca 2022 r., sygn. akt II Sa/Po 727/21, LEX nr 3334958.

¹¹⁴⁵ Zgodnie z dostępnymi badaniami, w 2020 r. na 100 przebadanych gmin tylko w 20 gminach mieszkańcy zabrali głos w trakcie debaty nad raportem o stanie jednostki. *Por.* D. Sześciło, B. Wilk, *Czego (nie) dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?* Pracownia Samorządowa, Fundacja im. Stanisława Batorego, Warszawa 2022, s. 12.

¹¹⁴⁶ M. Horała, wypowiedź z dnia 28 listopada 2017 r. w trakcie prac Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego nr 2, link: <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/FA8EC67C63A829AFC12581EF00504C1C/%24File/0259508.pdf> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.]

¹¹⁴⁷ por. art. 28aa ust. 9 u.s.g., art. 30a ust. 9 u.s.p., art. 34a ust. 9 u.s.w.

¹¹⁴⁸ Tamże.

polegające na *milczącym podjęciu uchwały* o nieudzieleniu wotum zaufania.¹¹⁴⁹ Nie jest więc wymagane podjęcie dodatkowej uchwały stwierdzającej negatywną ocenę działalności organu wykonawczego w poprzednim roku. Dowodem na to, że głosowanie nad przyjęciem uchwały się odbyło, jest protokół z posiedzenia organu, w którym w szczególności podawany jest wynik głosowania.¹¹⁵⁰ Nie oznacza to jednak, że w świetle prawa nie jest dopuszczalne zredagowanie dokumentu stwierdzającego nieudzielenie wotum zaufania. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 stycznia 2022 r. uznał, że przewodniczący organu stanowiącego może potwierdzić powstanie z mocy prawa uchwały w sprawie nieudzielenia wotum zaufania poprzez utworzenie odrębnego dokumentu w formie pisemnej.¹¹⁵¹ Wówczas dokument ma charakter porządkowy, gdyż eliminuje ewentualne wprowadzenie w błąd organ nadzoru i osoby trzecie co do podjęcia pozytywnej uchwały udzielającej wotum zaufania.¹¹⁵²

Uchwała w przedmiocie udzielenia wotum zaufania jest aktem o charakterze intencyjnym i jest wyłącznie deklaracją organu stanowiącego w sprawie oceny działalności organu wykonawczego w roku poprzednim.¹¹⁵³ Naczelny Sąd Administracyjny, odmiennie aniżeli w przypadku uchwały w sprawie udzielenia absolutorium w gminie i powiecie, odmawia osobom sprawującym funkcje w organach wykonawczych uprawnienia do złożenia skargi na uchwałę w sprawie nieudzielenia wotum zaufania.¹¹⁵⁴ Z racji, że negatywna ocena organu stanowiącego nie wywołuje *ex lege* odwołania lub ograniczenia kompetencji organu wykonawczego to nie jest możliwym uznanie, aby interes prawny członków organu wykonawczego został naruszony.¹¹⁵⁵

Choć uchwała o nieudzieleniu wotum zaufania nie wpływa z mocy prawa na byt organu wykonawczego to może jednak stanowić przesłankę umożliwiającą przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta¹¹⁵⁶ lub podjęcia uchwały w sprawie odwołania zarządu powiatu lub województwa.¹¹⁵⁷ Na poziomie samorządu gminnego organ stanowiący może podjąć uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum odwoławczego w przypadku

¹¹⁴⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 4699/21, LEX nr 3340012.

¹¹⁵⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 czerwca 2022 r. sygn. akt III SA/Gl 5/21, LEX nr 3365557.

¹¹⁵¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 4796/21, LEX nr 3339995.

¹¹⁵² Tamże.

¹¹⁵³ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 4896/21, ONSAiWSA 2022 nr 3, poz. 48.

¹¹⁵⁴ Tamże.

¹¹⁵⁵ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 7560/21, LEX nr 3292257.

¹¹⁵⁶ por. art. 28aa ust. 10 u.s.g.

¹¹⁵⁷ por. art. 30a ust. 10 u.s.p. oraz art. 34a ust. 10 u.s.w.

nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach. Ustawodawca nie wprowadza ograniczenia w postaci dwukrotnego nieuzyskania wotum zaufania w ramach jednej kadencji. Oznacza to, że w przypadku nieuzyskania wotum zaufania w ostatnim roku kadencji oraz w pierwszym roku nowej kadencji, organ stanowiący również będzie mógł podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum.¹¹⁵⁸ Wotum zaufania odnosi się bowiem do organu, a nie do piastuna funkcji organu wykonawczego. Nie sposób jednak nie zauważyć, że negatywne konsekwencje braku wotum zaufania dotyczą wyłącznie osoby piastującej funkcję, dlatego w przypadku odmowy udzielenia wotum zaufania osobie piastującej stanowisko mniej niż rok organy nadzorcze powinny unieważnić taką uchwałę.¹¹⁵⁹ W istocie nie będzie ona dotyczyć oceny działalności nowo wybranego wójta, ale jego poprzednika.¹¹⁶⁰ Natomiast na poziomie powiatu oraz województwa jednorazowe nieudzielenie wotum zaufania jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu.

Nieuzyskanie wotum zaufania jako przesłanka odwoławcza została szczegółowo omówiona w rozdziale VI. W tym miejscu wypada jednak dostrzec, że choć art. 28aa u.s.g., art. 30a u.s.p. oraz art. 34a u.s.w. stanowią uzupełnienie instytucji absolutorium o mechanizm umożliwiający dokonanie oceny działalności organów wykonawczych w innych aspektach niż wykonanie budżetu to wydaje się, że sposób ich zredagowania powoduje, że raport o stanie jednostki jest rozwiązaniem fasadowym. Z jednej bowiem strony, wbrew twierdzeniom użytym w uzasadnieniu ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r., nie zagwarantowano mieszkańcom większej kontroli nad organami wykonawczymi, ponieważ nie mają realnego wpływu na treść uchwały w przedmiocie wotum zaufania. Z drugiej zaś strony, poprzez niedookreślenie w samorządowych ustawach ustrojowych kryteriów oceny działalności organów wykonawczych, organy stanowiące mogą dokonywać weryfikacji na podstawie dowolnie obranych kryteriów. A zatem, może zdarzyć się sytuacja, że niezależnie od efektów, działalność organu wykonawczego zostanie oceniona negatywnie ze względów np. politycznych lub osobistych. W ocenie autora niniejszej pracy wprowadzenie do porządku prawnego instytucji raportu o stanie jednostki w obecnym kształcie należy ocenić negatywnie, ponieważ w sposób nieobiektywny może wpływać na sposób wykonywania zadań przez organ wykonawczy lub nawet na byt jego piastunów.

Samorządowe ustawy ustrojowe wprowadzają do porządku prawnego kompetencje organów stanowiących w zakresie rozpatrywania sprawozdań z działalności organów

¹¹⁵⁸ M. Bokiej-Karciarz, M. Karciarz, *Raport o stanie gminy, powiatu województwa*, Warszawa 2019, s. 82.

¹¹⁵⁹ Cz. Martysz, *Art. 28aa [w:] Ustawa o samorządzie gminnym (...)*, s. 566.

¹¹⁶⁰ Tamże.

wykonawczych.¹¹⁶¹ Nie ulega wątpliwości, że całościowe badanie wykonywania działalności wójta, zarządu powiatu lub województwa odbywa się w ramach instytucji absolutorium bądź wotum zaufania. Należy jednak dostrzec, że sformalizowana ocena aktywności organów wykonawczych następuje tylko raz w roku. W związku z szerokim zakresem zadaniowo-kompetencyjnym organów wykonawczych, w szczególności objawiającym się wykonywaniem uchwał organów stanowiących, nie można odmówić radzie gminy, radzie powiatu lub sejmikowi województwa prawa do bieżącej kontroli stopnia realizacji podjętych uchwał. Realizacją uprawnień organów stanowiących są przepisy zawarte w statutach jednostek samorządu terytorialnego, które nakładają na organy wykonawcze obowiązek przedkładania informacji z aktywności w okresie pomiędzy sesjami rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa. Problemатyczne wydaje się jednak prawidłowe wyznaczenie granic omawianego obowiązku.

W ocenie organów nadzorczych organ wykonawczy w ramach obowiązku przedkładania sprawozdań ze swojej działalności powinien wykazać, które uchwały z podjętych przez organ stanowiący na ostatniej sesji zrealizował i w jakim stopniu.¹¹⁶² Oznacza to, że nakazanie w statucie rozliczenia np. z uczestnictwa w spotkaniach i uroczystościach, wyjazdów służbowych czy też zatrudniania lub zwalniania pracowników jest zbyt daleko idącą ingerencją w sferę działalności organu wykonawczego.¹¹⁶³ Nie jest także dopuszczalne określanie w statucie formy składania sprawozdań, ponieważ to wójt określa sposoby wykonywania swoich obowiązków.¹¹⁶⁴

Sformułowanie podstawy przygotowywania sprawozdań przez organ wykonawczy nie może również wchodzić w zakres kompetencyjny wynikający z ustaw szczególnych. Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 28 października 2022 r. uznał za niedopuszczalne postanowienia nakazujące organowi wykonawczemu przedstawianie radzie gminy sprawozdania o zbytych, nabytych, wdzierżawionych i wynajętych nieruchomościach oraz uzyskanych z tego tytułu dochodach i poniesionych wydatkach.¹¹⁶⁵ Organ nadzoru dostrzegł, że organ stanowiący nie posiada ustawowego upoważnienia do nałożenia obowiązku sprawozdawczego dotyczącego działalności określonej w u.g.n.¹¹⁶⁶ Przyjąć zatem należy, że

¹¹⁶¹ por. Art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g., art. 12 pkt 4 u.s.p., art. 18 pkt 16 u.s.w.

¹¹⁶² Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 25 listopada 2009 r. sygn. akt NK.II.0911/406/09, Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2010 r. nr 28 poz. 617.

¹¹⁶³ Tamże.

¹¹⁶⁴ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 1 sierpnia 2019 r. sygn. akt PN.4131.426.2019, Dz. Urz. Woj. Warmi. z 2019 r. poz. 3989.

¹¹⁶⁵ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 28 października 2022 r. sygn. akt NPIL.4131.1.850.2022, Dz. Urz. Woj. Śl. z 2022 r. poz. 6829.

¹¹⁶⁶ Tamże.

art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g., art. 12 pkt 4 u.s.p. oraz art. 18 pkt 16 u.s.w. nie mogą być interpretowane jako podstawa generalnego rozliczenia organu wykonawczego ze wszystkich podjętych działań w okresie między sesjami. Działalność sprawozdawcza za okres międzysesyjny powinna odnosić się wyłącznie do stopnia realizacji uchwał organów stanowiących. Postanowienie statutu powinno więc wskazywać, że *wójt składa radzie sprawozdanie ze swojej działalności w okresie między sesjami, określające stopień realizacji kierunków działania w podjętych przez Radę w uchwałach.*¹¹⁶⁷ *Tudzież zarząd województwa składa sejmikowi województwa sprawozdanie z wykonania uchwał sejmiku województwa w formie informacji dwa razy do roku, łącznie ze sprawozdaniem z wykonania budżetu.*¹¹⁶⁸

Negatywnie natomiast należy ocenić wszelkie postanowienia doprecyzowujące treść sprawozdania, takie jak:

- prezydent składa Radzie sprawozdanie ze swojej działalności za okres między sesjami, w tym podjęte przez niego zarządzenia, stanowiska i rozstrzygnięcia zawarte w wykazach spraw, odbytych spotkaniach;¹¹⁶⁹
- burmistrz składa Radzie sprawozdanie z działalności międzysesyjnej w formie pisemnej i ustnej.¹¹⁷⁰
- zarząd składa Sejmikowi, raz na kwartał, sprawozdanie pisemne z wykonania uchwał Sejmiku.¹¹⁷¹

Obowiązek sprawozdawczości nie powinien być interpretowany w sposób rozszerzający. Organy stanowiące nie są więc uprawnione do regulowania dodatkowych instrumentów służących kontroli organów wykonawczych. Pomimo tego, w statutach jednostek samorządu terytorialnego dostrzegalna jest tendencja do nakładania na organy wykonawcze obowiązku obligatoryjnego uczestnictwa w obradach organu stanowiącego.¹¹⁷² Jako przykład należy

¹¹⁶⁷ Por. §100 uchwały Nr VIII/18/2019 Rady Gminy Sadki z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Sadki, Dz. Urz. Woj. Kujaw. z 2019 r. poz. 2683.

¹¹⁶⁸ Por. §88 Załącznika do uchwały Nr XXI/290/08 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Małopolskiego, Dz. Urz. Woj. Małop. z 2021 poz. 6085.

¹¹⁶⁹ Por. §63 Uchwały Nr II/2/2018 Rady Miejskiej Będzina z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie Statutu Miasta Będzina, Dz. Urz. Woj. Śl. z 2018 r. poz. 7729.

¹¹⁷⁰ Por. §14 ust. 4 załącznika do uchwały nr XII/117/2016 Rady Miejskiej w Kępicach z dnia 24 marca 2016 r., Dz. Urz. Woj. Pomor. z 2016 r. poz. 1880.

¹¹⁷¹ por. §67 ust. 2 załącznika do uchwały Sejmiku Województwa Wielkopolskiego Nr XVI/201/2003 z dnia 23 listopada 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Wielkopolskiego, t.j. Dz. Urz. Woj. Wielko. z 2018 r. poz. 8635.

¹¹⁷² Uzasadnieniem twierdzenia o istnieniu praktyki organów stanowiących polegającej na nakładaniu na organ wykonawczy dodatkowego obowiązku jest liczba zidentyfikowanych obowiązujących statutów gmin, w których znajduje się przedmiotowe postanowienie. Zgodnie z danymi dostępnymi w systemie informacji prawnej LEX w 407 statutach znajduje się sformułowanie *wójt uczestniczy w sesjach Rady*, w 214 statutach znajduje się sformułowanie *burmistrz uczestniczy w sesjach Rady* oraz w 7 statutach znajduje się sformułowanie *Prezydent uczestniczy w sesjach Rady*.

przedstawić § 83 ust. 1 załącznika do uchwały nr 810 Rady Miasta Konina z dnia 31 października 2018 r. w sprawie Statutu Miasta Konina, w którym postanowiono, że *Prezydent uczestniczy w sesjach Rady Miasta Konina*¹¹⁷³ lub § 14 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały Nr XXX/194/2013 Rady Powiatu Garwolińskiego z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Garwolińskiego, który zobowiązuje zarząd powiatu do *uczestnictwa w sesjach rady powiatu*.¹¹⁷⁴ Niniejszą praktykę należy ocenić negatywnie. W dorobku organów nadzorczych jednolicie przyjmuje się, że zasada podległości organów wykonawczych w trakcie realizacji zadań, nie ma przełożenia na zobowiązanie do uczestnictwa w sesjach czy komisjach organu stanowiącego.¹¹⁷⁵ Brak jest bowiem podstaw prawnych do nakładania na organ wykonawczy innych obowiązków niż te, które wynikają z samorządowych ustaw ustrojowych.¹¹⁷⁶ Nałożenie na wójta lub zarząd obowiązku osobistego uczestnictwa w pracach rady może doprowadzić do sparaliżowania wykonywania jego obowiązków.¹¹⁷⁷ Co istotne, negatywna ocena obowiązku uczestnictwa w sesjach organu stanowiącego została wyrażona już w 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu przyjął wówczas, że partycypacja w pracach rady gminy jest uprawnieniem, a nie jest obowiązkiem organu wykonawczego.¹¹⁷⁸ Pogląd ten podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 kwietnia 2014 r., stwierdzając, że nałożenie obowiązku nieznajdującego umocowania w ustawie jest istotnym naruszeniem prawa.¹¹⁷⁹

Niezależnie od jednolitego stanowiska judykatury oraz wojewodów, organy stanowiące w dalszym ciągu postanawiają w statutach o zobowiązaniu organów wykonawczych do uczestnictwa w pracach organów stanowiących. Kwestionowane regulacje znajdują się bowiem nie tylko w aktach prawa miejscowego obowiązujących od blisko dwudziestu lat,¹¹⁸⁰ ale

¹¹⁷³ Uchwała nr 810 Rady Miasta Konina z dnia 31 października 2018 r. w sprawie Statutu Miasta Konina, Dz. Urz. Woj. Wielko. z 2018 r. poz. 8799.

¹¹⁷⁴ Uchwała Nr XXX/194/2013 Rady Powiatu Garwolińskiego z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Garwolińskiego, Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2013 r. poz. 9577.

¹¹⁷⁵ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 19 listopada 2018 r. sygn. akt PN.4131.435.2018, Dz. Urz. Woj. Warmi. z 2018 r. poz. 5058.

¹¹⁷⁶ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 22 listopada 2018 r. sygn. akt NPII-4131.1.619.2018, Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2018 r. poz. 7380.

¹¹⁷⁷ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 15 czerwca 2020 r. sygn. akt KN-I.4131.1.361.2020.22, Dz. Urz. Woj. Wielko. z 2020 r. poz. 5041.

¹¹⁷⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 369/09, LEX nr 569964.

¹¹⁷⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2014 r. sygn. akt II OSK 564/14, LEX nr 1575641.

¹¹⁸⁰ por. np. § 119 uchwały nr XXXIII/185/02 Rady Gminy w Pakosławiu z dnia 10 października 2002 r. w sprawie Statutu Gminy Pakosław, Dz. Urz. Woj. Wielko. z 2002 r. nr 143, poz. 3897, § 114 uchwała nr XLII/219/02 Rady Gminy Dobre z dnia 10 października 2002 r. w sprawie Statutu Gminy Dobre, Dz. Urz. Woj. Kujaw. z 2002 r. nr 133, poz. 2577, § 112 załącznika do uchwały nr II/4/2002 Rady Miejskiej w Krapkowicach z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Krapkowice, Dz. Urz. Woj. Opols. z 2002 r. nr 124, poz. 1623, 116§

również w statutach, które weszły w życie na przestrzeni ostatnich lat.¹¹⁸¹ Należy jednak pamiętać, że stosownie do art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Natomiast statut jako akt prawa miejscowego powinien być zgodny z przepisami ustaw.¹¹⁸² Skoro więc postanowienia dotyczące obligatoryjnego uczestnictwa wójta, zarządu powiatu lub zarządu województwa w sesjach organów stanowiących są oceniane za niezgodne z prawem to uznać należy, że kwestionowane postanowienia nie mogą być stosowane. Organ stanowiący nie posiada więc żadnych instrumentów prawnych, które pozwoliłyby na wymuszenie uczestnictwa organu wykonawczego na sesji czy też na nakładanie sankcji z tytułu nieobecności. Zasadności zobowiązania organu wykonawczego nie uzasadnia również fakt, że w opinii organów stanowiących jest to rozwiązanie zapewniające przepływ informacji, wsparcie obsługi rady czy też kontroli działalności.¹¹⁸³

Na gruncie samorządowych ustaw ustrojowych można również wyróżnić sprawozdania organów wykonawczych o charakterze szczególnym. Są to dokumenty, które odnoszą się do stopnia realizacji ściśle określonej kategorii zadań lub kompetencji. Tytułem przykładu należy odnieść się do art. 38b ust 3 u.s.p., który nakłada na starostę obowiązek przedłożenia radzie powiatu, nie później niż do końca stycznia następnego roku kalendarzowego, sprawozdania z działalności komisji bezpieczeństwa i porządku za rok ubiegły.

Na gruncie wojewódzkiej ustawy ustrojowej zostało natomiast wprowadzone pojęcie sprawozdania z realizacji programów strategii rozwoju województwa.¹¹⁸⁴ Jest to bezpośrednie nawiązanie do art. 11 i nast. u.s.w., w których uregulowano instytucję perspektywicznego planu celów i kierunków rozwoju województwa w zakresie społecznym, gospodarczym, kulturowym oraz cywilizacyjnym.¹¹⁸⁵ Odstępując od szczegółowego omówienia strategii rozwoju województwa warto powtórzyć, że choć zgodnie z art. 12a ust. 2c u.s.w. strategia jest

107 ust. 1 uchwały nr XVII/160/04 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 29 stycznia 2004 r. w sprawie Statutu Miasta Wodzisławia Śląskiego, Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2019 r. poz. 6661.

¹¹⁸¹ § 116 załącznika do uchwały nr XVII/136/2020 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 31 stycznia 2020 r. w sprawie Statutu Gminy Ustronie Morskie, Dz. Urz. Woj. Zach. z 2020 r. poz. 1042, § 119 załącznika nr 1 do uchwały nr XXXVII/313/2021 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Trąbki Wielkie, Dz. Urz. Woj. Pomor. z 2022 r. poz. 68, §23 ust. 7 załącznika nr 1 do uchwały nr XXXII/226/21 Rady Miasta Terespol z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Terespol, Dz. Urz. Lubel. z 2022 r. poz. 140, § 101 ust. 1 uchwały nr XLVIII/300/2022 Rady Gminy w Jastrzębiu z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Jastrzęb, Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2023 r. poz. 608.

¹¹⁸² por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2022 r. sygn. akt II GSK 176/19, LEX nr 3359837, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 kwietnia 2022 r. sygn. akt III SA/GI 256/22, LEX nr 3340692.

¹¹⁸³ Treść odpowiedzi na skargę Wojewody Wielkopolskiego *por.* Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 711/13, LEX nr 1405111.

¹¹⁸⁴ *por.* art. 18 pkt 16 u.s.w.

¹¹⁸⁵ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 109.

przyjmowana przez sejmik województwa w drodze uchwały, to za jej przygotowanie i realizację odpowiedzialny jest zarząd województwa. Z tego też względu wojewódzki organ wykonawczy zobowiązany jest przedkładać sejmikowi województwa sprawozdanie z realizacji strategii rozwoju.¹¹⁸⁶

Nie sposób również pominąć treść art. 18 pkt 9 u.s.w., z którego wynika obowiązek sprawozdawczy z zakresu realizacji wieloletnich programów województwa. Co istotne, na gruncie u.s.w brak jest obecnie przepisu, który wskazywałby na organ tworzący wieloletnie programy województwa. Przedstawiony stan prawny sugeruje więc, że podstawy prawne tworzenia wieloletnich programów województwa znajdują się w ustawach o charakterze szczególnym. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na art. 21 pkt 4a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej,¹¹⁸⁷ w którym wskazano, że do właściwości samorządu wojewódzkiego należy koordynowanie działań na rzecz sektora ekonomii społecznej w regionie. W celu realizacji tego zadania zarządy województw tworzą wieloletnie plany rozwoju ekonomii społecznej.¹¹⁸⁸ A następnie, przedkładają sejmikowi województwa sprawozdanie z jego realizacji.

Nie inaczej sprawa wygląda na kanwie art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.¹¹⁸⁹ Ustawodawca uprawnił bowiem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do uchwalenia wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami działalności pożytku publicznego. Jeżeli więc sejmik województwa skorzysta z przyznanego uprawnienia to zarząd województwa będzie zobligowany do sporządzenia sprawozdania z jego realizacji.¹¹⁹⁰

Poczynione odwołanie do przepisów o charakterze szczególnym ma również znaczenie z punktu widzenia nałożenia na organy wykonawcze obowiązków sprawozdawczych, wykraczających poza relację organu wykonawczego z organem stanowiącym danej jednostki samorządu terytorialnego. W przeciwieństwie do sprawozdań składanych organom stanowiącym, celem nie jest pełnienie ogólnej kontroli wykonywania zadań przez organy wykonawcze. Istotą jest bowiem zapewnienie koordynacji oraz spójnego funkcjonowania

¹¹⁸⁶ J. Glumińska-Pawlic, *Art. 18 pkt 16 [w:] Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 210.

¹¹⁸⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.

¹¹⁸⁸ R. Mądrzycki, *Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2021, s. 167.

¹¹⁸⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2023 r. poz. 571, ze zm.

¹¹⁹⁰ por. np. Uchwała nr 490/353/22 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 19 maja 2022 r. Sprawozdanie z realizacji Programu Współpracy Samorządu Województwa Pomorskiego z organizacjami pozarządowymi za rok 2021, link: <https://rops.pomorskie.eu/wp-content/uploads/2022/06/Sprawozdanie-z-Programu-Wspolpracy-SWP-z-NGO-za-rok-2021.pdf> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.].

pewnych aspektów działalności jednostek samorządu terytorialnego w celu uzyskania pożądanego efektu nakreślonego w ustawie. Jako przykład należy wskazać na art. 9q ust. 1-2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.¹¹⁹¹ Ustawodawca zobowiązał wójta do sporządzania sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz przekazania dokumentu marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektoratowi ochrony środowiska w terminie do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy. Obowiązek sprawozdawczy z u.c.p.g. jest związany z zapewnieniem spójnego funkcjonowania systemu gospodarki odpadami w celu osiągnięcia przez gminy np. pożądanego wzrostu strumieni frakcji odpadów zbieranych selektywnie.¹¹⁹² W przypadku nieterminowego złożenia sprawozdania występuje delikt administracyjny obciążony sankcją w postaci obciążenia gminy karą pieniężną w wysokości 100 zł za każdy dzień, która nie może jednak przekroczyć wysokości 36.500 zł tj. równowartości spóźnienia wynoszącego 365 dni.¹¹⁹³ Natomiast, gdy w trakcie 365 dni nie zostanie złożone sprawozdanie to przyjmuje się, że gmina nie zrealizowała obowiązków zapewnienia poziomów recyklingu, o których mowa w art. 3aa-3c u.c.p.g.¹¹⁹⁴ Skutkiem domniemania niezłożenia sprawozdania jest poniesienie przez gminę odpowiedzialności finansowej w wysokości obliczonej wg. art. 9z ust. 2-2a u.c.p.g.

W kontekście sprawozdawczości istotną rolę odgrywa również marszałek województwa. Stosownie bowiem do art. 9s ust. 1-2 u.c.p.g. marszałek województwa sporządza i przekazuje ministrowi właściwemu do spraw klimatu w terminie do 15 lipca roku następującego po roku, którego dotyczy, sprawozdanie roczne z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. W przeciwieństwie jednak do obowiązku gminnego organu wykonawczego, ustawodawca nie przewidział sankcji za niedopełnienie przez marszałka województwa obowiązków sprawozdawczych.¹¹⁹⁵ Oznacza to, że konsekwencje mogą być wyciągnięte na zasadach ogólnych tj. na podstawie art. 84 ust. 2 u.s.w. lub w trakcie udzielania wotum zaufania zarządowi województwa.

Obowiązki sprawozdawcze organów wykonawczych nie sprowadzają się wyłącznie do przedkładania obszernych dokumentów uprawnionym organom. Wraz z nowelizacją

¹¹⁹¹ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm., dalej: u.c.p.g.

¹¹⁹² A. Szymczak, *Art. 9q [w:] Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, red. M. Budziarek, A. Szymczak, Warszawa 2021, s. 422.

¹¹⁹³ por. art. 9z ust. 1 u.c.p.g.

¹¹⁹⁴ A. Jezierska-Markocka, M. Markocki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz. Wyd. 3*, Warszawa 2021, s. 191.

¹¹⁹⁵ Tamże.

samorządowych ustaw ustrojowych z dnia 11 stycznia 2018 r. wprowadzono szczególne uprawnienia radnych do uzyskiwania informacji dotyczących jednostki i jej organów. W art. 24 ust. 2 u.s.g., art. 21 ust. 2a u.s.p., art. 23 ust. 3b u.s.w. przewidziano, że członkowie organów stanowiących, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, są uprawnieni do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz do wglądu w działalność odpowiednio urzędu gminy, starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego oraz komunalnych spółek handlowych lub spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, a także samorządowych osób prawnych, zakładów i przedsiębiorstw oraz innych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Biorąc więc pod uwagę, że organy wykonawcze w związku z wykonywaniem zadań są w posiadaniu szeregu informacji i danych, a ponadto wójt oraz przewodniczący zarządu powiatu lub województwa są kierownikami aparatu pomocniczego to przyjęć należy, że na nich ciąży obowiązek umożliwiania radnym realizacji praw wynikających z samorządowych ustaw ustrojowych.¹¹⁹⁶ Uprawnienie radnych nie ma jednak nieograniczonego charakteru, ponieważ znajduje zastosowanie wyłącznie w obszarze zadań i kompetencji organów stanowiących.¹¹⁹⁷ Wójt lub przewodniczący zarządów są więc uprawnieni do odmowy udostępnienia informacji lub materiałów, pomieszczeń lub umożliwienia wglądu w działalność urzędu jeżeli powezmą wiadomość, że wykorzystanie uprawnienia wykracza poza zakres mandatu członka organu stanowiącego. Przy czym ustawodawca nie przewidział kompetencji organów wykonawczych w zakresie regulowania zasad wykonywania przez radnych uprawnień do pozyskiwania informacji.¹¹⁹⁸ Organ wykonawczy nie może więc określić procedury udostępniania danych, terminu załatwienia sprawy, czy też godzin udostępnienia urzędu dla członków organów stanowiących.¹¹⁹⁹

W tym miejscu warto jednak wskazać, że uprawnienie radnych nie podlega ochronie sądowej. Jak wskazano w orzecznictwie, ewentualne zaniechanie organu wykonawczego w przedmiocie realizacji obowiązku wynikającego z art. 24 ust. 2 u.s.g., art. 21 ust. 2a u.s.p., art. 23 ust. 3b u.s.w. nie zostały wymienione w art. 3 p.p.s.a. Co oznacza, że brak jest normy prawnej stanowiącej podstawę rozstrzygnięcia sporów w tym zakresie.¹²⁰⁰ Ujemnych

¹¹⁹⁶ A. Piskorz-Ryń, *Zasady udostępniania informacji publicznej* [w:], *Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2019, s. 57.

¹¹⁹⁷ Cz. Martysz, *Art. 24* [w:], *Ustawa o samorządzie gminnym (...)*, s. 405.

¹¹⁹⁸ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 7 listopada 2019 r. sygn. akt PNIK-I.4131.839.2019, LEX nr 2740528.

¹¹⁹⁹ Tamże.

¹²⁰⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 czerwca 2019 r. sygn. akt III SA/Kr 278/19, LEX nr 2682092.

konsekwencji należy poszukiwać w możliwości podjęcia działań dyscyplinujących przez organ nadzoru¹²⁰¹ lub w procedurze udzielania wotum zaufania.¹²⁰² Naczelny Sąd Administracyjny dostrzegł natomiast, że organy wykonawcze są zobowiązane odróżniać wnioski o udostępnienie informacji w trybie określonym w samorządowych ustawach ustrojowych od wniosków składanych na podstawie u.d.i.p.¹²⁰³ Członek organu stanowiącego pomimo posiadanego mandatu w dalszym ciągu pozostaje podmiotem uprawnionym do korzystania z obywatelskiego prawa do informacji publicznej. Tym samym, organ wykonawczy rozpatrując wnioski o udostępnienie informacji w trybie z u.d.i.p. nie może oceniać przydatności informacji w wykonywaniu mandatu radnego.¹²⁰⁴

Uzupełnieniem obowiązku organów wykonawczych do udostępniania informacji jest konieczność udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania radnych. Zgodnie z art. 24 ust. 6 u.s.g., art. 21 ust. 12 u.s.p. oraz art. 23 ust. 8 u.s.w. odpowiednio wójt, starosta, marszałek województwa lub osoba przez niego wyznaczona, zobowiązany jest udzielić odpowiedzi w formie pisemnej na interpelacje lub zapytanie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania pisma. Niedotrzymanie terminu na udzielenie odpowiedzi nie jest obarczone konkretną sankcją określoną w przepisach prawa.¹²⁰⁵ Jest to termin instrukcyjny, którego niedotrzymanie może być przyczyną interwencji organu nadzoru lub nieudzielenia wotum zaufania.¹²⁰⁶

Interpelacje składane są w sprawach o istotnym znaczeniu dla jednostki wraz z przedstawieniem stanu faktycznego oraz wynikającego z niego pytaniami.¹²⁰⁷ Interpelacja jest środkiem interwencyjno-kontrolnym, w którym radny domaga się informacji lub podjęcia konkretnego działania w ramach zadań i kompetencji jednostki samorządu terytorialnego. O tym czy sprawa posiada istotne znaczenie dla jednostki rozstrzyga wyłącznie radny, a zatem adresat interpelacji nie może kwestionować dokonanej kwalifikacji.¹²⁰⁸ Natomiast zapytania składane są w sprawach aktualnych problemów jednostki lub w celu uzyskania informacji o

¹²⁰¹ por. art. 96 ust. 2 u.s.g., art. 83 ust. 2 u.s.p., art. 84 ust. 2 u.s.w.

¹²⁰² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/Kr 293/19, LEX nr 2646130.

¹²⁰³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 4901/21, LEX nr 3398506.

¹²⁰⁴ Tamże.

¹²⁰⁵ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2021 r. sygn. akt III OSK 4967/21, LEX nr 3353054.

¹²⁰⁶ Tamże.

¹²⁰⁷ por. art. 24 ust. 4 u.s.g., art. 21 ust. 10 u.s.p., art. 23 ust. 6 u.s.w.

¹²⁰⁸ S. Gajewski, *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018, s. 74.

konkretnym stanie faktycznym.¹²⁰⁹ Jest to środek interwencyjno-kontrolny, który dotyczy kwestii posiadających jednostkowy charakter, wiąże się z bieżącym procesem administrowania i nie odnoszą się ani do sfery polityki administracyjnej prowadzonej przez jednostkę, ani do przyszłości w dłuższym zasięgu czasowym.¹²¹⁰

Istotne jest, że obowiązek udzielenia odpowiedzi występuje wyłącznie wtedy, kiedy radny złoży interpelację lub zapytanie za pośrednictwem przewodniczącego organu stanowiącego.¹²¹¹ Pominięcie trybu wnoszenia środków interwencyjno-kontrolnych uprawnia wójta, starostę oraz marszałka województwa do zakwalifikowania dokumentu jako pismo złożone przez mieszkańca i do jego rozpatrzenia w zależności od treści jako skarga, wniosek lub petycja. Co ważne, uprawnienie radnych może być realizowane wyłącznie w obrębie tego szczebla jednostki samorządu terytorialnego, w którym wykonywany jest mandat przedstawicielski.¹²¹²

W tym miejscu wypada również zwrócić uwagę na kompetencję organów stanowiących w przedmiocie rozpatrywania skarg na działalność odpowiednio wójta, zarządu powiatu lub zarządu województwa.¹²¹³ Zgodnie z art. 63 Konstytucji RP każdy ma prawo składać skargę w interesie publicznym i własnym do organów władzy publicznej w związku z wykonywaniem przez nie zadań zleconych z zakresu administracji publicznej. Stosownie zaś do art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Skarga jest środkiem kontroli działalności organów władzy publicznej, która odnosi się do dowolnej sprawy dotyczącej funkcjonowania organu lub instytucji zobowiązanej do przyjmowania skargi.¹²¹⁴ W judykaturze wypracowano pogląd, że przedmiotem skargi jest każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań publicznych.¹²¹⁵ Innymi słowy, skarga jest sposobem przedstawiania przez mieszkańców krytycznej opinii w stosunku do działalności organu.

Choć idea możliwości zasygnalizowania przez członków wspólnot terytorialnych nieprawidłowości w działalności wójta lub zarządów jest słuszna to przyjęty przez ustawodawcę model rozpatrywania skarg budzi wątpliwości co do bezstronnego charakteru

¹²⁰⁹ por. art. 24 ust. 5 u.s.g., art. 21 ust. 11 u.s.p., art. 23 ust. 7 u.s.w.

¹²¹⁰ S. Gajewski, *Ustawy (...)*, s. 72.

¹²¹¹ por. art. 24 ust. 6 u.s.g., art. 21 ust. 12 u.s.p., art. 23 ust. 8 u.s.w.

¹²¹² A. Wierzbica, *Mandat radnego. Prawa, obowiązki, ograniczenia*, Warszawa 2023, s. 167.

¹²¹³ por. art. 18b ust. 1 u.s.g., art. 16a ust. 1 u.s.p., art. 30a ust. 1 u.s.w.

¹²¹⁴ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 705.

¹²¹⁵ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2012 r. sygn. akt I OSK 717/12, LEX nr 1136720.

instytucji. Istotą problemu jest przyjęty, jednoinstancyjny model weryfikowania skarg przez organ stanowiący gminy, powiatu, województwa¹²¹⁶. W sprawach dotyczących postępowania skargowego nie przysługuje bowiem skarga do sądu administracyjnego, ponieważ działania podejmowane w tym trybie nie mają formy aktu lub czynności, które objęte są kontrolą sądową, w myśl art. 3 § 2 p.p.s.a.¹²¹⁷ Oznacza to, że podmiotowi niezadowolonemu z załatwienia skargi na podstawie art. 227 k.p.a. nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.¹²¹⁸

Rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa ze swej istoty są upolitycznionymi organami władzy publicznej. Nietrudno jest wyobrazić sobie sytuację, w której większość składu organu stanowiącego pochodzi z tego samego środowiska politycznego co organ wykonawczy. Zestawienie więc jednoinstancyjnego modelu rozpatrywania skarg z właściwością organu stanowiącego uprawnia do postawienia wniosku, że przyjęty przez ustawodawcę model postępowania skargowego nie gwarantuje wystarczającej ochrony konstytucyjnego prawa jednostki do składania skarg.¹²¹⁹ Ze względu na brak kontroli sądowej oraz brak aparatu fachowego do rozpoznawania skarg obowiązujący system rozpatrywania skarg na działalność organu wykonawczego wydaje się mechanizmem iluzorycznym.¹²²⁰ Przyjęty model rozpatrywania skarg może być także niekorzystny dla piastunów władzy wykonawczej. Członkowie organów stanowiących w sytuacji niechęci wobec wójta, zarządu powiatu lub zarządu województwa mogą rozpatrywać skargi na ich niekorzyść, z pominięciem kryteriów merytorycznych.

Pewną nieudaną próbą zapewnienia obiektywnego sposobu rozpatrywania skarg jest wprowadzony w 2018 r. obowiązek utworzenia komisji skarg, wniosków i petycji.¹²²¹ Zgodnie z intencją ustawodawcy w skład komisji powinni wchodzić radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów radnych. Pomijając fakt braku ustawowego obowiązku utworzenia klubów radnych, należy dostrzec, że komisja jest organem wewnętrznym rad i sejmików, który nie ma

¹²¹⁶ Zgodnie z art. 229 pkt 2–5 k.p.a. podmiotem właściwym do załatwiania skarg w przedmiocie działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego są, co do zasady, organy stanowiące odpowiednio gminy, powiatu, województwa.

¹²¹⁷ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2013 r. sygn. akt I OSK 318/13, LEX nr 1305299.

¹²¹⁸ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2020 r. sygn. akt I OSK 1225/20, LEX nr 3180075; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 października 2022 r. sygn. akt III SAB/GI 423/22, LEX nr 3419005; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 października 2022 r. sygn. akt III SA/Kr 1332/22, LEX nr 3431604.

¹²¹⁹ E. Wójcicka, *Postępowanie uproszczone w sprawie skarg i wniosków – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Przegląd Prawa Publicznego 2016/7–8, s. 237.

¹²²⁰ M. Augustyniak, *O potrzebie odpolitycznienia samorządu gminnego – marzenie normatywne*, Samorząd Terytorialny, 2020/7–8, s. 50.

¹²²¹ por. art. 18b ust. 1 u.s.g., art. 16a ust. 1 u.s.p., art. 30a ust. 1 u.s.w.

względem nich jakichkolwiek władczych uprawnień.¹²²² Z tego powodu rola komisji sprowadza się wyłącznie do możliwości wskazania organowi stanowiącemu propozycji rozstrzygnięcia skargi. Wybór ostatecznego sposobu rozstrzygnięcia skargi pozostawiono do arbitralnej decyzji organów stanowiących.¹²²³ Przewidziany przez ustawodawcę model rozpatrywania skarg nie wypełnia więc przesłanki obiektywizmu w działaniu. Choć rozstrzygnięcie skargi co do zasady nie przyniesie negatywnych konsekwencji dla wójta bądź zarządu powiatu lub zarządu województwa, to w dalszej perspektywie w intencjonalnie negatywnie rozpatrywanych skargach należy upatrywać mechanizmu mogącego zdyskredytować piastunów organów wykonawczych np. w trakcie kampanii wyborczej. *De lege ferenda* należy więc postulować za dokonaniem zmiany legislacyjnej poprzez odebranie radnym możliwości rozpatrywania skarg na działalność organów wykonawczych, na rzecz bezstronnego organu.

¹²²² A. Wierzbica, *Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020/1(45), s. 54.

¹²²³ Tamże.

Wnioski

Wieńcząc rozważania niniejszego rozdziału należy podkreślić, że nałożenie na wójta, zarząd powiatu lub zarząd województwa oraz ich przewodniczących szeregu obowiązków o charakterze sprawozdawczym nie powinno budzić wątpliwości. Twierdzenie wynika z krzyżującej się relacji organów stanowiących z organami wykonawczymi. Realizacja zadań gminy, powiatu lub województwa oparta jest na ścisłej współpracy obydwu typów organów. Organ wykonawczy z samej swej istoty realizuje uchwały podjęte przez radę gminy, radę powiatu lub sejmik województwa. Dlatego, nie można odmówić organom stanowiącym prawa do nadzorowania stopnia realizacji podjętych uchwał. Przedstawiony wniosek znajduje również oparcie w fakcie, że organ stanowiący składa się z przedstawicieli wspólnoty terytorialnej, wybranych w drodze wyborów bezpośrednich i pochodzących z różnych środowisk politycznych. Tym samym, zobowiązanie organów wykonawczych do przedkładania sprawozdań pozwala pełnić przez mieszkańców pośrednią kontrolę nad aktywnością organów wykonawczych.

Nie ulega również wątpliwości, że działania wójta, zarządu powiatu oraz zarządu województwa powinny następować w granicach prawa. Dlatego, pozytywnie należy ocenić ideę systemu nadzoru nad organami jednostek samorządu terytorialnego.

Przedstawione powyżej wnioski odnoszą się jednak do koncepcji o charakterze czysto teoretycznym. W praktyce ocena przyjętych regulacji prawnych w kontekście statusu prawnego organów wykonawczych nie może być jednoznacznie pozytywna. Przeprowadzone studium nad systemem nadzoru i oceny działalności wykazuje, że organy wykonawcze pomimo szerokiego zakresu zadaniowo-kompetencyjnego są ściśle uzależnione od działalności weryfikacyjnej organu stanowiącego. Mankamentem nie jest fakt powiązania tych organów, lecz kryterium na podstawie, którego oceniany jest organ wykonawczy. Ustawodawca, co do zasady, dopuszcza poprzez nieprecyzyjne regulacje prawne obieranie przez organ stanowiący wszelkich możliwych kryteriów i okoliczności w celu oceny pracy organu wykonawczego.¹²²⁴ W ocenie autora niniejszej dysertacji relacja organów wykonawczych z organami stanowiącymi na kanwie kolejnych nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych została oparta na przepisach umożliwiających ich szeroką interpretację, a zatem dopuszczających wykorzystanie kryteriów politycznych w procesie weryfikacji działalności wójta, zarządu powiatu lub województwa. Na omawiany aspekt wskazują przede wszystkim autorzy poszczególnych zmian prawnych. Jako przykład należy wskazać, że prawdziwym celem

¹²²⁴ Wyjątkiem jest ocena wykonania budżetu w trakcie procedury absolutoryjnej.

wprowadzenia instytucji wotum zaufania było zmotywowanie organów wykonawczych do *tworzenia koalicji z organami stanowiącymi*. Szczególne znaczenie wotum zaufania będzie mieć na poziomie gmin, w których organ stanowiący posiada mniejszy wpływ na substrat osobowy organu wykonawczego. Jednakże stopniowe poszerzanie nieprecyzyjnych uprawnień weryfikacyjnych umożliwia organom stanowiącym ewentualne przedstawienie członkom wspólnot terytorialnych działalności władzy wykonawczej w negatywnym świetle. Co może mieć wpływ na wynik wyborów lub referendum odwoławczego.

Zaobserwowana tendencja ustawodawcy umożliwia uznanie, że pozycja prawna organów wykonawczych względem organów stanowiących ulega stopniowemu osłabieniu. Jednakże ustawodawca nie określa wprost swojej intencji, lecz poprzez wadliwą legislację umożliwia kształtowanie relacji pomiędzy organami w zależności od okoliczności. Tym samym, należy postulować, aby kryteria weryfikacji działalności organów wykonawczych nie tworzyły przestrzeni do dowolnej interpretacji. Wydaje się, że z uwagi na szeroki zakres zadaniowo-kompetencyjny organów wykonawczych ich działalność powinna być weryfikowana wyłącznie na podstawie obiektywnych kryteriów. W przeciwnym razie organ działający efektywnie i skutecznie może być przedstawiany w negatywnym świetle, a w konsekwencji jego piastuni mogą utracić mandat. Podczas gdy, organ wykonawczy wykonujący minimum będzie przedstawiany jako wzorzec władzy wykonawczej.

Odnosząc się natomiast do systemu nadzoru organów administracji rządowej nad działalnością samorządu terytorialnego, ocenić należy negatywnie dalsze istnienie instytucji zawieszenia organów jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o kryterium skuteczności. Przedstawiciele literatury przedmiotu dowiedli, że oparcie nadzoru na innym kryterium, aniżeli zgodność z prawem jest niezgodne z przepisami Konstytucji RP. Dalsze utrzymywanie w obiegu prawnym wadliwej instytucji pozwala stwierdzić, że ustawodawca intencjonalnie pozostawia Prezesowi Rady Ministrów środek *dyscyplinujący* władzę wykonawczą. Z całą stanowczością autor niniejszej pracy opowiada się, za wyrugowaniem kryterium skuteczności z systemu prawa samorządu terytorialnego.

Rozdział VI

Ograniczenia antykorupcyjne, odpowiedzialność, zakończenie piastowania funkcji w organie wykonawczym

Wstęp

Wybór osoby fizycznej do organu wykonawczego jest doniosłą chwilą nie tylko dla jednostki samorządu terytorialnego, ale również dla piastuna organu wykonawczego. Moment wyboru powoduje, że osoba fizyczna zaczyna sprawować funkcje w organie, który został wyposażony w szeroki zakres zadaniowo-kompetencyjny. Piastun staje się więc funkcjonariuszem publicznym odpowiedzialnym za prawidłowe wykonywanie zadań przypisanych odpowiednio gminie, powiatowi lub województwie. W poprzednich rozdziałach została przedstawiona złożoność problematyki wykonywania zadań i kompetencji przez organ wykonawczy. Uwidoczniony został problem braku czytelności norm kompetencyjnych, prób organu stanowiącego do wskazywania sposobu wykonywania zadań przez wójta, zarząd powiatu, zarząd województwa, czy też możliwego wykorzystania nieprecyzyjnych norm prawnych do partykularnych celów o charakterze np. politycznym. Niezależnie jednak od przywołanych wątpliwości, ustrojodawca konstruując strukturę organów jednostek samorządu terytorialnego, przewidział system rozwiązań wspierających prawidłowość wykonywania zadań przez wójta, zarząd powiatu lub zarząd województwa.

W rozdziale V przedstawione zostało zagadnienie weryfikacji działalności organów wykonawczych. Weryfikacja następuje poprzez realizację obowiązku sprawozdawczego względem organu stanowiącego oraz innych organów administracji publicznej, a także poprzez pełnienie nadzoru przez organy wykonawcze. Analiza zagadnień poruszonych w poprzednim rozdziale prowadzi do wniosku, że system weryfikacyjny jest ukierunkowany na działalność organu jako całości. Innymi słowy, podmiotem zainteresowania nie jest piastun. Nie oznacza to jednak, że system prawa samorządu terytorialnego nie dostrzega istotnego znaczenia osoby fizycznej w funkcjonowaniu organu wykonawczego. Zainteresowanie prawodawcy sprowadza się m.in. do zapobiegania wykorzystywaniu posiadanego stanowiska na korzyść własną lub podmiotu trzeciego. Ustawodawca stworzył system norm prawnych, których celem jest zagwarantowanie przejrzystości w trakcie wykonywania obowiązków oraz korzystania z uprawnień organów wykonawczych, oraz ich piastunów. W pierwszej części rozdziału VI przeprowadzone zostanie więc studium nad rozwiązaniami antykorupcyjnymi. Normy antykorupcyjne ze swej istoty powinny być proste w zastosowaniu i nie powinny budzić

wątpliwości interpretacyjnych. Stanowią bowiem podstawę jawności oraz źródło poczucia zaufania członków wspólnot terytorialnych do organów administracji publicznej.

W praktyce okazuje się jednak, że przepisy prawa antykorupcyjnego również powstają na podstawie wadliwych procesów legislacyjnych. Szczególna uwaga została więc poświęcona rozwiązaniom antykorupcyjnym, które z jednej strony mają służyć przejrzystości działania władzy samorządowej, ale z drugiej zaś strony mogą stanowić zagrożenie dla substratu osobowego organów wykonawczych.

W kolejnej części rozdziału VI przedstawiona zostanie problematyka odpowiedzialności organów wykonawczych oraz ich piastunów. Prawidłowa realizacja zadań i kompetencji powinna być zagwarantowana rozwiązaniami prewencyjnymi, które będą motywować do działania z należytą starannością. Dlatego, ze statusem prawnym organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego ściśle związane jest pojęcie sankcji występujących wraz z nielegalnym działaniem lub zaniechaniem. Zagadnienie odpowiedzialności jest pojęciem wielowątkowym, ponieważ w polskim systemie prawnym brak jest jednolitego systemu odpowiedzialności organów administracji publicznej oraz ich członków. Konsekwencje niepożądanych zachowań przybierają więc charakter cywilny, karny, administracyjny oraz polityczny. Rozważania w przedmiocie odpowiedzialności organów wykonawczych oraz ich członków zostaną podyktowane próbie oceny ich skuteczności. Ponadto, przedstawiona zostanie niepożądana aktywność ustawodawcy w zakresie podstaw prawnych odpowiedzialności.

Rozdział VI zostanie zwieńczony analizą problematyki zakończenia sprawowania mandatu wójta lub funkcji w zarządzie powiatu, lub województwa. Wybór osoby fizycznej do organu wykonawczego jest podstawą stosunku prawnego z jednostką samorządu terytorialnego o charakterze nietrwałym. Immanentną cechą statusu prawnego organów wykonawczych jest zmienność substratu osobowego. Zakończenie sprawowania funkcji wójta lub członka zarządu może nastąpić z przyczyn naturalnych (np. upływ kadencji) lub z przyczyn nagłych (np. śmierć). Utrata mandatu wójta lub funkcji w zarządzie może być również konsekwencją naruszenia przepisów antykorupcyjnych oraz poniesienia odpowiedzialności za podejmowanie bezpodstawnych działań.

1. Ograniczenia antykorupcyjne

Wybór do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego wiąże się z koniecznością dostosowania sposobu funkcjonowania piastuna do przyjętych zasad dotyczących osób sprawujących funkcje publiczne. Zgodnie z art. 115 § 13 pkt 4 k.k. wójt oraz członkowie zarządu powiatu lub województwa są funkcjonariuszami publicznymi.¹²²⁵ Nawiązanie do przepisu z ustawy karnej nie jest zabiegiem przypadkowym. Określenie *funkcjonariusz publiczny* występuje w k.k. w dwojakim znaczeniu: jako przedmiot ochrony lub jako podmiot przestępstwa *urzędniczego*.¹²²⁶ Drugie ze wskazanych znaczeń odnosi się przede wszystkim do przestępstw o charakterze korupcyjnym.

Pojęcie korupcji pochodzi od łacińskiego słowa *corruptio* oznaczające zepsucie lub zniszczenie.¹²²⁷ W klasycznym znaczeniu słownikowym mianem korupcji określane jest zepsucie, demoralizacja czy też przekupstwo.¹²²⁸ W praktyce opisywane zjawisko, znane ludzkości od czasów antycznych, jest jednak pojęciem znacznie obszerniejszym i tym samym trudniejszym do zdefiniowania. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest wieloznaczność i złożoność terminów z nią powiązanych, takich jak łapownictwo, przekupstwo, sprzedajność.¹²²⁹ A. Kojder wyraził wręcz pogląd, że nie jest możliwym ujęcie korupcji w postaci przedmiotowo jednolitych, usystematyzowanych, adekwatnych twierdzeń naukowych.¹²³⁰ Uznając jednak, że szczegółowa analiza pojęcia korupcji nie wchodzi w zakres niniejszego opracowania, przyjąć należy, że za przejaw korupcji uznany będzie nieuczciwy (sprzeczny z prawem) czyn osoby wykorzystującej funkcję publiczną, którego skutkiem jest korzyść dla tej osoby lub osób trzecich.¹²³¹ Funkcjonariusze publiczni są więc szczególnie narażeni na podejmowanie działań korupcyjnych. Dlatego, w państwie demokratycznym ustawodawca tworzy przepisy prawne, których celem jest nie tylko wyciągnięcie konsekwencji względem podmiotów dopuszczających się czynów korupcyjnych, ale również zapobieganie

¹²²⁵ J. Giezek, *Art. 115 [w:]*, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. D. Gruszecka, K. Lipiński, G. Łabuda, J. Giezek, Warszawa 2021, s. 931.

¹²²⁶ T. Oczkowski, *Art. 115 [w:]*, *Kodeks karny. Komentarz, wyd. III*, red. V. Konarska-Wrzosek, Warszawa 2020, s. 651.

¹²²⁷ Encyklopedia PWN, link: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/corruptio;3887843.html> [dostęp dnia 16 lutego 2023 r.].

¹²²⁸ W. Doroszewki, *Słownik języka polskiego*: <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/korupcja;5442652.html> [dostęp dnia 16 lutego 2023 r.].

¹²²⁹ A. Stankiewicz, *Korupcja jako przyczyna dysfunkcji w sektorze publicznym*, Prokuratura i Prawo nr 5 2022, s. 119.

¹²³⁰ A. Kojder, *Godność i siła prawa*. Szkice socjologiczno-prawne, Warszawa 1995, s. 317.

¹²³¹ J. Konecki, *Oświadczenie majątkowe i status osoby na eksponowanym stanowisku politycznym (PEP) jako instrumenty przeciwdziałania korupcji wśród sędziów*, Przegląd Prawa Publicznego 5/2022, s. 46.

patologicznemu wykorzystaniu pełnionych funkcji.¹²³² Intencja ustawodawcy realizowana jest m.in. poprzez wprowadzanie ograniczeń w zakresie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, zajmowania określonych stanowisk, wykonywania niektórych zajęć itp.¹²³³ Członkostwo w organie wykonawczym wiąże się również z ograniczeniem prawa do ochrony prywatności osoby fizycznej poprzez konieczność składania oświadczeń majątkowych oraz ujawniania korzyści w prowadzonym przez Państwową Komisję Wyborczą Rejestrze Korzyści.¹²³⁴

Nie ulega wątpliwości, że to właśnie obowiązek składania oświadczeń majątkowych jest podstawowym mechanizmem antykorupcyjnym. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że oświadczenia majątkowe są instrumentem, którego celem jest dyscyplinowanie osób pełniących funkcje publiczne do pełnienia ich funkcji w sposób transparentny i zgodny z przepisami antykorupcyjnymi.¹²³⁵ Istotą oświadczeń majątkowych nie jest jednak ujawnianie konkretnych indywidualnych przepływów finansowych, ale ujęcie rocznego kształtowania się struktury dochodów i majątku funkcjonariusza publicznego.¹²³⁶ Ustawodawca w art. 24h u.s.g., art. 25c u.s.p. oraz art. 27c u.s.w. zobowiązał odpowiednio wójta, członka zarządu powiatu oraz województwa do składania oświadczeń w przedmiocie stanu majątku odrębnego oraz majątku objętego wspólnością majątkową. W oświadczeniach majątkowych powinny zostać zawarte informacje o:

1. zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach handlowych oraz o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków, komunalnej osoby prawnej lub od związku metropolitalnego mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dotyczące zajmowania stanowisk w spółkach handlowych;
2. dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu;
3. mieniu ruchomym o wartości powyżej 10 000 złotych;

¹²³² A. Wierzbica, *Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 11.

¹²³³ Tamże.

¹²³⁴ A. Wierzbica, *Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, (...)*, s. 277. Zgodnie z art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

¹²³⁵ M. Augustyniak, *Instrumenty antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2022, s. 45.

¹²³⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 25 marca 2020 r. sygn. akt II SAB/Lu 19/20, LEGALIS nr 2345017.

4. zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone.¹²³⁷

Przepisy samorządowych ustaw ustrojowych jednoznacznie określają do kogo i w jakich terminach oświadczenia majątkowe powinny zostać złożone. Wójt zobowiązany jest do przedłożenia wojewodzie pierwszego oświadczenia majątkowego w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania, a następnie co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego oraz na 2 miesiące przed upływem kadencji.¹²³⁸ Ponadto, do pierwszego oświadczenia majątkowego wójt powinien przedłożyć informację o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli taką działalność prowadził przed dniem wyboru. Na gruncie u.s.p. oraz u.s.w. prawodawca wskazał, że starosta oraz marszałek województwa składają oświadczenie wojewodzie,¹²³⁹ natomiast pozostali członkowie zarządów przedkładają dokument przewodniczącemu kolegialnemu organu wykonawczego.¹²⁴⁰ Zgodnie z art. 25c ust. 5 u.s.p. oraz art. 27c ust. 5 u.s.w. pierwsze oświadczenie majątkowe członków zarządu powiatu lub województwa składane jest w terminie 30 dni od dnia wyboru wraz z informacją o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli prowadzili ją przed dniem wyboru. Każde kolejne oświadczenie składane jest co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego oraz w dniu odwołania ze stanowiska.

Niedotrzymanie powyższych terminów skutkuje obowiązkowym wezwaniem przez adresata oświadczeń majątkowych w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia nieprzedłożenia dokumentu w terminie, do jego niezwłocznego złożenia wyznaczają dodatkowy 14-dniowy termin.¹²⁴¹ W przypadku wójta niezłożenie oświadczenia majątkowego w terminie dodatkowym powoduje wygaśnięcie mandatu z mocy prawa w trybie art. 492 § 1 pkt 2 k.w. Natomiast w przypadku członków kolegialnych organów wykonawczych ustawodawca przewidział dwa rodzaje sankcji. Pierwsza, o której mowa w art. 25f ust. 1 pkt 2 u.s.p. oraz w

¹²³⁷ por. art. 24h ust. 1 u.s.g., art. 25c ust. 1 u.s.p. oraz art. 27c ust. 1 u.s.w.

¹²³⁸ por. art. 24h ust. 3 pkt 2, w związku z ust. 4 u.s.g.

¹²³⁹ por. art. 25c ust. 3 pkt 2 u.s.p. oraz art. art. 27c ust. 3 pkt 2 u.s.w.

Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca wyróżnia dwa podmioty uprawnione do przyjmowania oświadczeń majątkowych, w zależności od pozycji członka w kolegiальnym organie wykonawczym. Starosta oraz marszałek województwa przedstawiają oświadczenie majątkowe wojewodzie, co zrównuje ich w tym zakresie z wójtem. Natomiast pozostali członkowie przedkładają oświadczenia majątkowe przewodniczącemu kolegialnemu organu wykonawczego, co znowuż wskazuje na swoistą podległość względem starosty lub marszałka województwa. Dostrzec bowiem należy, że to przewodniczący kolegialnemu organu wykonawczego dokonuje analizy danych zawartych w oświadczeniach majątkowych pozostałych członków zarządu, a w razie podejrzenia, że osoba składająca oświadczenie majątkowe podała w nim nieprawdę lub zataiła prawdę, występuje do Centralnego Biura Antykorupcyjnego z wnioskiem o kontrolę oświadczenia majątkowego. Jest to kolejny dowód na szczególną pozycję prawną starosty oraz marszałka województwa w strukturze odpowiednio powiatu lub województwa.

¹²⁴⁰ por. art. 25c ust. 3 pkt 3 u.s.p. oraz art. 27c ust. 3 pkt 3 u.s.w.

¹²⁴¹ por. art. 24h ust. 5a u.s.g., art. 25c ust. 5a u.s.p. oraz art. 27c ust. 5a u.s.w.

art. 27f ust. 1 pkt 2 u.s.w. sprowadza się do utraty wynagrodzenia za okres od dnia, w którym upłynął dodatkowy termin na złożenie oświadczenia do dnia jego złożenia. Natomiast drugim następstwem niezłożenia oświadczenia jest nałożenie obowiązku na organ stanowiący odwołania członka zarządu, w drodze uchwały, najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia.¹²⁴²

Na kanwie przedstawionych regulacji można przedstawić kilka refleksji o charakterze krytycznym. Pierwsza z nich odnosi się do terminu złożenia ostatecznego oświadczenia majątkowego. W przypadku wójta, termin złożenia ostatecznego oświadczenia majątkowego jest ściśle związany z upływem kadencji, podczas gdy w przypadku członków zarządu powiatu lub województwa mowa jest o chwili odwołania. Oznacza to, że piastun monokratycznego organu wykonawczego zobowiązany jest do złożenia ostatecznego oświadczenia majątkowego wyłącznie w przypadku, gdy jego kadencja ulegnie zakończeniu wskutek upływu jej terminu. Natomiast w sytuacji np. zrzeczenia się mandatu obowiązek przedłożenia ostatecznego oświadczenia majątkowego nie zaistnieje. Jak wskazuje A. Wierzbica, taki stan rzeczy powoduje, że może zaistnieć brak możliwości porównania majątku wójta rozpoczynającego kadencję, z majątkiem na koniec sprawowania funkcji.¹²⁴³ Wówczas pod znakiem zapytania należy postawić sens składania omawianych oświadczeń majątkowych.¹²⁴⁴

Podobnie należy interpretować termin złożenia ostatecznego oświadczenia majątkowego przez członków zarządu powiatu lub województwa. Ustawodawca posługując się słowem *odwołanie*, jednoznacznie nawiązuje do terminu wykorzystanego w art. 31-31c u.s.p. oraz art. 37-40 u.s.w., które funkcjonuje w obiegu prawnym równoległe do pojęcia *rezygnacji*. Kierując się zatem zasadą wyrażoną w §10 Zasad techniki prawodawczej¹²⁴⁵, przyjąć należy, że pojęcie odwołania ustrojowych nie jest synonimem rezygnacji. Tym samym, jeżeli członek zarządu zostanie odwołany, to wówczas będzie on zobligowany do przedłożenia oświadczenia majątkowego. Natomiast w przypadku rezygnacji obowiązek ten nie zaistnieje.

Wątpliwości może też wzbudzać fakt, że ustawodawca oczekuje od członków zarządu przedłożenia ostatecznego oświadczenia majątkowego w dniu podjęcia uchwały o odwołaniu. W praktycznym ujęciu może bowiem pojawić się problem, że odwołanie ze względów politycznych nastąpi w późnych godzinach wieczornych, które *de facto* uniemożliwiają

¹²⁴² por. art. 25f ust. 2 u.s.p. oraz art. 27f ust. 2 u.s.w.

¹²⁴³ A. Wierzbica, *Art. 24h [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, s. 483.

¹²⁴⁴ Tamże.

¹²⁴⁵ por. §10 Zasad techniki prawodawczej: Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.

zrealizowanie ciążącego na odwołanym obowiązku. Wówczas niejako *ex lege* odpowiednio wojewoda, starosta lub marszałek powiatu będzie zobligowany do wyznaczenia dodatkowego czternastodniowego terminu na złożenie oświadczenia majątkowego.¹²⁴⁶

Kolejną kontrowersję wzbudza również konieczność dołączenia do pierwszego oświadczenia majątkowego odpowiednio informacji o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej (wójt) lub informacji o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej (członkowie zarządu powiatu lub województwa). Zgodnie z art. 492 § 4 k.w. oraz art. 5 ust. 4 ustawy antykorupcyjnej piastuni organów wykonawczych mogą kontynuować prowadzenie działalności gospodarczej przez okres 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania przez wójta lub od dnia wyboru członka kolegiального organu wykonawczego. Pojawia się zatem pytanie: jakie informacje powinny znaleźć się w informacji dołączanej do pierwszego oświadczenia majątkowego? Nie ulega bowiem wątpliwości, że w dniu składania informacji piastuni mogą nie być jeszcze w posiadaniu danych na temat zaprzestania prowadzonej działalności gospodarczej, co też może budzić wątpliwości co do prawidłowości wypełnienia obowiązku.

Mając powyższe na uwadze, należy postulować o przeprowadzenie interwencji legislacyjnej polegającej na dostosowaniu terminów składania oświadczeń majątkowych do realiów funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, a także na usunięciu sprzeczności z pozostałymi przepisami antykorupcyjnymi.

Swoistym uzupełnieniem instytucji oświadczeń majątkowych jest Rejestr Korzyści prowadzony przez Państwową Komisję Wyborczą.¹²⁴⁷ Celem Rejestru Korzyści jest monitorowanie korzyści otrzymywanych przez osoby pełniące funkcje publiczne. Stanowi on pewien rodzaj prewencji antykorupcyjnej, która pozwala wykazać, że majątkowe i niemajątkowe korzyści nie mają charakteru korupcyjnego.¹²⁴⁸ Rejestr Korzyści znajduje swoje umocowanie prawne w ustawie antykorupcyjnej. Jest to akt prawny wprowadzający do porządku prawnego rozwiązania, których celem jest zapobieganie i penalizowanie czynów o charakterze korupcyjnym, jakie mogą występować w administracji publicznej.¹²⁴⁹ Nie ulega wątpliwości, że zakresem przedmiotowym ustawy antykorupcyjnej zostali objęci członkowie organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 6,

¹²⁴⁶ por. art. 25c ust. 5a u.s.g., art. 27c ust. 5a u.s.w.

¹²⁴⁷ I. Galińska-Rączy, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 4(28) 2010, s. 86.

¹²⁴⁸ M. Kozłowska, *Rejestr Korzyści jako narzędzie przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej*, *The Evolution of eGovernment ; Ewolucja elektronicznej administracji publicznej*, Wrocław 2021, s. 38.

¹²⁴⁹ A. Wierzbica, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*. Warszawa 2017, s. VII – przedmowa.

6a i 6b ustawy antykorupcyjnej ograniczeniami zostali objęci wójtowie, członkowie zarządów powiatów oraz członkowie zarządów województw. Tym samym, stosownie do art. 12 ust. 2 ustaw wójt oraz członkowie zarządów powiatów, oraz województw zobowiązani są zgłaszać informacje o:

1) wszystkich stanowiskach i zajęciach wykonywanych zarówno w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych, z tytułu których pobiera się wynagrodzenie, oraz pracy zawodowej wykonywanej na własny rachunek;

2) faktach materialnego wspierania działalności publicznej prowadzonej przez zgłaszającego;

3) darowiznie otrzymanej od podmiotów krajowych lub zagranicznych, jeżeli jej wartość przekracza 50% najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę, o którym mowa w art. 6 ust. 3;¹²⁵⁰

4) wyjazdach krajowych lub zagranicznych niezwiązanych z pełnioną funkcją publiczną, jeżeli ich koszt nie został pokryty przez zgłaszającego lub jego małżonka albo instytucje ich zatrudniające bądź partie polityczne, zrzeszenia lub fundacje, których są członkami;

5) innych uzyskanych korzyściach, o wartościach większych niż wskazane w pkt 3, niezwiązanych z zajmowaniem stanowisk lub wykonywaniem zajęć albo pracy zawodowej, o których mowa w pkt 1.

Ustawodawca przewidział, że dane stanowiące zawartość Rejestru Korzyści powinny zostać zgłoszone w terminie nie później niż w ciągu 30 dni od dnia ich zaistnienia.¹²⁵¹ W przeciwieństwie jednak do terminów określonych w ramach instytucji oświadczenia majątkowego, termin wskazany w art. 12 ust. 6 ustawy antykorupcyjnej nie posiada charakteru zawitego. Prawodawca nie przewidział bowiem sankcji za niezgłoszenie danych do rejestru, czy też zgłoszenie ich po upływie 30 dni od dnia zaistnienia przesłanki. Choć na pozór mogłoby

¹²⁵⁰ por. art. 12 ust. 2 pkt 3 ustawy antykorupcyjnej jest kolejnym przykładem nieprecyzyjnego przepisu antykorupcyjnego, ponieważ odwołuje się do art. 6 ust. 3, który w dniu 1 czerwca 2000 r. został uchylony. Powstaje zatem pytanie do jakiej kwoty wynagrodzenia należy odnosić wartość darowizny? W stanie prawnym sprzed dnia 1 czerwca 2000 r. ustawodawca w art. 6 ust. 3 ustawy antykorupcyjnej odsyłał do przepisów regulujących wysokość najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę, obowiązującego w grudniu roku poprzedzającego, określonego przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na podstawie k.p. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2005 r. sygn. akt V KK 30/05 LEX nr 149623 dostrzeżono, że w myśl art. 25 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 2207, ilekroć w przepisach prawa mowa jest o najniższym wynagrodzeniu za pracę pracowników poprzez odwołanie się do k.p., albo przez wskazanie Ministra Pracy i Polityki Społecznej to należy przyjąć kwotę 760 zł. Oznacza to, że w świetle obowiązujących przepisów prawa do Rejestru Korzyści powinny zostać zgłoszone darowizny, których wartość przekracza 380 zł.

¹²⁵¹ por. art. 12 ust. 6 ustawy antykorupcyjnej.

się więc wydawać, że członkowie organów wykonawczych mogą bez poniesienia konsekwencji pomijać zgłaszanie korzyści majątkowych lub niemajątkowych do Rejestru Korzyści, to jednak należy pamiętać o możliwości wyciągnięcia konsekwencji z tytułu permanentnego uciekania od realizacji obowiązku wynikającego z ustawy antykorupcyjnej. Wójt może więc zostać wezwany przez wojewodę do zaprzestania naruszeń tj. do wprowadzenia danych do Rejestru Korzyści, pod rygorem wniesienia wniosku do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie z funkcji piastuna organu wykonawczego.¹²⁵² W przypadku zaś członka zarządu powiatu lub województwa sankcją za niedopełnienie obowiązku wynikającego z ustawy antykorupcyjnej może być jego odwołanie przez organ stanowiący.¹²⁵³

Pojęcie przyjmowania świadczeń o charakterze majątkowym zostało również wykorzystane w art. 24m u.s.g., art. 25h u.s.p. oraz w art. art. 27h u.s.w. Wójt oraz członkowie kolegialnych organów wykonawczych nie mogą w trakcie pełnienia funkcji, oraz przez okres 3 lat po zakończeniu pełnienia funkcji, przyjmować jakiegokolwiek świadczenia o charakterze majątkowym, nieodpłatnie lub odpłatnie, w wysokości niższej od jego rzeczywistej wartości od podmiotu lub podmiotu od niego zależnego,¹²⁵⁴ jeżeli, biorąc udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych jego dotyczących, mieli bezpośredni wpływ na jego treść. Treścią zakazu nie objęto natomiast nabycia przedmiotu lub usługi dostępnych w ramach publicznej oferty, a także przedmiotów zwyczajowo wykorzystywanych w celach reklamowych i promocyjnych oraz nagród przyznawanych w konkursach na działalność artystyczną. Podobnie jak w przypadku Rejestru Korzyści niedoskonałość przyjętego rozwiązania polega na braku określonych sankcji w przypadku naruszenia ograniczeń.¹²⁵⁵

Znacznie dalej idące ograniczenia szeroko rozumianej działalności piastunów organów wykonawczych zostały zawarte w art. 4 ustawy antykorupcyjnej. Przywołana regulacja posiada istotne znaczenie w systemie rozwiązań antykorupcyjnych, a zarazem budzi wiele wątpliwości

¹²⁵² por. art. 96 ust. 2 u.s.g.

¹²⁵³ Zob. więcej na ten temat w podrozdziale 3.

¹²⁵⁴ por. art. 24m ust. 2 u.s.g., art. 25h ust. 2 u.s.p. oraz art. 27h ust. 2 u.s.w.:

Podmiotem zależnym jest podmiot, w którym:

- 1) przedsiębiorca posiada bezpośrednio lub pośrednio większość głosów w jego organach, także na podstawie porozumień z innymi współnikami i akcjonariuszami;
- 2) przedsiębiorca jest uprawniony do powoływania albo odwoływania większości członków organów zarządzających podmiotu zależnego;
- 3) więcej niż połowa członków zarządu przedsiębiorcy jest jednocześnie członkami zarządu albo osobami pełniącymi funkcje kierownicze w podmiocie pozostającym z przedsiębiorcą w stosunku zależności.

¹²⁵⁵ E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 105.

interpretacyjnych.¹²⁵⁶ Ustawodawca przyjął bowiem, że członkowie organów wykonawczych w trakcie pełnienia funkcji nie mogą:

- 1) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego lub likwidatorami tych spółek, a także być pełnomocnikami wspólnika, o których mowa w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników;
- 1a) być syndykami lub zastępcami syndyków w postępowaniu upadłościowym lub nadzorcami lub zarządcami w postępowaniu restrukturyzacyjnym;
- 2) być zatrudnionym lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywoływać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność;
- 3) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych;
- 4) być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą;
- 5) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego - w każdej z tych spółek;
- 6) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego, a także pełnienia funkcji członka zarządu na podstawie umowy o świadczenie usług zarządzania, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami.

Dodatkowo na mocy art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw¹²⁵⁷ wprowadzono ograniczenie odnoszące się wyłącznie do piastunów gminnego organu wykonawczego. Zgodnie z wprowadzonym art. 4a ust. 1 ustawy antykorupcyjnej, wójtowie nie mogą być zatrudniani lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10%

¹²⁵⁶ Tamże.

¹²⁵⁷ Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 2024 ze zm., dalej: ustawa z dnia 14 października 2021 r.

akcji lub udziałów. Co istotne, nowo wprowadzone ograniczenie nie ma zastosowania wobec wójtów sprawujących funkcję w kadencji 2018-2023.¹²⁵⁸

Autor mając na uwadze tematykę niniejszej dysertacji, odstępuje od omówienia poszczególnych zakazów ujętych w art. 4 ustawy antykorupcyjnej. Jednakże dostrzegając zakres przeprowadzonej nowelizacji ustawy antykorupcyjnej, wydaje się zasadnym przedstawienie kolejnego przykładu uzasadniającego wniosek, że dokonywane zmiany prawne w zakresie statusu prawnego organów wykonawczych nie są poparte konkretną wizją ustawodawcy. Przedstawienie problematycznego aspektu ustawy z dnia 14 października 2021 r. wymaga w pierwszej kolejności przedstawienia treści art. 6 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej. Na podstawie przywołanej regulacji prawnej wójtowie (a także członkowie zarządu powiatu oraz województwa) mogą zostać zwolnieni z zakazu, o którym mowa w art. 4 pkt 1 ustawy antykorupcyjnej tj. zasiadania w organach spółek prawa handlowego, o ile zostali wskazani przez: Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, spółki z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny.¹²⁵⁹ Oznacza to, że co do zasady wójtowie oraz członkowie zarządów powiatów lub województw nie mogą być członkami organów spółek prawa handlowego, chyba że zostali wskazani w trybie określonym w art. 6 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej. Wątpliwości interpretacyjne dotyczące możliwości zasiadania wójtów w organach spółek prawa handlowego pojawiły się wraz z wprowadzeniem na mocy art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 14 października 2021 r., art. 6 ust. 2a ustawy antykorupcyjnej, wedle którego wyłączenia, o którym mowa w ust. 1 nie stosuje się do wójtów w zakresie zakazu, o którym mowa w art. 4a. Pobieżne odczytanie niniejszej normy prawnej wskazuje, że wójtowie niezależnie od wskazania w trybie z art. 6 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej, nie mogą być członkami organów spółek prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów.

Z tak przedstawioną wykładnią nie można się zgodzić. W tym miejscu należy wskazać, że art. 4a ust. 1 ustawy antykorupcyjnej wyodrębnia zakaz, który dotychczas był zawarty w art. 4 pkt 2 ustawy antykorupcyjnej.¹²⁶⁰ Przejawem wzajemnego powiązania jest użyte w obydwu

¹²⁵⁸ por. art. 12 ustawy nowelizującej ustawę antykorupcyjną:

Do wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) obecnej kadencji nie stosuje się przepisu art. 4a ustawy zmienianej w art. 5.

¹²⁵⁹ Zgodnie z art. 6 ust. 1 *in fine* ustawy antykorupcyjnej, członkowie organów wykonawczych nie mogą zostać wskazani do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego z udziałem podmiotów wskazujących te osoby.

¹²⁶⁰ M. Delijewski, *Zakaz zatrudnienia lub wykonywania innych zajęć w spółkach prawa handlowego. Nowy art. 4a w ustawie antykorupcyjnej*, Przegląd Prawa Publicznego 1/2023, s. 90.

normach prawnych sformułowanie *być zatrudnionym lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego*.¹²⁶¹ Przez pojęcie *zatrudnienia* należy rozumieć wyłącznie pozostawanie w stosunku pracy, w rozumieniu art. 22 § 1 k.p.¹²⁶² Natomiast sformułowanie *wykonywać inne zajęcia* odnosi się do każdej formy działania, która nie wiąże się z wykonywaniem pracy na rzecz spółki prawa handlowego.¹²⁶³ Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 2 czerwca 1993 r. wyróżnił trzy kategorie działalności funkcjonariusza publicznego w spółce prawa handlowego.¹²⁶⁴ Zdaniem składu orzekającego zwrot *inne zajęcia w spółce* należy rozumieć jako inne zajęcia, niezwiązane ze stanowiskiem we władzach spółki oraz nawiązaniem stosunku pracy.¹²⁶⁵ Tym samym, członek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego może znaleźć się w stosunku pracy ze spółką prawa handlowego lub wykonywać dla niej inne zajęcia lub sprawować funkcję w jej organach.

Pogląd Trybunału Konstytucyjnego jest zgodny z zasadami prawidłowej techniki prawodawczej. Zgodnie z § 10 zasad techniki prawodawczej, do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Skoro więc w art. 4 pkt 1 ustawy antykorupcyjnej ustawodawca wymienił konkretne stanowiska w organach spółek prawa handlowego i tym samym wyodrębnił przedmiotowy zakaz od ograniczenia określonego w pkt 2, to tym bardziej nie można uznać, że dyspozycja art. 4a ust. 1 ustawy antykorupcyjnej znajduje zastosowanie względem członkostwa w organach spółek prawa handlowego. Na prawidłowość proponowanej wykładni art. 4a ust. 1 ustawy antykorupcyjnej wskazuje także treść art. 9 ustawy antykorupcyjnej, który wprowadza zasadę, że wybór lub powołanie do władz spółki, spółdzielni lub fundacji z naruszeniem zakazów określonych w art. 4 i 7 są z mocy prawa nieważne i nie podlegają wpisaniu do właściwego rejestru.¹²⁶⁶ Brzmienie niniejszego przepisu nie zostało zmienione ustawą z dnia 14

¹²⁶¹ Tamże.

¹²⁶² A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz, wyd. II*, LEX wydanie elektroniczne 2021, art. 4.

¹²⁶³ A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008, s. 124.

¹²⁶⁴ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1993 r. sygn. akt W 17/93, OTK 1993/2/44.

¹²⁶⁵ Tamże.

¹²⁶⁶ Art. 7 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej nakłada na wójta oraz członków kolegialnych organów wykonawczych zakaz zatrudnienia lub wykonywania innych zajęć u przedsiębiorcy, przed upływem roku od zaprzestania sprawowania funkcji, jeżeli brali udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy. Zakaz nie dotyczy wydawanych decyzji administracyjnych w sprawie ustalenia wymiaru podatków i opłat lokalnych na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem decyzji dotyczących ulg i zwolnień w tych podatkach lub opłatach. Stosownie natomiast do art. 7 ust. 2 ustawy antykorupcyjnej w uzasadnionych przypadkach zgodę na zatrudnienie przed upływem roku może wyrazić komisja powołana przez Prezesa Rady Ministrów. Należy przy tym dostrzec, że o ile zakaz zatrudnienia nie posiada charakteru bezwzględnie obowiązującego, ponieważ może zostać zniesiony decyzją komisji, o tyle wykonywanie innych zajęć nie może być przedmiotem rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie wyrażenia zgody. por. A. Wierzbica, *Ustawa o ograniczeniu (...)*, s. 187, A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu (...)*, art. 7.

października 2021 r. Z treści uzasadnienia nie wynika czy brak nowelizacji art. 9 ustawy antykorupcyjnej jest celowym działaniem ustawodawcy.

W ocenie autora pracy obowiązujący stan prawny wskazuje, że zatrudnienie lub wykonywanie innych zajęć w spółkach, o których mowa w art. 4a ust. 1 ustawy antykorupcyjnej jest kwalifikowanym naruszeniem zakazu antykorupcyjnego. Tym samym, bezwzględna sankcją jego naruszenia będzie wygaśnięcie mandatu na podstawie art. 492 § 1 pkt 5 k.w. Natomiast naruszenie zakazu wyboru lub powołania wójta do władz spółki, spółdzielni lub fundacji, o których mowa w art. 4 i art. 7 ustawy nie będzie stanowić zagrożenia dla mandatu w organie wykonawczym. Należy bowiem dostrzec, że zgodnie z art. 9 ustawy antykorupcyjnej akt wybór lub powołania jest z mocy prawa nieważny. Skoro więc w rzeczywistości nie dochodzi do prawnie skutecznego objęcia stanowiska w spółce, spółdzielni bądź fundacji, to nie dochodzi także do naruszenia ustawowego zakazu łącznia funkcji publicznej z wykonywaniem funkcji we władzach osób prawnych.¹²⁶⁷ Mając powyższe na uwadze należy dostrzec, że członkostwo we władzach spółek, o którym mowa w art. 4a ust. 1 ustawy antykorupcyjnej (które nie jest oparte na stosunku pracy), nie będzie powodować wygaśnięcia mandatu. Jest to więc tożsama sytuacja do naruszenia zakazu członkostwa we władzach osób prawnych, o których mowa w art. 4 ustawy antykorupcyjnej. Dodatkowo należy wskazać, że wójtowie nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych (w tym gminy) lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby.¹²⁶⁸ Wówczas wybór lub powołanie tych osób jest z mocy prawa nieważny.¹²⁶⁹ Innymi słowy, wójt jest objęty bezwzględnym zakazem pełnienia funkcji członka organu w spółkach, o których mowa w art. 24f ust. 2 u.s.g. oraz art. 4a ust. 1 ustawy antykorupcyjnej i nie znajduje zastosowania wyjątek, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej.¹²⁷⁰

Dodatkowego potwierdzenia przyjętego wniosku należy doszukiwać się w uchylonym już art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Ustawodawca wyodrębnił w nim

¹²⁶⁷ A. Wierzbica, *Ustawa o ograniczeniu (...)*, s. 200.

¹²⁶⁸ M. Barański, M. Pawełczyk, *Przepis art. 24f ust. 2 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym jako przejaw instytucji incompatibilitas w prawie samorządu terytorialnego - uwagi krytyczne*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, LXXIII, nr 11/2020 (869), s. 32.

¹²⁶⁹ P.or. art. 24f ust. 2 u.s.g.

¹²⁷⁰ S. Płażek, *Art. 24f[w:]*, *Ustawa o samorządzie gminnym (...)*, s. 556.

również członkostwo w zarządach, radach nadzorczych, komisjach rewizyjnych spółek prawa handlowego od zatrudnienia lub wykonywania innych zajęć w tych spółkach.¹²⁷¹

Ustawodawca w art. 4 pkt 2 oraz w art. 4a ust. 1 ustawy antykorupcyjnej odniósł się do tożsamyh relacji wójta ze spółką prawa handlowego, przy czym w pierwszej regulacji mowa jest o bezwzględnyh zakazie zatrudnienia oraz wykonywania innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność.¹²⁷² Natomiast w art. 4a ust. 1 ustawy antykorupcyjnej ustawodawca odnosi się wyłącznie do przypadków zatrudnienia lub wykonywania innych zajęć w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów. Art. 4 pkt 2 oraz art. 4a ust. 1 ustawy antykorupcyjnej pokrywają się w zakresie w jakim wójt zostałby zatrudniony lub wykonywałby inne zajęcia mogące wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność w spółce z co najmniej 10% udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.¹²⁷³

Treść art. 6 ust. 2a ustawy antykorupcyjnej tym bardziej powinna dziwić, jeżeli wzięte zostanie pod uwagę uzasadnienie ustawy z dnia 14 października 2021 r. Projektodawca jednoznacznie wskazał, że rozwiązanie przyjęte na kanwie art. 4a ust. 1 ustawy antykorupcyjnej jest analogiczne, co do istoty, do zakazu jaki został przewidziany na mocy ustawy z dnia 14 października 2021 r. względem posłów i senatorów.¹²⁷⁴ W uzasadnieniu do zmiany ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora mowa jest wyłącznie o zatrudnieniu w spółce prawa handlowego, które może prowadzić do *kuriozalnej* sytuacji, w związku z posiadanyh przez posła lub senatora uprawnień kontrolnyh w stosunku do spółek z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, w wyniku której poseł lub senator będzie *de facto* kontrolował samego siebie.¹²⁷⁵ Należy więc przyjąć, że celem ustawodawcy było uniknięcie konfliktu pomiędzy zatrudnieniem w spółce, a możliwością kontrolowania jej działalności.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że art. 6 ust. 2a, w związku z brzmieniem art. 4a ust. 1 ustawy antykorupcyjnej nie może stanowić wyjątku od wyjątku wyrażonego w art. 6 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej. Skoro art. 4a ust. 1 ustawy antykorupcyjnej nie reguluje zasad uczestnictwa w organach spółki, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej, to w

¹²⁷¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. z 1992 r. nr 56, poz. 274.

¹²⁷² A. Wierzbica, *Ustawa o ograniczeniu (...)*, s. 77-78.

¹²⁷³ Ocena skutków prawnyh poselskiego projektu ustawy – Kodeks karny oraz niektóryh innyh ustaw, Druk nr 1252, IX Kadencja, s. 11-12.

¹²⁷⁴ Uzasadnienie ustawy z dnia 14 października 2021 r., Druk nr 1252, IX Kadencja, s. 6.

¹²⁷⁵ Uzasadnienie ustawy z dnia 14 października 2021 r. (...) s. 4 (...).

ocenie autora niniejszej pracy nie może mieć zastosowania do ustalania zasad członkostwa wójta w organach spółek prawa handlowego. Stwierdzić więc należy, że art. 6 ust. 2a ustawy antykorupcyjnej jest przepisem niemającym żadnego znaczenia normatywnego. Przyjęcie odmiennej wykładni doprowadziłoby do wniosku, że wójt może być wskazany w trybie z art. 6 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej jedynie do spółek, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego dysponuje udziałem mniejszym niż 10%. Co *de facto* mogłoby prowadzić do wyłączenia możliwości wskazania wójta do organu spółki prawa handlowego, ponieważ udział poniżej 10% bez porozumienia z innymi współnikami (akcjonariuszami) nie daje możliwości wskazania członka organu. Dlatego, art. 6 ust. 2a ustawy antykorupcyjnej powinien podlegać interwencji legislacyjnej, polegającej na jego usunięciu. Alternatywnym rozwiązaniem może być uzupełnienie art. 4a ust. 1 ustawy antykorupcyjnej o funkcje, o których mowa w art. 4 pkt 1 ustawy antykorupcyjnej.

Co istotne, wskazana nieprecyzyjność regulacji z art. 6 ust 2a ustawy antykorupcyjnej nie jest jedynym mankamentem nowelizacji przeprowadzonej na mocy ustawy z dnia 14 października 2021 r. Należy bowiem zauważyć, że w przeciwieństwie do art. 4, art. 4a ustawy antykorupcyjnej nie znajduje zastosowania względem członków kolegialnych organów wykonawczych powiatu i województwa, a zwłaszcza względem ich przewodniczących. Działanie ustawodawcy zdaje się być podyktowane jednoosobowym charakterem gminnego organu wykonawczego, który poprzez swoje zatrudnienie w spółce oraz poprzez swój status prawny w jednostce samorządu terytorialnego mógłby pośrednio wpływać na działalność spółki. Nie dostrzeżono jednak, że starosta oraz marszałek województwa w strukturze odpowiednio samorządu powiatowego oraz wojewódzkiego mają zbliżoną pozycję prawną do wójta. Dlatego, postulować należy, aby ustawodawca usunął niczym nieopartym zróżnicowanie pozycji prawnej poszczególnych organów wykonawczych na kanwie ustawy antykorupcyjnej.

Przyjęcie właściwej interpretacji art. 4a ust. 1 ustawy antykorupcyjnej jest istotne z punktu widzenia przewidzianych sankcji z tytułu naruszenia zakazów przewidzianych ustawą antykorupcyjną. Zgodnie z art. 5 ust. 1, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz art. 5 ust. 3 ustawy antykorupcyjnej naruszenie zakazów, o których mowa w art. 4 lub art. 4a (w przypadku wójta) ustawy antykorupcyjnej powoduje odpowiednio wygaśnięcie mandatu wójta lub konieczność odwołania przez organ stanowiący członka zarządu powiatu lub województwa. Skutek w postaci utraty mandatu wójta następuje *ex lege*, a zatem następuje z chwilą wystąpienia zdarzenia. Niemniej ustawodawca nakłada na radę gminy obowiązek stwierdzenia tego faktu w terminie miesiąca od jego wystąpienia, pod rygorem wydania zarządzenia zastępczego przez

wojewodę.¹²⁷⁶ Co istotne, skutek w postaci wygaśnięcia mandatu nie jest ograniczony do tej kadencji wójta, w czasie pełnienia której doszło do naruszenia zakazów określonych w art. 4 i 4a ustawy antykorupcyjnej.¹²⁷⁷ Oznacza to, że jeżeli podstawa wygaśnięcia mandatu powstała w poprzedniej kadencji (ale z różnych przyczyn nie została stwierdzona) i trwa w trakcie kolejnej kadencji, to wojewoda w myśl art. 98a ust. 2 u.s.g. jest uprawniony do wydania zarządzenia zastępczego w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, powołując się na przesłankę, która zaistniała w poprzedniej kadencji.¹²⁷⁸

Podobne rozwiązanie zostało przewidziane w stosunku do członków kolegialnych organów wykonawczych. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy antykorupcyjnej wraz z naruszeniem zakazu powstaje obowiązek odwołania członka zarządu powiatu lub województwa przez organ stanowiący, najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący organu stanowiącego uzyskał informację o przyczynie odwołania. Niepodjęcie uchwały przez radę powiatu bądź sejmik województwa uprawnia wojewodę do wydania zarządzenia zastępczego w przedmiocie odwołania członka zarządu.¹²⁷⁹

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że bezwzględny charakter sankcji z tytułu naruszenia zakazów zostaje osłabiony poprzez umożliwienie wójtowi¹²⁸⁰ oraz członkom zarządu powiatu lub województwa¹²⁸¹ kontynuowania sprawowania funkcji, prowadzenia działalności gospodarczej czy też posiadania akcji lub udziałów, o których mowa w art. 4 oraz art. 4a ustawy antykorupcyjnej, przez okres 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania przez wójta lub od dnia wyboru członka kolegiального organu wykonawczego. Ustawodawca wprowadził tym samym 3-miesięczny okres karencji dla piastunów organów wykonawczych, w którym mogą w pełni wykazywać aktywność w zakresie działalności objętych dyspozycją art. 4 i art. 4a ustawy antykorupcyjnej.¹²⁸² Osoba wybrana do pełnienia funkcji w organie wykonawczym nie powinna skupiać się jednak na kontynuowaniu zakazanych aktywności, lecz wszelka uwaga powinna być ukierunkowana na doprowadzenie osobistej sytuacji do zgodności z przepisami ustawy antykorupcyjnej np. poprzez zbycie udziałów lub akcji. Ważne jest, aby po upływie 3 miesięcy członek organu wykonawczego nie naruszał jakiegokolwiek zakazu objętego art. 4 lub art. 4a ustawy antykorupcyjnej. Niewystarczającym będzie m.in. zawieszenie prowadzenia

¹²⁷⁶ por. art. 492 § 5 k.w.

¹²⁷⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r. sygn. akt II OSK 1425/19, LEX nr 2753273.

¹²⁷⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 listopada 2018 r. sygn. akt II SA/Lu 280/17, LEX nr 2617647.

¹²⁷⁹ por. 85a u.s.p. oraz art. 86a u.s.w.

¹²⁸⁰ por. art. 492 § 4 k.w.

¹²⁸¹ por. Art. 5 ust. 4 ustawy antykorupcyjnej.

¹²⁸² A. Wierzbica, *Ograniczenie (...)*, s. ...

działalności gospodarczej, podczas gdy art. 4 pkt 6 ustawy antykorupcyjnej wskazuje na zakaz jej prowadzenia. Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹²⁸³ w okresie zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej jest dopuszczalne podejmowanie pewnych czynności dotyczących działalności gospodarczej. Wyklucza to więc przyjęcie, że zawieszenie działalności gospodarczej jest równoznaczne z zaprzestaniem prowadzenia działalności gospodarczej.¹²⁸⁴ Upływ 3-miesięcznego terminu wraz z brakiem doprowadzenia osobistej sytuacji piastuna organu wykonawczego do zgodności z ustawą antykorupcyjną prowadzi do wygaśnięcia mandatu wójta z mocy prawa bądź odwołania członka zarządu powiatu lub województwa w ciągu miesiąca od upływu terminu 3 miesięcy.¹²⁸⁵

Celem ograniczeń wynikających ze sprawowania funkcji w organie wykonawczym jest niedopuszczenie do wykorzystywania funkcji publicznej dla partykularnych interesów piastuna lub osoby trzeciej. Jak już zostało wskazane, w państwach o ustroju demokratycznym stworzenie systemu antykorupcyjnego jest działaniem pożądanym. W świetle przepisów antykorupcyjnych dedykowanym członkom organów wykonawczych należy jednak dostrzec, że ustawodawca nie wykazał się oczekiwaną starannością. Literalna wykładnia podstawy prawnej oświadczeń majątkowych wskazuje, że członkowie organów wykonawczych nie zawsze są obowiązani do przedłożenia ostatniego oświadczenia majątkowego. Wprowadzenie swoistego wyjątku w przypadku zrzeczenia się mandatu wójta lub rezygnacji członka zarządu umożliwi piastunowi uniknięcie wykazania stanu majątku pod koniec sprawowania funkcji. Tym samym, istota oświadczeń majątkowych, która sprowadza się do możliwości porównania transferów majątkowy przed i po pełnieniu funkcji, nie jest realizowana efektywnie. Krytycznie należy również odnieść się do nieprzewidzenia dedykowanych sankcji w przypadku braku realizacji obowiązków związanych z Rejestrem Korzyści czy też w przypadku przyjęcia pewnej grupy świadczeń o charakterze majątkowym po zakończeniu sprawowania funkcji. O ile w przypadku Rejestru Korzyści w ramach sankcji mogą zostać wykorzystane ogólne przepisy dotyczące ponoszenia odpowiedzialności przez członków organów wykonawczych np. odwołanie członka zarządu, o tyle w drugim przypadku brak jest możliwości ukarania byłego piastuna. Z tego też względu należy uznać, że w polskim systemie prawa antykorupcyjnego zostały przewidziane również instytucje o charakterze symbolicznym.

¹²⁸³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.

¹²⁸⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2017 r. sygn. akt II OSK 347/17, LEX nr 2286061.

¹²⁸⁵ Zob. więcej na ten temat w podrozdziale 3.

Negatywnie należy również ocenić sposób zredagowania przepisów zawartych w ustawie antykorupcyjnej. W trakcie przeprowadzonego studium zostało wykazane, że przepisy są nieprecyzyjne i rodzą wątpliwości interpretacyjne. Co istotne, niejasność przepisów nie jest zmniejszana poprzez kolejne nowelizacje ustaw ustrojowych. Dość powiedzieć, że obowiązujący stan prawny stał się skomplikowany w stopniu przekraczającym jego zrozumienie przez jego standardowego odbiorcę, zaś, co gorsza, niska jakość tych regulacji utrudnia (a być może i udaremnia – czas pokaże) ich pewną i jednoznaczną wykładnię w literaturze i orzecznictwie.¹²⁸⁶

Mając powyższe na uwadze, można zaryzykować stwierdzeniem, że prawodawca celowo pozostawia i tworzy nie do końca zrozumiałe normy antykorupcyjne. Wówczas reakcja na negatywne działania piastunów organów wykonawczych może być dostosowana do konkretnej sytuacji. Z drugiej zaś strony dostrzegalne jest niczym nieoparte rozróżnienie sytuacji prawnej wójta w art. 4a ustawy antykorupcyjnej względem członków kolegialnych organów wykonawczych. Ponadto, ustawodawca nie bierze pod uwagę specyfiki funkcjonowania organów wykonawczych, zobowiązując piastuna do złożenia ostatecznego oświadczenia majątkowego w dniu odwołania z zarządu powiatu lub województwa.

Pozytywnym aspektem jest natomiast symboliczne zrównanie pozycji starosty oraz marszałka województwa z pozycją wójta w aspekcie adresata oświadczeń majątkowych. Jest to przejaw świadomości ustawodawcy o posiadaniu przez wójta oraz przewodniczących zarządów zbliżonej pozycji w strukturze poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

¹²⁸⁶ S. Płażek, *Art. 24f[w:] Ustawa o samorządzie gminnym (...)*, s. 556.

2. Odpowiedzialność organów wykonawczych oraz ich członków

Zakres zadaniowo-kompetencyjny organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na istotną rolę wójta, zarządu powiatu oraz województwa w działalności administracji publicznej. Ingerencję organów wykonawczych w funkcjonowanie wspólnot terytorialnych należy łączyć z zagadnieniem ponoszenia odpowiedzialności za podejmowane działania. Wyrażona teza czyni zadość art. 3 ust. 1 e.k.s.l., wedle którego samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność do wykonywania określonych prawem spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność. W art. 16 ust. 2 Konstytucji RP ustrojodawca recypował powyższą zasadę do polskiego porządku prawnego. Tym samym, instytucja ponoszenia odpowiedzialności stała się immanentną cechą samorządu terytorialnego, w tym jego organów.

W nauce prawa konstytucyjnego podkreśla się, że użyty w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP zwrot *w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność* nie stanowi wyłącznie fundamentu zasady decentralizacji, ale oznacza również odpowiedzialność organów jednostek samorządu terytorialnego za sposób sprawowania władzy publicznej.¹²⁸⁷ W praktyce odpowiedzialność przybiera więc różnorakie przejawy, od odpowiedzialności finansowej począwszy, a na politycznej skończywszy.¹²⁸⁸ Wydaje się zatem, że odpowiedzialność jest pojęciem wielopłaszczyznowym i interdyscyplinarnym. W tym tonie wypowiedział się J. Boć uznając, że odpowiedzialność organów administracji publicznej jest obszarem skomplikowanym, ponieważ przynależy do wielu dziedzin prawa.¹²⁸⁹ Ponadto, wielowątkowość pojęcia wynika z braku ostatecznego systemu odpowiedzialności, bądź też braku poszczególnych jej elementów.¹²⁹⁰ Analizy odpowiedzialności organów wykonawczych nie ułatwia brak jej legalnej definicji. Choć ustawodawca posługuje się terminem *odpowiedzialności* nie tylko w ustawie zasadniczej, ale również w aktach prawnych niższego stopnia, to w żadnym miejscu nie wyjaśnia czym owa odpowiedzialność jest. Tytułem przykładu należy przedstawić art. 241 u.s.g., w którym uregulowana została odpowiedzialność karna z tytułu podania nieprawdy lub zatajenia prawdy w oświadczeniu majątkowym w postaci kary pozbawienia wolności. Natomiast w art. 60 ust. 1 u.s.p. sformułowano zasadę ponoszenia odpowiedzialności zarządu powiatu za prawidłowe wykonanie budżetu powiatu. W art. 417 k.c. uregulowano natomiast

¹²⁸⁷ P. Tuleja, *Art. 16 [w:], Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 77.

¹²⁸⁸ W. Piątek, A. Skoczyła, *Art. 16 [w:], Konstytucja RP (...)*, s. 423.

¹²⁸⁹ J. Boć, *Odpowiedzialność [w:], Administracja publiczna* red. J. Boć, Łódź 2004, s. 344.

¹²⁹⁰ Tamże.

zasady odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej.¹²⁹¹

Odpowiedzialność jest zatem pojęciem, którego zrozumienie wymaga odniesienia się do konkretnej normy prawnej. Wówczas możliwym staje się zrekonstruowanie zakresu odpowiedzialności, sprowadzającej się do poniesienia określonej konsekwencji. W znaczeniu językowym *odpowiedzialność* zawiera bowiem w sobie gotowość do poniesienia konsekwencji za podjęte postępowanie.¹²⁹² W teorii prawa *odpowiedzialność prawna* jest pojmowana jako element przesądzający o etycznej jakości publicznej sfery życia publicznego.¹²⁹³ Jednakże wśród wielu jej znaczeń wyróżniono definicję odwołującą się również do określenia konsekwencji naruszenia bądź przekroczenia obowiązujących norm prawnych oraz powiązania tych konsekwencji z jakimś konkretnym zachowaniem danego podmiotu prawa.¹²⁹⁴ Powiązanie odpowiedzialności z instytucją sankcji jest niezbędne w zapewnieniu prawidłowego wykonywania zadań przez organy władzy publicznej. Jak dostrzegł J. Boć samo sformułowanie, że dany podmiot jest za coś odpowiedzialny, niewiele oznacza w sferze jej egzekucji (tak ważnej w praktyce), istotne jest nie tylko wskazanie podmiotu odpowiedzialnego, ale również sposobu ponoszenia odpowiedzialności.¹²⁹⁵ Co istotne, w systemie administracji publicznej odpowiedzialność kojarzona jest z rozbudowanym systemem mechanizmów gwarantujących, że każde działanie organu czy urzędnika, łamiące przepisy prawa i godzące w dobro wspólne, nie pozostanie bez reakcji.¹²⁹⁶ Wieńcząc powyższe rozważania, należy wskazać, że na łamach niniejszej dysertacji *odpowiedzialność* rozumiana

¹²⁹¹ por. art. 417 k.c.:

§ 1. Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

§ 2. Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa.

¹²⁹² B. Surówka, *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2021, s. 702.

¹²⁹³ A. Korybski, L. Leszczyński, *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2021, s. 180.

¹²⁹⁴ Pojęcie odpowiedzialności prawnej może być rozumiane jako:

- 1) odpowiedzialność prawna jako ta część statusu prawnego danego podmiotu prawa lub organu władzy publicznej, która precyzuje obowiązek ciążący na tym podmiocie,
- 2) odpowiedzialność prawna jako konstrukcja prawna regulująca kompleksowo zasady, instytucje i procedury pociągania do odpowiedzialności tego podmiotu, który nie dopełnił albo przekroczył ciążący na nim obowiązek;
- 3) odpowiedzialność prawna jako akt zarachowania niedopełnienia albo przekroczenia obowiązku na konto danego podmiotu, a więc określenia skutków prawnych niewypełnienia ustanowionego prawnie obowiązku. por. A. Korybski, L. Leszczyński, *Stanowienie (...)*, s. 180 i nast.

¹²⁹⁵ J. Boć [w:], *Odpowiedzialność (...)*, s. 344-345.

¹²⁹⁶ R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019, s. 25.

będzie jako pochodna naruszenia określonych prawem obowiązków wraz z możliwością poniesienia oznaczonych w prawie ujemnych konsekwencji.¹²⁹⁷

Pojęcie *odpowiedzialności władzy publicznej* jest ściśle związane z normami prawa. Należy jednak pamiętać, że nie jest możliwym wskazanie konkretnej gałęzi prawa, która w sposób kompleksowy regulowałaby odpowiedzialność organu jednostki samorządu terytorialnego, czy też jego piastuna. Wyznacznikiem odpowiedzialności jest przede wszystkim wystąpienie przesłanki wskazującej na naruszenie określonej normy. Innymi słowy, elementami konstrukcyjnymi odpowiedzialności będą jej przesłanki, zakres podmiotowy i przedmiotowy, rodzaj grożących sankcji i organy uprawnione do ich stosowania, a także kwestie procesowe.¹²⁹⁸

Poszukując źródeł konkretnie sformułowanej odpowiedzialności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na art. 7 Konstytucji RP. Ustrojodawca wprowadził do polskiego systemu prawnego zasadę, wedle której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada legalizmu wyznacza więc nieprzekraczalną granicę wolności wypowiedzi (działania) organów jednostek samorządu terytorialnego.¹²⁹⁹ Organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego mogą podejmować tylko takie rozstrzygnięcia i działania władcze, które są przez prawo wyraźnie dozwolone lub nakazane, a wszystko inne jest bezwzględnie zakazane.¹³⁰⁰ Zakres legalnego działania organu wykonawczego jednostki samorządu oraz jego piastunów będzie więc określony w ustawach szczególnych. Mając na uwadze omówione w rozdziale 4 niniejszej pracy podstawy prawne zadań i kompetencji wójta, zarządu powiatu, zarządu województwa, starosty oraz marszałka województwa przyjąć należy, że odpowiedzialność może przybrać charakter karny, cywilny, administracyjny oraz polityczny.¹³⁰¹

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że piastuni organów wykonawczych sprawują funkcje publiczne w imieniu wspólnot terytorialnych. Z tego też względu ustawodawca nakłada na wójta oraz poszczególnych członków zarządu powiatu oraz województwa obowiązek działania ze szczególnym poszanowaniem przepisów prawa.

¹²⁹⁷ E. Bojanowski, *Odpowiedzialność organu administracji publicznej* [w:], *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 135.

¹²⁹⁸ B. Jaworski, *Aspekty prawne odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych*, *Studia Prawnicze KUL* 2 (86) 2021, s. 26.

¹²⁹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 4028/21, LEX nr 3361700.

¹³⁰⁰ M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, *Samorząd Terytorialny* 1-2/2023, s. 108, na podstawie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 kwietnia 2007 r., sygn. akt K 2/2007, OTK-A 2007/4/43.

¹³⁰¹ R. Budzisz, *Doskonalenie modelu organu wykonawczego gminy w prawie polskim*, Warszawa 2010, s. 240-241.

Dopełnieniem zasady legalizmu jest m.in. system odpowiedzialności karnej piastunów organów wykonawczych, którego celem jest motywowanie do podejmowania działań zgodnych z prawem. Wobec powyższego należy wskazać, że wójt oraz członkowie zarządu powiatu oraz województwa nie powinni m.in. przekraczać swoich uprawnień, bądź nie dopełnić swych obowiązków, działając tym samym na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. W przeciwnym razie piastun organu wykonawczego będzie podlegać karze pozbawienia wolności do lat 3.¹³⁰²

Pojęcie odpowiedzialności karnej organów wykonawczych stało się przedmiotem debaty w kontekście organizacji wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. W związku z ogłoszonym stanem epidemii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wybory prezydenckie zarządzane na dzień 10 maja 2020 r. miały zostać przeprowadzone wyłącznie w drodze głosowania korespondencyjnego. W nocy z 22 na 23 kwietnia 2020 r. do wójtów zostały skierowane wnioski o przekazanie danych ze spisu wyborców Poczcie Polskiej S.A., która w myśl decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. znak BPRM.4820.2.3.2020 została wyznaczona do przeprowadzenia wyborów w trybie korespondencyjnym.¹³⁰³ Jako podstawę prawną wskazano art. 99 ustawy COVID-19, w myśl której operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, jest uprawniony do otrzymania w terminie 2 dni roboczych danych niezbędnych do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.¹³⁰⁴ Żądanie przedstawione we wnioskach nie mogło zostać zrealizowane, ponieważ decyzja Prezesa Rady Ministrów nie mogła stanowić podstawy wyznaczenia operatora pocztowego jako podmiotu realizującego wybory.¹³⁰⁵ Tym samym, w dniu przedłożenia wniosków niedopuszczalne było przekazanie przez wójtów spisu wyborców – informacji prawnie chronionych – podmiotowi nieuprawnionemu. Obowiązujące przepisy prawa nie przewidywały również powszechnego

¹³⁰² por. art. 231§1 k.k.

¹³⁰³ Na mocy wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2020 r. sygn. akt VII SA/Wa 992/20, LEX nr 3057728, decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. została uznana za nieważną.

¹³⁰⁴ Por. Art. 99 ustawy COVID-19 - Operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, po złożeniu przez siebie wniosku w formie elektronicznej, otrzymuje dane z rejestru PESEL, bądź też z innego spisu lub rejestru będącego w dyspozycji organu administracji publicznej, jeżeli dane te są potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej bądź w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej. Dane, o których mowa w zdaniu pierwszym, przekazywane są operatorowi wyznaczonemu, w formie elektronicznej, w terminie nie dłuższym niż 2 dni robocze od dnia otrzymania wniosku. Operator wyznaczony uprawniony jest do przetwarzania danych wyłącznie w celu, w jakim otrzymał te dane.

¹³⁰⁵ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie z dnia 15 września 2020 r. sygn. akt VII SA/Wa 992/20, LEX nr 3057728.

głosowania korespondencyjnego.¹³⁰⁶ Jakiegokolwiek polecenie wydania spisów wyborców nie mogło stanowić podstawy dla uzyskania przez Poczta Polską S.A. uprawnień do otrzymania danych osobowych wyborców.¹³⁰⁷

Pomimo braku podstawy prawnej, część piastunów organów wykonawczych udostępniło dane wyborców Poczcie Polskiej S.A. Wobec powyższego nastąpiło przetworzenie danych osobowych bez podstawy prawnej.¹³⁰⁸ Zgodnie z art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, podmiot przetwarzający dane osobowe, choć ich przetworzenie nie jest dopuszczalne albo do ich przetwarzania nie jest uprawniony, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch.¹³⁰⁹ Czyn popełniony przez wójtów został zakwalifikowany jako przestępstwo odnoszące się do nielegalnego przetwarzania danych osobowych. W wyroku z dnia 17 marca 2022 r. Sąd Rejonowy w Wągrowcu warunkowo umarzając postępowanie na rok próby wraz z orzeczeniem obowiązku wpłaty świadczenia pieniężnego na cele społeczne, uznał wójta za winnego pełnienia czynu z art. 107 ust. 1 u.o.d.o. oraz art. 231 § 1 k.k.¹³¹⁰ Skład orzekający uznał, że wójt działał z naruszeniem art. 7 Konstytucji RP na szkodę interesu zarówno prywatnego tj. naruszenie indywidualnego prawa każdego wyborcy do zachowania ochrony jego danych osobowych i nieudostępniania ich podmiotom nieuprawnionym, co mieści się w kategorii dóbr osobistych, jak i interesu publicznego tj. działanie na szkodę ogółu mieszkańców, których dóbr prawnych oskarżony jako wójt gminy winien strzec.¹³¹¹ Wyrok został podtrzymany przez orzeczenie Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 28 lipca 2022 r.¹³¹²

Ustawodawca dostrzegając opinie przedstawicieli doktryny oraz judykatury, w myśl których udostępnienie danych wyborców był czynem o charakterze przestępczym, ustawą z dnia 1 grudnia 2022 r. postanowił o niewszczynianiu postępowań i umorzeniu wszczętych postępowań,¹³¹³ a także o odstąpieniu od wykonania prawomocnych wyroków skazujących wraz z zatarciem skazania z mocy prawa.¹³¹⁴ Innymi słowy, ustawodawca dokonał jednocześnie

¹³⁰⁶ Podstawa prawna przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych została wprowadzona do porządku prawnego w dniu 9 maja 2020 r. na mocy ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., Dz. U. z 2020 r. poz. 827.

¹³⁰⁷ M. Małecki, *Niekonstytucyjna abolicja za wybory kopertowe*, LEX wydanie elektroniczne 2023.

¹³⁰⁸ por. art. 4 pkt 2, w związku z art. 5 ust. 1 RODO.

¹³⁰⁹ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781, dalej: u.o.d.o.

¹³¹⁰ Wyrok Sądu Rejonowego w Wągrowcu z dnia 17 marca 2022 r. sygn. akt II K 461/21, Portal Orzeczeń.

¹³¹¹ Tamże.

¹³¹² Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 28 lipca 2022 r. sygn. akt IV Ka 550/22, Portal Orzeczeń.

¹³¹³ por. art. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., Dz. U. z 2022 r. poz. 2698, dalej: ustawa abolicyjna.

¹³¹⁴ por. art. 2 ustawy abolicyjnej.

abolicji oraz amnestii piastunów organów wykonawczych, którzy działali z naruszeniem przepisów nie tylko ustawy, ale przede wszystkim Konstytucji RP.¹³¹⁵ W literaturze przedmiotu wskazuje się, że ustawa abolicyjna jest próbą zniesienia konstytucyjnej zasady legalizmu.¹³¹⁶ W opinii autora niniejszej pracy, ustawa abolicyjna jest bezprecedensowym ograniczeniem odpowiedzialności karnej przedstawicieli władzy publicznej ze względów politycznych. Nie ulega wątpliwości, że takie działanie prawodawcy może budzić wśród piastunów organów wykonawczych poczucie, że w przyszłości inne naruszenia zasady legalizmu zostaną objęte abolicją bądź amnestią. Należy również zwrócić uwagę, że odpowiedzialność karna jest jednym z niewielu rodzajów odpowiedzialności, w której konsekwencje ponosi osobiście piastun organu wykonawczego. Dlatego, wszelkie próby jej ograniczania powinny zostać ocenione negatywnie, ponieważ prowadzą one do swoistej bezkarności członków organów wykonawczych.

Drugi rodzaj odpowiedzialności oparty jest na przepisach prawa cywilnego. Zgodnie z art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej przez m.in. organ wykonawczy odpowiedzialność ponosi jednostka samorządu terytorialnego. Poniesienie odpowiedzialności przez gminę, powiat lub województwo nie jest jednak uzależnione wyłącznie od powstania szkody wskutek jednostronnego aktu władczego organu, lecz również wystąpi w przypadku czynności dotyczących zadań publicznych o charakterze niewładczym, np. o charakterze organizatorskim, kontrolnym, porządkowym czy nadzorczym.¹³¹⁷ W tym kontekście warto zwrócić uwagę na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2022 r.¹³¹⁸ Orzeczenie zapadło na kanwie art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym wójt sprawuje nadzór nad wykonywaniem obowiązków obciążających właścicieli nieruchomości.¹³¹⁹ Skład orzekający stwierdził bowiem, że nadzór powinien być tak zorganizowany, aby wójt miał możliwość szybkiego stwierdzenia wystąpienia na chodniku zagrożenia dla ruchu pieszych i w razie braku reakcji właściciela, wydania decyzji nakazującej usunięcie zagrożenia. W przeciwnym razie dochodzi do niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązku nadzoru i tym samym do powstania przesłanki poniesienia

¹³¹⁵ R. Piotrowski, Ekspertyza dotycząca ustawy o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., Druk senacki 885, Kancelaria Senatu 2022, s. 5.

¹³¹⁶ M. Małecki, *Niekonstytucyjna (...)*.

¹³¹⁷ L. Jantowski, *Art. 417 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022, s. 736.

¹³¹⁸ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2022 r. sygn. akt I CNP 35/22, LEX nr 3410922.

¹³¹⁹ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U z 2022 r. poz. 2519, dalej: u.c.p.g.

odpowiedzialności przez gminę w rozumieniu art. 417 § 1 k.c.¹³²⁰ Wypada przy tym dostrzec, że choć szkoda jest wynikiem działania lub zaniechania organu wykonawczego to rzeczywiste skutki odpowiedzialności obciążają jednostkę samorządu terytorialnego jako osobę prawną działającą przez swoje organy.¹³²¹ W ocenie autora niniejszej pracy odpowiedzialność cywilna organu wykonawczego jest znacząco ograniczona, a jej wystąpienie może stanowić podstawę do poniesienia przez wójta lub członków zarządu powiatu (województwa) odpowiedzialności o innym charakterze. Szczególną uwagę należy zwrócić na możliwość poniesienia regresowej odpowiedzialności majątkowej członków organów wykonawczych za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa w myśl ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.¹³²²

Omawiając zagadnienie odpowiedzialności organów wykonawczych, nie sposób pominąć możliwości poniesienia sankcji określonych w materialnych przepisach prawa administracyjnego i nakładanych przez organ administracji publicznej. Innymi słowy, chodzi o odpowiedzialność organu wykonawczego w związku z niewykonaniem lub nieprawidłowym wykonaniem zadania określonego w ustawie szczególnej. Tytułem przykładu należy wskazać na art. 315a ust. 1 pkt 4, w związku z art. 94 ust. 2a pkt 4 p.o.ś., który stanowi podstawę nałożenia przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska kary pieniężnej w wysokości od 50.000 do 500.000 zł na zarząd województwa, który nie przedstawi co roku, w terminie do 31 marca za poprzedni rok kalendarzowy, sprawozdania okresowego z realizacji programu ochrony powietrza i jego aktualizacji lub planu działań krótkoterminowych. Natomiast stosownie do art. 315a ust. 1 pkt 3 p.o.ś. tożsama kara zostanie nałożona na wójta gminy, w której nie zostały zrealizowane zadania określone w programie ochrony powietrza.¹³²³ Ustawodawca wskazał więc jednoznacznie, że kara pieniężna określona w art. 315a ust. 1 p.o.ś nie jest nakładana na osobę prawną działającą przez swoje organy, lecz na organ zobowiązany do konkretnego działania.¹³²⁴ Jest to rozwiązanie nietypowe i poza znaczeniem symbolicznym nie ma zastosowania w praktyce. O ile bowiem, zgodnie z art. 315a ust. 2 p.o.ś. adresatem decyzji nakładającej karę pieniężną będzie organ wykonawczy, o tyle jej faktyczne wykonanie będzie dotyczyć osoby prawnej jaką jest odpowiednio gmina lub województwo. Należy

¹³²⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2022 r. sygn. akt I CNP 35/22, LEX nr 3410922.

¹³²¹ R. Budzisz, *Doskonalenie (...)*, s. 247.

¹³²² Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, Dz. U z 2016 r. poz. 1169, ze zm.

¹³²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 2726/20, LEX nr 3320746.

¹³²⁴ K. Gruszecki, *Prawo (...)*, s. 1037.

bowiem pamiętać, że organ wykonawczy nie posiada odrębnego budżetu, a zatem kary nakładane na monokratyczne, jak i kolegialne organy wykonawcze będą obciążać budżet jednostki samorządu terytorialnego.

Rozwiązanie przyjęte na kanwie p.o.ś. jest kolejnym przykładem odpowiedzialności, która *de facto* nie rodzi niedogodności po stronie organów wykonawczych i ich członków. Redakcję art. 315a ust. 1 p.o.ś. należy ocenić negatywnie, ponieważ nie respektuje struktury oraz zasad funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego oraz ich organów. Co istotne, ustawodawca jest świadomy wadliwości przepisów nakładających odpowiedzialność na organy gminy, powiatu lub województwa. W tym kontekście należy wskazać na przepisy art. 9z ust. 6 u.u.c.p.g. w stanie prawnym sprzed i po nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw.¹³²⁵ Przed dniem 9 sierpnia 2022 r. art. 9z ust. 6 u.u.c.p.g. stanowił podstawę nakładania na wójta kary pieniężnej z tytułu niewykonywania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów u.u.c.p.g. Wówczas, podobnie jak w przypadku art. 315a ust. 1 p.o.ś. adresatem kary był organ wykonawczy, ale podmiotem faktycznie wykonującym sankcję była gmina. Po wejściu w życie nowelizacji art. 9z ust. 6 u.u.c.p.g. został zmieniony poprzez zastąpienie adresata kary pieniężnej z wójta na gminę. Obecnie więc *w przypadku gdy wójt, burmistrz lub prezydent miasta nie wykonuje obowiązku, o którym mowa w art. 9u - gmina podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 5000 zł.* W uzasadnieniu ustawy nowelizującej u.u.c.p.g. wskazano, że zmiana podmiotu ponoszącego administracyjne kary pieniężne jest konieczna, ponieważ wójt jest reprezentantem gminy, który nie posiada odrębnego majątku. Dlatego podmiotem właściwym powinna być gmina, która faktycznie ponosi koszty uiszczania administracyjnych kar pieniężnych wynikających z nieprawidłowego działania wójta.¹³²⁶ Tym samym ustawodawca przyznał, że regulacje nakładające kary pieniężne na organ wykonawczy nie mają zastosowania i powinny być nakładane na osobę prawną tj. jednostkę samorządu terytorialnego.

Dostrzeżenie powyższej wadliwości miało jednak charakter wybiórczy. Ustawodawca ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw¹³²⁷ wprowadził do porządku prawnego negatywnie oceniony przez autora niniejszej dysertacji art. 315a ust. 1 pkt 4 p.o.ś. Zestawienie art. 9z ust. 6 u.u.c.p.g. z art. 315a ust. 1 pkt 4 p.o.ś. dowodzi, że prawodawca poprawiając redakcję jednego przepisu, w tym

¹³²⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 1549, dalej: ustawa nowelizująca u.c.p.g.

¹³²⁶ Uzasadnienie do ustawy nowelizującej u.c.p.g., druk nr 2262 z dnia 10 maja 2022 r. IX Kadencja, s. 24.

¹³²⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 1576, dalej: ustawa nowelizująca p.o.ś.

czasie wprowadza do innego aktu prawnego regulację zawierającą poprawiany błąd. Oznacza to zatem, że ustawodawca nie posiada jednolitego podejścia do zagadnienia odpowiedzialności administracyjnej organów wykonawczych.

Z działalnością organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego ściśle związane jest również pojęcie odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zakres zadaniowo-kompetencyjny wójta oraz zarządu powiatu lub województwa w dużej mierze oparty jest na gospodarowaniu środkami publicznymi jednostki samorządu terytorialnego. W rozdziale VI zostało wskazane, że organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego odpowiadają przed organem stanowiącym w ramach instytucji absolutorium za wykonanie budżetu. Dopelnieniem odpowiedzialności za mienie jednostki samorządu terytorialnego są art. 60 ust. 1 u.s.g. oraz w art. 60 ust. 1 u.s.p., wedle których wójt oraz zarząd powiatu odpowiadają za prawidłową gospodarkę finansową. Natomiast w myśl art. 70 ust. 1 u.s.w., zarząd województwa jest odpowiedzialny za wykonanie budżetu. Poza instytucjami prawnymi wynikającymi z samorządowych ustaw ustrojowych ustawodawca postanowił wprowadzić personalną odpowiedzialność z tytułu nieprzestrzegania zasad prawidłowej gospodarki finansowej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają m.in. osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych.¹³²⁸ Oznacza to, że osoba będąca wójtem bądź członkiem zarządu powiatu (województwa) może ponieść osobistą odpowiedzialność, jeżeli jej działanie lub zaniechanie polegało na nieprzestrzeganiu zasad prawidłowej gospodarki finansowej związanej z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych, i które było szkodliwe dla finansów publicznych.¹³²⁹ Odpowiedzialność sprowadza się wówczas do nałożenia jednej z sankcji określonej w art. 31 ust. 1 u.n.d.f.p. tj. upomnienie, nagana, kara pieniężna lub zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. O tym co zostanie natomiast zakwalifikowane jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych decydować będzie rozstrzygnięcie o kwalifikacji prawnej naruszenia (art. 5-18c u.n.d.f.p.) wraz ze wskazaniem konkretnego przepisu prawa, który został wadliwie zastosowany.¹³³⁰ Tytułem przykładu należy

¹³²⁸ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm., dalej: u.n.d.f.p.

¹³²⁹ L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2012, s. 26-27.

¹³³⁰ A. Kościńska-Paszkowska, *Art. 1 [w:], Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. B. Artymowicz, K. Subocz, K. M. Szmaj, M. Tomczak, A. Kościńska-Paszkowska, Warszawa 2021, s. 26.

wskazać, że zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2, w związku z art. 23 ust. 1 pkt 5 u.g.n. wójt gospodarując gminnym zasobem nieruchomościami, podejmuje czynności związane z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu, w tym poprzez ustalanie stawek czynszu czy też ich terminowy pobór. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest wówczas dopuszczenie przez wójta do przedawnienia należności gminy z tytułu udostępniania lokalu mieszkalnego.¹³³¹ Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 pkt 3 u.n.d.f.p. naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dopuszczenie do przedawnienia należności jednostki samorządu terytorialnego.

Innym przykładem odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest skutek nieprawidłowej realizacji zadań wójta wynikających z uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.¹³³² Organ stanowiący gminy może na zasadach określonych w uchwale udzielić dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Organ stanowiący określa w uchwale procedurę składania i rozpatrywania wniosków o udzielenie dotacji. Co do zasady, podmiotem, na rzecz którego nakłada się obowiązek rozpatrywania wniosków, jest wójt.¹³³³ Rola organu wójta w procesie udzielania dotacji sprowadza się do funkcji technicznych bowiem ostateczną decyzję w przedmiocie udzielenia dotacji podejmuje rada gminy. W orzeczeniu Głównej Komisji Orzekającej z dnia 19 lipca 2012 r. rozpatrzono zawarcie umowy dotacyjnej przez wójta z pominięciem niezbędnej uchwały organu stanowiącego.¹³³⁴ Komisja w myśl art. 8 pkt 1 u.n.d.f.p. zidentyfikowała naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na przekazaniu lub udzieleniu dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji i nałożyła na burmistrza karę upomnienia.

¹³³¹ Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 19 lutego 2018 r., sygn. akt BDF1.4800.84.2017, LEX nr 3119299.

¹³³² Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. z 2022 r. poz. 840, ze zm., dalej: u.o.z.o.z.

¹³³³ por. §4 i nast. uchwały Nr LV/326/23 Rady Gminy Cieszków z dnia 3 kwietnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, nie stanowiących własności gminy, trybu rozliczania tych dotacji oraz zasad kontroli prawidłowości ich wykorzystania, Dz. Urz. Dolno. z 2023 r. poz. 2535, §2 i nast. uchwały Nr LXXVI-467-2023 Rady Gminy Nędza z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, Dz. Urz. Śląsk. z 2023 r. poz. 2325.

¹³³⁴ Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 19 lipca 2012 r. sygn. akt. BDF1/4900/40/38/RN-5/12/982, LEX nr 1224887.

Przeprowadzone studium nad odpowiedzialnością z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskazuje, że omawiany rodzaj odpowiedzialności nie zawsze będzie mieć charakter absolutny. Ustawodawca dopuszcza w pewnych przypadkach możliwość przeniesienia odpowiedzialności piastuna w organie wykonawczym na mocy jego własnej decyzji. Przykładem takiego rozwiązania jest konstrukcja odpowiedzialności kierownika zamawiającego na gruncie p.z.p. Przez pojęcie kierownika zamawiającego należy rozumieć osobę lub organ, który zgodnie z obowiązującymi przepisami, statutem lub umową, jest uprawniony do zarządzania zamawiającym.¹³³⁵ W przypadku gmin, powiatów i województw kierownikiem zamawiającego będzie odpowiednio wójt, zarząd powiatu lub zarząd województwa.¹³³⁶ Wobec powyższego o odpowiedzialności piastunów organów wykonawczych, w związku z procedurą udzielania zamówień publicznych, decydować będzie art. 52 p.z.p. Ustawodawca przyjął, że kierownik zamawiającego odpowiada za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia. Co do zasady, naruszenia w zakresie zamówień publicznych wystąpią w przypadku ziszczenia się przynajmniej jednej z przesłanek określonych w art. 17 u.n.d.f.p. Kierownik zamawiającego poniesie więc odpowiedzialność np. jeżeli opis przedmiotu zamówienia publicznego zostanie sporządzony w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.¹³³⁷ Jednakże w art. 52 ust. 2 p.z.p. wprowadzono wyjątek od zasady ponoszenia osobistej odpowiedzialności przez kierownika zamawiającego. W przypadku gdy kierownik zamawiającego powierzy innej osobie czynności z zakresu przygotowywania lub przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia to wówczas odpowiedzialność za podjęte czynności ponosi adresat powierzenia. Tym samym, wójt oraz zarząd powiatu lub województwa może samodzielnie zwolnić się z odpowiedzialności określonej w art. 52 ust. 1 p.z.p. poprzez powierzenie wykonania zastrzeżonych dla nich czynności np. pracownikowi aparatu pomocniczego.¹³³⁸ Nie wystarczy jednak sformułowanie niezindywidualizowanego powierzenia czynności kierownika zamawiającego.¹³³⁹ Wypada jednak dostrzec, że w takim przypadku odpowiedzialność organów wykonawczych może być upatrywana w kontekście niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce.¹³⁴⁰

¹³³⁵ por. art. 7 pkt 7 p.z.p.

¹³³⁶ R. Pruszkowski, *Realizacja zamówień publicznych przez samorząd terytorialny*, Zamówienia Publiczne Doradca 2010/11, s. 36-43.

¹³³⁷ por. art. 17 ust. 1 pkt 1 u.n.d.f.p.

¹³³⁸ A. Matusiak, *Art. 52 [w:]*, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. M. Jaworska, Warszawa 2022, LEGALIS wydanie elektroniczne.

¹³³⁹ Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 10 października 2013 r. sygn. akt BDF1/4900/70/74/13/RWPD-53271, Biul.NDFP 2014/1/4.

¹³⁴⁰ por. art. 18c u.n.d.f.p.

Pojęcie odpowiedzialności pojawia się również w kontekście uprawnień i obowiązków wynikających z prawa pracy. Jak już zostało wskazane w rozdziale III niniejszej pracy, wójt jest zatrudniony na podstawie wyboru w urzędzie gminy, a także pełni rolę podmiotu uprawnionego do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do pozostałych pracowników samorządowych. Członkowie zarządu powiatu lub województwa są natomiast zatrudniani na podstawie wyboru w starostwie powiatowym bądź w urzędzie marszałkowskim o ile przewiduje tak statut, a zadania z zakresu prawa pracy względem pozostałych pracowników samorządowych aparatu pomocniczego pełni starosta oraz marszałek województwa. Na tej podstawie należy dokonać dystynkcji źródeł powstawania odpowiedzialności służbowej, która z jednej strony wynikać będzie z nawiązanego stosunku pracy z urzędem, a z drugiej strony będzie następstwem pełnienia funkcji podmiotu uprawnionego do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy.

Wójt oraz członkowie zarządu powiatu lub województwa jako pracownicy samorządowi podlegają tzw. odpowiedzialności porządkowej. Zgodnie z art. 108 § 1-2 k.p., w związku z art. 43 ust. 1 u.p.s. piastuni organów wykonawczych mogą ponieść karę porządkową w postaci kary upomnienia oraz kary nagany z tytułu:

- nieprzestrzegania przez pracownika ustalonej organizacji i porządku w procesie pracy, przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów przeciwpożarowych, a także przyjętego sposobu potwierdzania przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy;
- nieprzestrzegania przez pracownika przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy lub przepisów przeciwpożarowych, opuszczenie pracy bez usprawiedliwienia, stawienie się do pracy w stanie nietrzeźwości albo w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu lub spożywanie alkoholu lub zażywanie środka działającego podobnie do alkoholu w czasie pracy.¹³⁴¹

Należy dostrzec, że wykorzystanie sankcji przewidzianych w systemie odpowiedzialności pracowniczej będzie ograniczone. Trudności w praktycznym zastosowaniu kar porządkowych należy upatrywać w podmiocie zobowiązanym do wykonywania czynności z zakresu odpowiedzialności porządkowej. Zgodnie z art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 oraz art. 10 ust. 2 u.p.s. kary porządkowe nakładane są na wójta, starostę oraz marszałka województwa przez sekretarza lub osobę zastępującą. Natomiast w przypadku pozostałych członków zarządu podmiotem

¹³⁴¹ Wyrok Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze z dnia 12 stycznia 2017 r. sygn. akt IV P 138/16, LEX nr 2343782.

odpowiedzialnym za nałożenie kar jest odpowiednio starosta bądź marszałek województwa.¹³⁴² Nie sposób zatem nie zauważyć, że kary porządkowe nakładane są przez osoby, które pozostają w podległości służbowej względem wójta, starosty oraz marszałka województwa. Natomiast w przypadku relacji członek zarządu – przewodniczący zarządu należy wskazać, że kary będą nakładane przez podmiot, który znajduje się w bliskiej relacji politycznej. Oznacza to, że odpowiedzialność porządkowa będzie nosić znamiona rozwiązania iluzorycznego.

W ujęciu teoretycznym nie można więc zgodzić się z poglądem R. Budzisz, wedle którego wójt nie będzie ponosić odpowiedzialności porządkowej.¹³⁴³ Fakt zatrudnienia wójta czy też członków zarządu powiatu lub województwa na podstawie wyboru nie uniemożliwia zastosowania kar określonych w art. 108 k.p.¹³⁴⁴ Co ważne, kara porządkowa może zostać nałożona równolegle do sankcji wynikającej z instytucji dedykowanej organom wykonawczym.¹³⁴⁵ Nie ulega jednak wątpliwości, że typowym działaniem sankcyjnym będzie wykorzystanie względem organów wykonawczych odrębnych instrumentów prawnych służących ocenie ich pracy tj. absolutorium oraz wotum zaufania, a także na możliwości ich odwołania.¹³⁴⁶ W tym kontekście należy przypomnieć, że te same instytucje wiążą się z odpowiedzialnością polityczną, czego przykładem jest możliwość odwołania członka zarządu powiatu lub województwa z każdej przyczyny lub doprowadzenie do przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta, z tytułu podwójnego niezyskania wotum zaufania.

Wójt, starosta oraz marszałek województwa będą również ponosić odpowiedzialność z tytułu wykroczeń popełnianych przeciwko prawom pracowniczym. Co do zasady, stosunek pracy pracowników samorządowych określony jest w u.p.s. Istotne znaczenie będą mieć więc regulacje z art. 281-283 k.p., w związku z art. 43 ust. 1 u.p.s., które wprowadzają katalog wykroczeń przeciwko prawom pracownika oraz związanych z Bezpieczeństwem i Higieną Pracy, a także określają wysokość kary grzywny. Z uwagi na fakt, że zgodnie z art. 2 pkt 1-3 u.p.s. gminni, powiatowi oraz wojewódzcy pracownicy samorządowi zatrudniani są w aparacie pomocniczym to czynności w sprawach zakresu prawa pracy, o których mowa w art. 7 u.p.s. wykonują odpowiednio wójt, starosta, marszałek województwa i to też oni będą ponosić odpowiedzialność w rozumieniu przepisów prawa pracy.

Podsumowując omawiane zagadnienie, należy raz jeszcze podkreślić, że zakres odpowiedzialności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz ich

¹³⁴² por. art. 9 ust. 3 u.p.s., art. 10 ust. 3 u.p.s.

¹³⁴³ R. Budisz, *Doskonalenie (...)*, s. 252.

¹³⁴⁴ Wyrok Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze z dnia 12 stycznia 2017 r. sygn. akt IV P 138/16, LEX nr 2343782.

¹³⁴⁵ Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 lutego 2015 r. sygn. akt I PK 171/14, LEX nr 1663395.

¹³⁴⁶ Zob. więcej na ten temat w podrozdziale 3.

piastunów uzależniony jest od charakteru przepisu, który został naruszony poprzez działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem. Odpowiedzialność stanowiąca następstwo określonego sposobu postępowania przybiera więc charakter indywidualny. Dlatego, nie sposób skatalogować przypadki, w których organy wykonawcze lub ich poszczególni członkowie będą ponosić odpowiedzialność. Na podstawie przeprowadzonego studium można stwierdzić, że odpowiedzialność z tytułu niezgodnego z prawem wykonywania zadań i kompetencji będzie się dzielić na odpowiedzialność ponoszoną osobiście oraz odpowiedzialność ponoszoną pośrednio. W pierwszym przypadku mowa jest o ponoszeniu sankcji przez konkretnego członka organu wykonawczego tj. osoby fizycznej. Do tej kategorii należy zaliczyć odpowiedzialność o charakterze karnym, politycznym, a także wynikającej z naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Natomiast odpowiedzialność ponoszona pośrednio wynika z przepisów, które co prawda nawiązują do niezgodnego z prawem postępowania organów wykonawczych, ale ostateczne poniesienie konsekwencji obciąża jednostkę samorządu terytorialnego. Należy jednak dostrzec, że wystąpienie odpowiedzialności pośredniej może stanowić przyczynę wyciągnięcia konsekwencji bezpośrednio od organów wykonawczych bądź ich piastunów.

3. Zawieszenie oraz wygaśnięcie mandatu w organie wykonawczym, zakończenie sprawowania funkcji przez organ wykonawczy

Czas pełnienia funkcji w organie wykonawczym jest ściśle określony w przepisach prawa. Upływ ustalonego terminu sprawowania funkcji skutkuje koniecznością przeprowadzenia ponownego wyboru na funkcję wójta bądź członka kolegialnego organu wykonawczego. Zakończenie sprawowania funkcji może jednak nastąpić nie tylko z powodu upływu kadencji wójta bądź wyboru kolegialnego organu wykonawczego przez radę powiatu, sejmik województwa następnej kadencji, ale również z przyczyn niedających się pogodzić z pełnieniem funkcji. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że w trakcie członkostwa w organie wykonawczym może zaistnieć przesłanka, która będzie wymagać definitywnego wygaśnięcia podstawy sprawowania funkcji. Nie jest również wykluczone pojawienie się przemijającej przeszkody, która stanowić będzie podstawę do tymczasowego przerwania pełnienia funkcji. Istotne jest jednak, aby niezależnie od charakteru zaistniałej przeszkody została zachowana ciągłość władzy wykonawczej.

3.1. Przejściowe przeszkody w sprawowaniu mandatu lub funkcji, zawieszenie organów wykonawczych

W pierwszej kolejności należy odnieść się do zagadnienia tymczasowej utraty możliwości sprawowania funkcji. Ustawodawca w art. 28g ust. 1 u.s.g. wskazał, że w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowanej tymczasowym aresztowaniem, odbywaniem kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne, odbywaniem kary aresztu, niezdolności do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni lub zawieszeniem w czynnościach służbowych – jego zadania i kompetencje przejmuje zastępca, a w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę – pierwszy zastępca. Natomiast w przypadku, gdyby wójt nie powołał zastępcy bądź nie złożył jeszcze ślubowania zadania i kompetencje organu wykonawczego przejmuje osoba wyznaczona przez Premiera Rady Ministrów, na wniosek wojewody przekazany za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej.¹³⁴⁷ Nie ulega wątpliwości, że celem art. 28g u.s.g. jest zachowanie ciągłości w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta w sytuacjach nadzwyczajnych.¹³⁴⁸ Jak podkreślił Wojewódzki Sąd

¹³⁴⁷ por. art., 28h u.s.g.

¹³⁴⁸ J. Czerw, *Art. 28(g) [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 667.

Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 30 maja 2018 r. przejęcie zadań i kompetencji nie oznacza zmiany na stanowisku wójta, ale nadaje zastępcy wójta miano pełnoprawnego organu gminy wraz z przyznaniem pełnej aktywności organu wykonawczego.¹³⁴⁹ Wraz z zaistnieniem przesłanki, przewodniczący organu stanowiącego informuje wojewodę w terminie 48 godzin od powzięcia wiadomości, w formie pisemnej o zaistnieniu okoliczności uzasadniającej przejęcie zadań i kompetencji wójta przez jego zastępcę lub konieczność wyznaczenia osoby przez Prezesa Rady Ministrów.¹³⁵⁰ Długość tymczasowego sprawowania funkcji w zastępstwie wójta została określona w art. 28g ust. 6 u.s.g. i trwa:

- 1) od dnia zatrzymania wójta do dnia jego zwolnienia;
- 2) od dnia wskazanego w wezwaniu wójta do stawienia się w zakładzie karnym do dnia jego zwolnienia;
- 3) w okresie wskazanym w zaświadczeniu lekarskim;
- 4) w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych, o którym mowa w postanowieniu prokuratora albo w postanowieniu sądu o zastosowaniu środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych

- jednak nie dłużej niż do dnia wygaśnięcia mandatu wójta. Stosownie jednak do art. 28f ust. 2 u.s.g. w przypadku wygaśnięcia mandatu zastępowanego wójta osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów do wykonywania zadań i obowiązków wójta pełni funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta.

Tytułem uzupełnienia wypada dostrzec, że dyspozycja art. 28g u.s.g. nie stanowi ograniczenia prawa do powierzenia przez wójta prowadzenia określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy lub sekretarzowi gminy w rozumieniu art. 33 ust. 4 u.s.g. Organ wykonawczy posiada bowiem uprawnienie do powierzenia czynności na wypadek jego nieobecności z innej przyczyny niż wskazana w art. 28g ust. 1 u.s.g.¹³⁵¹ Jest to regulacja niezależna od tego, w jakim zakresie wójt upoważnił swoich zastępców do jego reprezentowania.¹³⁵²

Na kanwie pozostałych samorządowych ustaw ustrojowych brak jest odpowiednika art. 28g u.s.g. Wynika to z istoty kolegialności organu wykonawczego w powiecie lub województwie. W przypadku nieobecności jednego z członków zarządu nadal możliwa jest

¹³⁴⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 30 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 440/18, LEX nr 2557593.

¹³⁵⁰ por. art. 28g ust. 7 u.s.g.

¹³⁵¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 sierpnia 2020 r. sygn. akt III SA/gl 355/20, LEX nr 3055118.

¹³⁵² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2021 r. sygn. akt III OSK 3769/21, LEX nr 3340538.

realizacja, co do zasady, zadań i kompetencji władzy wykonawczej, gdy co zasady rozstrzygnięcia podejmowane są zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu. Nieobecność przewodniczącego zarządu powiatu lub województwa powoduje, że jego zadania przejmowane są przez odpowiednio wicestarostę lub wicemarszałka na zasadach określonych w statucie jednostki samorządu terytorialnego.¹³⁵³

Problematyczną kwestią może być jednak długotrwała nieobecność marszałka województwa. W świetle art. 57 ust. 1 u.s.w., oświadczenia woli w imieniu województwa składa marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, chyba że statut województwa stanowi inaczej. Może się więc zdarzyć sytuacja, w której statut jednostki nie będzie przewidywać innej możliwości składania oświadczeń woli. Wówczas efektywne wykonywanie zadań i kompetencji organu wykonawczego będzie niemożliwe. Jest to jednak problem natury czysto teoretycznej, ponieważ w dniu sporządzania niniejszej dysertacji statuty wszystkich województw zawierają odmienne postanowienia.¹³⁵⁴

¹³⁵³ Por. §4 ust. 4 Załącznika do uchwały Nr 340/XLIV/2006 Rady Powiatu Nowotarskiego z dnia 28 września 2006 r. w sprawie nadania Statutu Starostwu Powiatowemu w Nowym Targu, Dz. Urz. Woj. Małop. z 2006 r. nr 736, poz. 4431, §5 Załącznika nr 2 do uchwały Nr I/33/2/01 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 23 kwietnia 2001 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Śląskiego t.j. Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2017 r. poz. 6351.

¹³⁵⁴ Por. §131 ust.1 uchwały Nr XLIX/850/10 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 18 lutego 2010 r., Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2010 r. nr 47, poz. 693, §84 ust. 1 załącznika do uchwały Nr 72/99 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 23 marca 1999 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Kujawsko-Pomorskiego, t.j. Dz. Urz. Woj. Kujaw. z 2019 r. poz. 1136, §75 ust. 1 załącznika do uchwały Nr XIV/151/99 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 25 października 1999 r. t.j. Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2019 r. poz. 5691, §66 ust. 4 załącznika do uchwały Nr XL/462/13 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 9 września 2013 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Lubuskiego, Dz. Urz. Woj. Lubus. z 2013 r. poz. 1992, §86 załącznika do uchwały Nr 145/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 września 2009 r. w sprawie Statutu Województwa Mazowieckiego, t.j. Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2019 r. poz. 1460, §51 ust. 1 Załącznika do uchwały Nr I/33/2/01 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 23 kwietnia 2001 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Śląskiego t.j. Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2017 r. poz. 6351, §103 ust. 1 załącznika do uchwały Nr XXI/290/08 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Małopolskiego t.j. Dz. Urz. Woj. Małop. z 2021 r. poz. 6085, §62 ust. 1 uchwały nr XXXVI/346/2005 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Opolskiego t.j. Dz. Urz. Woj. Opols. z 2021 r. poz. 2836, §76 ust. 1 uchwały Nr X/103/99 Sejmiku Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z dnia 29 września 1999 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Podkarpackiego, Dz. Urz. Woj. Podka. z 1999 r. nr 28 poz. 1247, ze zm., §18 załącznika do uchwały Nr XIV/131/04 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 26 stycznia 2004 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Podlaskiego, t.j. Dz. Urz. Woj. Podla. z 2019 r. poz. 3489, §28 załącznika do uchwały Nr 541/XL/02 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Województwa Pomorskiego, Dz. Urz. Woj. Pomor. z 2002 r. nr 39, poz. 905, ze zm., §76 ust. 1 załącznika do uchwały Sejmiku Województwa Wielkopolskiego Nr XVI/201/2003 z dnia 23 listopada 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Wielkopolskiego, t.j. Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2018 r. poz. 8635, §78 ust. 1 załącznika do uchwały nr VIII/92/19 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Zachodniopomorskiego, t.j. Dz. Urz. Woj. Zacho. z 2021 r. poz. 2397, §34 ust. 1 załącznika do uchwały nr XXX/775/08 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 26 sierpnia 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Łódzkiego, t.j. Dz. Urz. Woj. Łódzk. z 2017 r. poz. 5236, §144 ust. 1 załącznika do uchwały Nr IX/136/99 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 30 sierpnia 1999 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Świętokrzyskiego, t.j. Dz. Urz. Woj. Święt. z 2020 r. poz. 2612, §59 ust. 1 uchwały Nr X/114/99 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 14 października 1999 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Warmińsko-Mazurskiego, t.j. Dz. Urz. Woj. Warmi. z 2016 r. poz. 4971.

Źródłem kolejnej przerwy w sprawowaniu funkcji w organie wykonawczym jest instytucja zawieszenia organów jednostek samorządu terytorialnego. W przeciwieństwie do przemijającej przeszkody wynikającej z osobistej sytuacji piastuna, zawieszenie organu jednostki samorządu terytorialnego jest ściśle związane z nieprawidłową realizacją zadań i kompetencji. Jest to wyraz nadzoru prowadzonego przez organy nadzorcze. W art. 97 ust. 1 u.s.g. oraz w art. 84 ust. 1 u.s.p. ustawodawca wskazał, że w przypadku nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy jednostki, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję lub wyboru zarządu przez organ stanowiący nowej kadencji. Natomiast w art. 85 ust. 1 u.s.w. ustawodawca uzależnił możliwość zastosowania instytucji zawieszenia organów jednostki od nierokującego szybkiej poprawy i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych.¹³⁵⁵ Instytucja zawieszenia organów jednostki samorządu terytorialnego będzie mieć zawsze zastosowanie względem wójta, zarządu oraz rady gminy, powiatu lub sejmiku województwa jednocześnie. Na gruncie art. 97 ust. 1 u.s.g., art. 84 ust. 1 u.s.p., art. 85 ust. 1 u.s.w. nie jest uprawniona wykładnia rozgraniczająca działanie obu rodzajów organów, które przy wykonywaniu zadań publicznych traktowane są jako system wzajemnie powiązany.¹³⁵⁶ Niezależnie od tego w jakim stopniu jeden z organów przyczynił się do niekorzystnej sytuacji, z uwagi na ich wzajemne funkcjonalne powiązanie, skutki zastosowania tego środka nadzoru obejmują oba organy.¹³⁵⁷

Należy dostrzec, że uprawnienie Prezesa Rady Ministrów bez wątpienia jest zaliczane przez ustawodawcę do środków nadzorczych. Wskazuje na to ulokowanie instytucji zawieszenia organów w rozdziale zatytułowanym *nadzór nad działalnością gminną (powiatu, województwa)*. Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP nadzór Prezesa Rady Ministrów nad działalnością samorządu terytorialnego powinien opierać się na kryterium legalności. W tym kontekście mogą więc pojawić się wątpliwości co do zgodności podstawy prawnej zawieszenia organów jednostki z ustawą zasadniczą.

¹³⁵⁵ Różnica w sposobie określenia przesłanki zawieszenia jednostki samorządu terytorialnego występująca pomiędzy art. 97 ust. 1 u.s.g. (art. 84 ust. 1 u.s.p.) a art. 85 ust. 1 u.s.w. zdaje się mieć charakter czysto redakcyjny. Jednakże po raz kolejny redakcja poszczególnych samorządowych ustaw ustrojowych wskazuje na swoistą indolencję ustawodawcy.

¹³⁵⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2009 r. sygn. akt II OSK 1786/09, LEX nr 589043.

¹³⁵⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2016 r. sygn. akt II SA/Wa 482/16, LEX nr 2055129.

Wykorzystanie w samorządowych ustawach ustrojowych sformułowań takich jak: *brak skuteczności, przedłużający się, nierokujący nadziei na szybką poprawę* wskazuje, że intencją ustawodawcy było oparcie instytucji zawieszenia organów na kryteriach ocennych.¹³⁵⁸ Innymi słowy, możliwość ingerencji Prezesa Rady Ministrów w funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego została związana z kryterium celowościowym.¹³⁵⁹ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 marca 2013 r., dostrzegając potencjalną niespójność art. 97 ust. 1 u.s.g., art. 84 ust. 1 u.s.p., art. 85 ust. 1 u.s.w. z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, uznał, że przedłużający się i nierokujący nadziei na szybką poprawę brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych jest zawsze skutkiem naruszeń przepisów prawa przez organy gminy, powiatu lub województwa.¹³⁶⁰ Natomiast w wyroku z dnia 26 października 2016 r. skład orzekający stwierdził, że pomimo konieczności przeprowadzenia oceny stanu faktycznego pod kątem celowościowym, to zasadniczym kryterium nadzoru pozostanie legalność działania władz samorządowych.¹³⁶¹ Przedłużający się, bez nadziei na szybką poprawę, brak skuteczności w wykonywaniu ustawowo przekazanych jednostce samorządu terytorialnego zadań publicznych zawsze wiąże się z naruszaniem Konstytucji RP i ustaw.¹³⁶² Podstawową przesłanką podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego o zawieszeniu organów i ustanowieniu zarządu komisarycznego jest więc brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych, który jest konsekwencją naruszania prawa i płynących z niego obowiązków.¹³⁶³

W ocenie autora niniejszej pracy, stanowisko wyrażone przez judykaturę należy uznać za swoiste doszukiwanie się konstytucyjności art. 97 ust. 1 u.s.g., art. 84 ust. 1 u.s.p., art. 85 ust. 1 u.s.w. w sytuacji, gdy jednoznacznie ustawodawca wprowadził kryterium nadzoru nieprzewidziane w ustawie zasadniczej. Aby prawidłowo wyjaśnić wadliwość przedstawionych orzeczeń, należy porównać akt nadzorczy polegający na zawieszeniu organów z typowym działaniem nadzorczym prowadzonym przez wojewodę. W przypadku badania legalności uchwał, organ nadzoru bada jej zgodność z normą o charakterze materialnym, proceduralnym i ustrojowym. Nie może więc dokonać badania aktu pod żadnym innym kątem tj. celowości bądź gospodarności.¹³⁶⁴ Jeżeli np. uchwała została podjęta bez podstawy prawnej, to jej dalszy byt należy uznać za niezgodny z prawem. Natomiast w

¹³⁵⁸ Z. Leoński, *Nadzór nad działalnością gminy*, Warszawa 1991, s. 18.

¹³⁵⁹ P. Chmielnicki, *Art. 97 [w:], Ustawa o samorządzie gminnym (...)*, s. 1183.

¹³⁶⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2013 r. sygn. akt II OSK 135/13, LEX nr 1340168.

¹³⁶¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2016 r. sygn. akt II OSK 2347/16, LEX nr 2199390.

¹³⁶² Tamże.

¹³⁶³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2009 r. sygn. akt II OSK 1786/09, LEX nr 589043.

¹³⁶⁴ P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 61.

przypadku zawieszenia organów, przesłanką rozstrzygnięcia nadzorczego nie jest niezgodność działania z prawem, lecz *przedłużająca się nieskuteczność w wykonywaniu zadań publicznych*. Oznacza to, że dla zawieszenia organów nie jest wystarczające stwierdzenie braku legalności działania, lecz konieczne jest stwierdzenie nieskutecznego wykonywania zadań i kompetencji przez dłuższy czas.

K. Borówka wyraziła pogląd, wedle którego należy odróżnić pojęcie kryterium nadzoru od przesłanek, czyli okoliczności uzasadniających zastosowanie środka nadzoru w konkretnym przypadku.¹³⁶⁵ Wówczas uznać należy, że Prezes Rady Ministrów powinien dokonać oceny wystąpienia przesłanek pod względem legalności działań organów wspólnoty samorządowej.¹³⁶⁶ Wprowadzone rozróżnienie nie rozwiązuje jednak wątpliwości co do faktycznych przyczyn uzasadniających zastosowanie środka nadzorczego. Literalna wykładnia art. 97 ust. 1 u.s.g., art. 84 ust. 1 u.s.p., art. 85 ust. 1 u.s.w. wskazuje, że instytucja zawieszenia organów jednostki może być zastosowana nawet w sytuacji, gdy organy danej jednostki w najmniejszym stopniu nie naruszają prawa.¹³⁶⁷ Ustawodawca nie precyzuje, kiedy występuje przedłużający się stan oraz na podstawie jakich kryteriów należy ocenić skuteczność działania władz samorządowych. Prezes Rady Ministrów został wyposażony w instrument, który umożliwia ingerowanie w działalność organów jednostek samorządu terytorialnego na podstawie subiektywnie obranych kryteriów efektywności. Organ nadzoru działa w ramach uznania administracyjnego, którego granice wyznaczają przesłanki zawieszenia organów gminy, powiatu lub województwa.¹³⁶⁸ W sposobie sformułowania przesłanki zawieszenia organów jednostki należy upatrywać zagrożenia dla samodzielności działania gmin, powiatów oraz województw. Od woli Prezesa Rady Ministrów będzie bowiem uzależnione czy w tożsamych przypadkach zostanie wykorzystany omawiany środek nadzoru.

Wątpliwości co do *otwartego* charakteru instytucji zawieszenia organów jednostki są wzmacniane treścią art. 97 ust. 2 u.s.g., art. 84 ust. 2 u.s.p., art. 85 ust. 2 u.s.w.. Przyjmuje się bowiem, że ustanowienie zarządu komisarycznego musi być poprzedzone przeprowadzeniem procedury sanacyjnej.¹³⁶⁹ W pierwszej kolejności przedstawiane są zarzuty, a następnie wzywa się organy do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji jednostki samorządu terytorialnego. Co ważne, przepisy samorządowych ustaw ustrojowych nie wskazują podmiotu

¹³⁶⁵ K. Borówka, *Zarządzenie zastępcze wojewody*, Warszawa 2018, s. 78.

¹³⁶⁶ Tamże.

¹³⁶⁷ J. Lemańska, *Kryterium czy kryteria nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego?* Samorząd Terytorialny 5/2017, s. 34.

¹³⁶⁸ K. Wojciechowska, *Art. 97 [w:], Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. Sebastian Gajewskim, Aleksander Jakubowski, Warszawa 2018, s. 740.

¹³⁶⁹ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 119.

odpowiedzialnego za przedstawienie zarzutów oraz wezwania.¹³⁷⁰ Przepisy nie określają też dokładnego terminu, w jakim powinien zostać przedłożony program poprawy sytuacji w gminie, powiecie lub województwie. W orzecznictwie wskazano, że Prezes Rady Ministrów stosując instytucję zawieszenia organów, zobowiązany jest do kierowania się regułami postępowania administracyjnego.¹³⁷¹ Dlatego, organ nadzoru powinien respektować zasady dochodzenia do prawdy obiektywnej oraz do wyczerpującego informowania stron o okolicznościach, które mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie.¹³⁷²

Przedstawienie zarzutów oraz wezwania do przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy są niezbędnymi przesłankami umożliwiającymi ustanowienia przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej zarządu komisarycznego.¹³⁷³ Komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów z dniem powołania na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję lub do wyboru zarządu przez radę kolejnej kadencji.

Środek nadzorczy w postaci zawieszenia organów jednostek samorządu terytorialnego stanowi gwarancję realizacji interesu wspólnot terytorialnych. Jednakże związanie możliwości wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z kryteriami celowościowymi budzi wątpliwości co do transparentności jego zastosowania. Postulować należy o doprecyzowanie przesłanek zawieszenia organów, likwidując tym samym wątpliwości związane ze zgodnością art. 97 ust. 1 u.s.g., art. 84 ust. 1 u.s.p., art. 85 ust. 1 u.s.w. z Konstytucją RP.

3.2. Wygaśnięcie mandatu, zakończenie sprawowania funkcji w organie wykonawczym

Ustawodawca regulując zagadnienie długości pełnienia mandatu przez wójta lub sprawowania funkcji w zarządzie powiatu lub województwa kierował się zasadą stabilności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Wyrazem intencji prawodawcy jest przede wszystkim oparcie trybu odwoławczego o szczególnie istotne przesłanki, a także na konieczności uzyskania kwalifikowanej większości w trakcie referendum gminnego lub

¹³⁷⁰ J. Wyporska-Frankiewicz, E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, *Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020, s. 142.

¹³⁷¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2012 r. sygn. akt II SA/Wa 1329/12, LEX nr 1258346.

¹³⁷² Tamże.

¹³⁷³ por. art. 97 ust. 2-3 u.s.g., art. 84 ust. 2-3 u.s.p., art. 85 ust. 2-3 u.s.w.

podejmowania uchwały odwoławczej przez organ stanowiący powiatu lub województwa.¹³⁷⁴ Nie powinien więc dziwić fakt, że podstawową przyczyną wygaśnięcia mandatu organu wykonawczego w gminie jest upływ kadencji organu stanowiącego.¹³⁷⁵ Zgodnie z art. 26 ust. 2 *in fine*, w związku z art. 16 u.s.g. kadencja wójta upływie po 5 latach, licząc od dnia wyboru rady gminy.¹³⁷⁶ Przy obliczeniu konkretnej długości kadencji organów gminy powinien mieć zastosowanie art. 112 k.c., w myśl którego termin określony, kończy się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było - w ostatnim dniu tego miesiąca. Wypada w tym miejscu podkreślić, że powyższa zasada nie znalazła zastosowania dla organów jednostek samorządu terytorialnego w kadencji 2018-2023. W art. 1 ustawy z dnia 29 września 2022 r. ustawodawca postanowił o przedłużeniu kadencji do dnia 30 kwietnia 2024 r. Konkretny dzień zakończenia kadencji będzie uzależniony od dnia przeprowadzenia wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego. Do obiegu prawnego wprowadzono więc przepis o charakterze szczególnym, względem art. 16 u.s.g.¹³⁷⁷

Nie oznacza to jednak, że upływ kadencji jest równoznaczny z zaprzestaniem sprawowania funkcji. W u.s.g. przyjęto zasadę ciągłości organu wykonawczego, w myśl której w żadnym momencie nie występuje luka czasowa w postaci nieobsadzenia stanowiska wójta.¹³⁷⁸ Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.s.g. wójt pełni swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta albo osobę wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów do pełnienia funkcji organu wykonawczego w gminie. W przeważającej ilości przypadków wójt będzie zatem obowiązany do piastowania urzędu do czasu złożenia ślubowania przez jego następcę.¹³⁷⁹ W okresie przejściowym zadaniem dotychczasowego wójta jest wykonywanie zadań publicznych przydanych w drodze ustawowej, w przewidzianych do tego formach.¹³⁸⁰ Ustawodawca nie ograniczył zakresu działalności organu wykonawczego w okresie po upływie kadencji, a zatem możliwe jest wykonywanie wszelkich zadań i kompetencji. Wydaje się jednak, że intencją ustawodawcy było niedopuszczenie do faktycznego zawieszenia wykonywania zadań w gminie. Oznacza to, że wójt powinien podejmować działania związane

¹³⁷⁴ J. Czerw, P. Świerczyński, *Change of Composition of Voivodeship Board as a Result of Changing Its Statute in the Context of Keeping Principles of Polish Structural Administrative Law*, *Studia Iuridica Lublinensia* vol. XXIX, 5, 2020, s. 42.

¹³⁷⁵ M. Karciarz, *Status prawny burmistrza – 6.2. Wygaśnięcie mandatu burmistrza* [w:], *Vademecum wójta (...)*,

¹³⁷⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2010 r. sygn. akt II PK 250/09, LEX nr 1663572.

¹³⁷⁷ Zob. więcej na ten temat w rozdziale III.

¹³⁷⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 października 2020 r. sygn. akt V SA/Wa 1895/19, LEGALIS nr 2549481.

¹³⁷⁹ R. Budzisz, *Doskonalenie (...)*, s. 190

¹³⁸⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 3 grudnia 2019 r. sygn. akt III AUa 960/19, LEX nr: 3042937.

wyłącznie z bieżącą działalnością jednostki, niepowodujące szczególnych obciążeń dla następcy.¹³⁸¹

Na gruncie u.s.p. oraz u.s.w. długość sprawowania funkcji przez członków zarządu została określona w sposób odmienny. Raz jeszcze należy przypomnieć, że kolegialny organ wykonawczy nie jest podmiotem o charakterze kadencyjnym. Skład zarządu może bowiem ewoluować w trakcie kadencji organu stanowiącego. Ponadto, ustawodawca nie związał bezpośrednio bytu zarządu z kadencją rady powiatu lub sejmiku województwa. Ciągłość funkcjonowania kolegielnego organu wykonawczego jest więc zachowana po zakończeniu kadencji organu stanowiącego. Nie oznacza to jednak, że konkretny skład zarządu może sprawować funkcje przez czas nieokreślony. W powiecie istotny jest art. 28 u.s.p., w którym uznano, że zarząd powiatu działa do dnia wyboru nowego zarządu, z zastrzeżeniem art. 29 ust. 5 u.s.p. Natomiast w województwie zastosowanie będzie mieć art. 42 u.s.w. Prawodawca przyjął, że po upływie kadencji sejmiku województwa zarząd województwa działa do dnia wyboru nowego zarządu województwa.

Porównanie treści art. 42 u.s.w. z dyspozycją art. 28 u.s.p. mogłoby prowadzić do wniosku, że w województwie zasada ciągłości organu wykonawczego ma zastosowanie wyłącznie w przypadku zakończenia działalności organu stanowiącego.¹³⁸² Jednakże biorąc pod uwagę tożsamość zasad kształtowania składu zarządu w powiecie oraz województwie, przyjmując należy, że na szczeblu regionalnym granicą działalności organu wykonawczego również jest wyłącznie dzień wyboru nowego zarządu, niezależnie od momentu przeprowadzenia wyboru. Może się jednak okazać, że zarząd wybrany na początku kadencji organu stanowiącego nie został odwołany i trwał przez okres 5 lat. Wówczas przyjmując należy zasadę, że kolegialny organ wykonawczy zawsze zakończy swoją działalność wraz z wyborem nowego zarządu przez radę powiatu lub sejmik województwa nowej kadencji. Zgodnie z art. 27 ust. 1 u.s.p. oraz art. 32 ust. 1 u.s.w. organ stanowiący jest zobowiązany do wyboru zarządu w terminie do 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Nie jest przy tym istotna wola radnych nowej kadencji w utrzymaniu zarządu w dotychczasowym składzie. Zawsze konieczne jest przeprowadzenie ponownego wyboru zarządu przez radę powiatu lub sejmik województwa nowej kadencji.¹³⁸³ Pojęcie *nowego zarządu* należy utożsamiać z aktami stanowiącymi podstawę sprawowania funkcji, nie zaś z konkretnymi osobami fizycznymi. Jeżeli zaś organ stanowiący nie dokona wyboru zarządu, w

¹³⁸¹ Postulowana zasada nie będzie mieć zastosowania w przypadku reelekcji wójta.

¹³⁸² A. Marekwa, *Art. 42 [w:] Ustawa o samorządzie województwa (...)*, s. 438.

¹³⁸³ Cz. Martysz, *Art. 28 [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym (...)*, s. 539.

myśl art. 29 u.s.p. oraz art. 33 u.s.w. to wówczas działalność dotychczasowego zarządu ulega zakończeniu w chwili wyznaczenia osoby pełniącej funkcję organów powiatu lub województwa przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.¹³⁸⁴

Zakończenie sprawowania funkcji w organie wykonawczym wskutek zakończenia kadencji wójta lub wyboru zarządu przez organ stanowiący powiatu lub województwa nowej kadencji ma również wpływ na stosunek pracy piastuna. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 73 § 2 k.p. stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu. Jest to przepis o charakterze szczególnym w stosunku do ogólnych regulacji prawnych o rozwiązywaniu stosunków pracy opartych na innych podstawach, ponieważ ustawodawca nie przewidział możliwości zastosowania okresów wypowiedzenia. Ponadto, jedyną przesłanką umożliwiającą rozwiązanie stosunku pracy jest wygaśnięcie mandatu.¹³⁸⁵ Stosunek pracy z wyboru nie może więc ustać poprzez jego wypowiedzenie lub rozwiązanie bez wypowiedzenia.¹³⁸⁶ Dalszy los byłego piastuna organu wykonawczego sprowadza się do definitywnego zerwania relacji służbowych lub do ponownego zatrudnienia w tej samej jednostce samorządu terytorialnego poprzez ponowny wybór.

W pierwszym przypadku byłemu członkowi organu wykonawczego przysługuje prawo do otrzymania odprawy w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia obliczonego według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy.¹³⁸⁷ Jest to świadczenie odrębne i niezależne od wynagrodzenia za pracę, dlatego organ stanowiący nie może rozstrzygać o jej przyznaniu bądź też o jej wysokości.¹³⁸⁸ Wypada również dostrzec, że odprawa, o której mowa w art. 40 u.p.s. jest rozwiązaniem szczególnym względem prawa do odprawy wynikającej z art. 75 k.p. Na kanwie k.p. ustawodawca przyznał prawo do odprawy w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia. Zasadniczą różnicą pomiędzy omawianymi odprawami jest fakt, że rozwiązanie przyjęte w pragmatyce pracownika samorządowego znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku rozwiązania stosunku pracy w związku z upływem kadencji.¹³⁸⁹ Wyłączenie prawa do jednorazowej odprawy określonej w art. 75 k.p.

¹³⁸⁴ por. art. 29 ust. 3a u.s.p., art. 33 ust. 4 u.s.w.

¹³⁸⁵ Ł. Pisarczyk, T. Zieliński, *Art. 73 [w:] Kodeks pracy. (...)*, s. 477.

¹³⁸⁶ Tamże.

¹³⁸⁷ por. art. 40 ust. 1 u.p.s.

¹³⁸⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 31 maja 2011 r. sygn. akt IV SA/GI 413/11, LEX nr 1154805.

¹³⁸⁹ Użyte w art. 40 ust. 1 u.p.s. sformułowanie *w związku z upływem kadencji* może budzić wątpliwości interpretacyjne w przypadku określenia chwili, w którym prawo do jej nabycia uzyskają członkowie kolegialnych organów wykonawczych. Pełnienie funkcji przez członków zarządu powiatu lub województwa nie jest związane z pojęciem kadencyjności. Stosując jednak wykładnię celowościową uznać należy, że w intencji ustawodawcy było przyznanie wyższej odprawy wyłącznie tym piastunom, których mandat wygaś z przyczyny podstawowej tj.

dotyczy tylko takiej sytuacji, w której pracownikowi przysługuje trzymiesięczna odprawa.¹³⁹⁰ Oznacza to, że prawo do odprawy z art. 40 u.p.s. uzyskuje wójt po upływie kadencji organu stanowiącego, a członkowie zarządu powiatu lub województwa po wyborze zarządu przez radę powiatu lub sejmik województwa nowej kadencji.

Poza prawem do odprawy byłemu piastunowi organu wykonawczego, który w związku z wyborem pozostawał na urlopie bezpłatnym, przysługuje prawo powrotu do pracy u pracodawcy, który zatrudniał go w chwili wyboru, na stanowisko równorzędne pod względem wynagrodzenia z poprzednio zajmowanym, jeżeli zgłosi swój powrót w ciągu 7 dni od rozwiązania stosunku pracy z wyboru. Niedotrzymanie tego warunku powoduje wygaśnięcie stosunku pracy, chyba że nastąpiło z przyczyn niezależnych od pracownika.¹³⁹¹

Drugim przypadkiem jest natomiast ponowny wybór osoby fizycznej do organu wykonawczego tej samej jednostki, a zatem ponowne nawiązanie stosunku pracy. Wówczas pracownikowi nie przysługuje prawo do trzymiesięcznej odprawy, wynikające z ustania poprzedniego stosunku pracy.¹³⁹²

Tytułem uzupełnienia należy podkreślić, że rozważania dotyczące stosunku pracy nie mają zastosowania względem członków zarządu powiatu lub województwa, których relacja z jednostką samorządu terytorialnego nie została oparta na stosunku pracy z wyboru. Wówczas wygaśnięcie podstawy sprawowania funkcji pozbawia byłego piastuna jakichkolwiek praw względem byłego pracodawcy.

3.3. Wygaśnięcie mandatu wójta przed upływem kadencji

Wobec przeprowadzonego studium w rozdziale III niniejszej pracy, należy raz jeszcze przypomnieć, że osoba kandydująca na stanowisko wójta uzyskuje mandat w chwili dokonania wyboru.¹³⁹³ Prawidłowa identyfikacja chwili uzyskania mandatu przez wójta jest szczególnie istotna w świetle art. 492 k.w. Ustawodawca w art. 492 § 1 k.w. określił bowiem okoliczności, których wystąpienie skutkować będzie wygaśnięciem mandatu z mocy prawa. Wypada podkreślić, że okoliczności zostały sformułowane w sposób precyzyjny, ponieważ instytucja

upływu kadencji wójta lub wyboru zarządu przez organ stanowiącej nowej kadencji. Oznacza to, że prawo do odprawy określonej w art. 40 ust. 1 u.p.s. uzyskują wyłącznie członkowie kolegialnych organów wykonawczych, którzy zostali zastąpieni przez członków zarządów wybranych przez nowo wybrany organ stanowiący. Dokonując pewnego uproszczenia można stwierdzić, że pojęcie *upływu kadencji* w stosunku do członków zarządu powiatu lub województwa należy odnosić do kadencji rady powiatu lub sejmiku województwa.

¹³⁹⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2000 r. sygn. akt I PKN 623/99, OSNP 2001/20/614.

¹³⁹¹ por. art. 74 k.p.

¹³⁹² por. art. 40 ust. 2 u.p.s.

¹³⁹³ A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Art. 492* [w:], *Kodeks wyborczy. (...)*, s. 898.

wygaśnięcia mandatu stanowi wkroczenie w wolę wyborców, wyrażoną w akcie głosowania.¹³⁹⁴ Podstawową przyczyną skutkującą wygaśnięcie mandatu jest odmowa złożenia ślubowania.¹³⁹⁵ Zgodnie z art. 29a ust. 1 u.s.g. objęcie obowiązków przez wójta następuje z chwilą złożenia ślubowania wobec rady gminy. Nie ulega zatem wątpliwości, że akt ślubowania jest nie tylko doniosłą chwilą dopełniającą uzyskanie mandatu, ale również stanowi obowiązek prawny wójta.¹³⁹⁶ Mając więc na uwadze, że dopiero od chwili złożenia ślubowania wójtowi przysługują pełnia praw i obowiązków zespolonych ze sprawowanym urzędem, ustawodawca wprowadził do porządku prawnego mechanizm zabezpieczający gminę przed przedłużającym się stanem zawieszony aktywności organu wykonawczego. Stosownie do art. 29a ust. 4 u.s.g. uchylenie się do złożenia ślubowania w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów wójta jest równoznaczne z odmową złożenia ślubowania. Należy również dostrzec, że odmowa złożenia ślubowania może być świadomą decyzją wójta np. ze względów osobistych. Ustawodawca dopuszczając możliwość złożenia odmowy, nie wskazał formy ani adresata oświadczenia woli wójta. Przyjąć zatem należy, że odmowa może zostać wyrażona zarówno w formie ustnej np. na sesji organu stanowiącego, jak również w formie pisemnej do rąk przewodniczącego rady gminy. W przypadku odmowy złożenia ślubowania, rada gminy stwierdza w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny, wygaśnięcie mandatu, po uprzednim umożliwieniu wójtowi złożenia wyjaśnień.¹³⁹⁷

Kolejną przesłanką uzasadniającą wygaśnięcie mandatu jest niezłożenie w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym.¹³⁹⁸ Zgodnie z art. 24h ust. 4 u.s.g. pierwsze oświadczenie majątkowe składane jest w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania, natomiast kolejne oświadczenia majątkowe składane są co roku do dnia 30 kwietnia, oraz na 2 miesiące przed upływem kadencji. Wątpliwości interpretacyjne może budzić zestawienie treści art. 492 § 1 pkt 2 k.w. z art. 24h ust. 5a u.s.g., wedle którego niedotrzymanie terminów skutkuje wezwaniem wójta przez wojewodę do niezwłocznego złożenia wyznaczając dodatkowy czternastodniowy termin, licząc od dnia skutecznego dostarczenia wezwania. Przyjąć należy, że użyte w art. 492 § 1 pkt 2 k.w. sformułowanie *niezłożenie w terminach* odnosi się zarówno do podstawowych dat, do których powinno zostać złożone oświadczenie majątkowe, jak również do dodatkowych terminów określonych przez

¹³⁹⁴ A. Rzetecka-Gil, *Utrata biernego prawa wyborczego po objęciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*. Glosa do wyroku WSA z dnia 25 kwietnia 2017 r., II SA/Lu 192/17, 2018, LEX wydanie elektroniczne.

¹³⁹⁵ por. art. 492 § 1 pkt 1 k.w.

¹³⁹⁶ G. Moroń, *Instytucja ślubowania wójta w polskim porządku prawnym*, Samorząd Terytorialny 7-8/2014, s. 131.

¹³⁹⁷ por. art. 492 § 2 k.w.

¹³⁹⁸ por. art. 492 § 1 pkt 2 k.w.

województwo. Wobec powyższego, utrata mandatu nastąpi po upływie czternastego dnia od chwili skutecznego doręczenia wezwania na adres urzędu gminy, bezpośrednio do rąk wójta lub upoważnionego do odbioru jego pracownika korespondencji, albo na adres domowy.¹³⁹⁹ Wówczas wygaśnięcie mandatu stwierdza rada gminy, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny, po uprzednim umożliwieniu wójtowi złożenia wyjaśnień.¹⁴⁰⁰

Wygaśnięcie mandatu może również nastąpić wskutek pisemnego zrzeczenia się mandatu.¹⁴⁰¹ Porównanie instytucji odmowy złożenia ślubowania z możliwością pisemnego zrzeczenia się mandatu może prowadzić do wniosku, wedle którego obie instytucje będą traktowane podobnie. Z wyrażonym wnioskiem wypada zgodzić się częściowo. Wydaje się, że do chwili faktycznego objęcia stanowiska przez wójta, zainteresowany może odstąpić od wykonywania mandatu zarówno na podstawie art. 492 § 1 pkt 1, jak również na podstawie pkt 3 k.w. W kontekście skuteczności złożonego oświadczenia woli nie jest istotne czy wójt wyrazi wolę zrzeczenia się mandatu, czy też odmowy złożenia ślubowania. W każdym z tych przypadków intencją wójta będzie rezygnacja z piastowania stanowiska wójta. Istotne jest jednak, że o ile w przypadku odmowy złożenia ślubowania ustawodawca nie określa formy oświadczenia woli, o tyle w przypadku powoływania się na art. 492 § 1 pkt 3 k.w. konieczne jest dotrzymanie formy pisemnej. Natomiast chwila złożenia ślubowania pozbawia wójta prawa do odmowy jego złożenia i tym samym zastosowanie znajduje wyłącznie instytucja pisemnego zrzeczenia się mandatu. Należy również dostrzec, że w przypadku pisemnego zrzeczenia się mandatu wójta, podmiotem odpowiedzialnym za stwierdzenie wygaśnięcia mandatu z dniem złożenia rezygnacji jest komisarz wyborczy.¹⁴⁰² Komisarz wyborczy zobowiązany jest wydać postanowienie w terminie 14 dni od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu.

Następna przesłanka wygaśnięcia mandatu związana jest z pojęciem biernego prawa wyborczego. Stosownie do art. 492 § 1 pkt 4 k.w. wygaśnięcie mandatu wójta następuje wskutek utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów.¹⁴⁰³ Prawidłowa wykładnia art. 492 § 1 pkt 4 k.w. sprowadza się do stwierdzenia, że w intencji ustawodawcy było odniesienie do sytuacji istniejącej w dacie wyborów tj. *braku prawa wybieralności* oraz do okoliczności występujących w trakcie kadencji tj. *utraty prawa wybieralności*.¹⁴⁰⁴ Oznacza

¹³⁹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 sierpnia 2016 r. sygn. akt II OSK 1237/16, LEX nr 2142027.

¹⁴⁰⁰ por. art. 492 § 2 k.w.

¹⁴⁰¹ por. art. 492 § 1 pkt 3 k.w.

¹⁴⁰² por. art. 492 § 2a k.w.

¹⁴⁰³ Zob. więcej na ten temat w rozdziale III.

¹⁴⁰⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2037/17, LEX nr 2406517.

to zatem, że posiadanie prawa wybieralności przez piastuna organu wykonawczego podlega *de facto* ciągłemu badaniu w trakcie trwania kadencji. Gwarancja zastosowania instytucji wygaśnięcia mandatu w przypadku utraty prawa wybieralności została zawarta w art. 492a k.w., poprzez zobowiązanie sądu do przesyłania komisarzowi wyborczemu, wojewodzie oraz przewodniczącemu rady gminy odpisów prawomocnych orzeczeń, o których mowa w art. 10 § 2 i art. 11 § 2 k.w., niezwłocznie po ich uprawomocnieniu.

Stwierdzenie wygaśnięcia mandatu z przyczyn określonych w art. 492 § 1 pkt 4 k.w. dokonywane jest przez komisarza wyborczego, w drodze obwieszczenia, w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisów prawomocnych orzeczeń. Informację komisarza wyborczego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej. Obwieszczenie komisarza wyborczego podlega zaskarżeniu na zasadach ogólnych, w myśl art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. jako na postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty i kończące postępowanie administracyjne prowadzone przed tym organem w sprawach wyborczych.¹⁴⁰⁵

Z dniem 31 marca 2023 r. została wprowadzona do art. 492 § 1 pkt 4a k.w. kolejna przesłanka do wygaśnięcia mandatu, odwołująca się do objęcia przez wójta urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej. Ustawodawca doprecyzował, że przesłanką utraty mandatu wójta nie jest sam wybór na Prezydenta Rzeczypospolitej, lecz objęcie urzędu rozumianego jako złożenie przysięgi przed Zgromadzeniem Narodowym.¹⁴⁰⁶ W dotychczasowym stanie prawnym wybór wójta na Prezydenta Rzeczypospolitej skutkowało koniecznością zrzeczenia się mandatu w organie wykonawczym. Co ważne, stosownie do art. 492 § 6 k.w. wygaśnięcie mandatu wójta nie wymaga stwierdzenia przez radę gminy lub komisarza wyborczego i następuje *ex lege* z chwilą złożenia przysięgi.

W art. 492 § 1 pkt 5 k.w. ustawodawca wprowadził przesłankę odnoszącą się do ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach, następuje wygaśnięcie mandatu z mocy prawa. Tytułem przypomnienia należy wskazać, że funkcji wójta nie można łączyć z funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie, członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem, zatrudnieniem w

¹⁴⁰⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 czerwca 2022 r. sygn. akt II SA/Po 310/22, LEX nr 3355583.

¹⁴⁰⁶ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 grudnia 2022 r., Druk nr 2897, IX Kadencja, s. 29

administracji rządowej, mandatem posła lub senatora.¹⁴⁰⁷ Ponadto, wójt będzie związany zakazami prowadzenia działalności gospodarczej, o których mowa w ustawie antykorupcyjnej.

Naruszenie powyższych zakazów nie zawsze będzie skutkowało tożsamymi konsekwencjami. Istotny jest bowiem moment wystąpienia sytuacji urzeczywistniającej przesłankę wygaśnięcia mandatu. Wobec regulacji z art. 492 § 4-5 k.w. należy wyraźnie oddzielić wystąpienie naruszenia zasady przed dniem dokonania wyboru wójta, od zaistnienia okoliczności w trakcie trwania kadencji.¹⁴⁰⁸

W pierwszym przypadku skutek prawny w postaci wygaśnięcia mandatu zostaje zawieszony na okres do trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Wówczas, wójt jest zobowiązany do zrzeczenia się funkcji lub zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej. Po upływie terminu wskazanego w art. 492 § 4 k.w., rada gminy stwierdza wygaśnięcie mandatu wójta, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od upływu terminu na zaprzestanie naruszania ustawowych zakazów łączenia funkcji. Obowiązek organu stanowiącego nie posiada jednak charakteru bezwzględnego. W orzecznictwie wyrażono pogląd, że ogólny pogląd co do celów instytucji prawnej nie może przysłonić indywidualnej specyfiki sprawy.¹⁴⁰⁹ Automatyzm i formalizm w stosowaniu przepisów dotyczących wygaśnięcia mandatu pochodzącego z wyborów prowadzi do podważenia równowagi między prawami wybieranych oraz wyborców a koniecznością osiągnięcia celów, którym służą nakazy i zakazy nakładane na osoby, które uzyskały mandat w wyniku wyborów, co prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności.¹⁴¹⁰ Konieczne jest więc zbadanie indywidualnego charakteru danej sytuacji, z uwzględnieniem celu zakazu, którego jest ograniczenie korupcji i wykorzystywania stanowisk publicznych dla własnych celów.¹⁴¹¹ Nie może być bowiem mowy o tożsamym traktowaniu wójta, który nie podjął żadnych kroków zmierzających do zadośćuczynienia obowiązkom ustawowym oraz wójta, który niezwłocznie po wyborze podjął kroki zmierzające do doprowadzenia do sytuacji zgodnej z prawem.¹⁴¹² Odmienne podejście będzie mieć zastosowanie w przypadku gdy np. z uwagi na odstępianie od umowy sprzedaży udziałów w

¹⁴⁰⁷ por. art. 27 u.s.g.

¹⁴⁰⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2017 r. sygn. akt II OSK 245/17, LEX nr 2297830.

¹⁴⁰⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2020 r. sygn. akt II SA/Po 20/20, LEX nr 2780650.

¹⁴¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r. sygn. akt K 8/07, OTK-A 2007/3/26.

¹⁴¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2013 r. sygn. akt II OSK 834/13, LEX nr 1328545.

¹⁴¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 października 2022 r. sygn. akt III SA/Wr 259/20, LEX nr 3434726.

spółce przez kupującego i konieczność zawarcia kolejnej umowy osiągnięcie celu trwało ponad trzy miesiące od dnia złożenia ślubowania.¹⁴¹³

W drugim przypadku nie może być natomiast mowy o wykorzystaniu zasady proporcjonalności w ocenie sytuacji wójta. Stwierdzić bowiem należy, że naruszenie omawianej zasady w trakcie kadencji będzie zawsze nosić znamiona działania świadomego i w pełni intencjonalnego. Dlatego, w pełni zasadnym będzie stwierdzenie przez radę gminy w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu, po uprzednim umożliwieniu wójtowi złożenia wyjaśnień.¹⁴¹⁴ Natomiast w przypadku naruszenia zasady *incompatibilitas*, o której mowa w art. 27 u.s.g., stwierdzenia wygaśnięcia mandatu z dniem wystąpienia przyczyny dokonuje komisarz wyborczy w formie postanowienia.¹⁴¹⁵

Dopełnieniem powyższej przesłanki jest art. 492 § 1 pkt 5a k.w., który wszedł w życie w dniu 13 lutego 2019 r. Ustawodawca postanowił zdefiniować wybór wójta na posła na Sejm, senatora albo posła do Parlamentu Europejskiego jako odrębną przesłankę wygaśnięcia mandatu wójta. Przyjęte rozwiązanie legislacyjne może budzić wątpliwości, ponieważ zagadnienie łączenia funkcji posła lub senatora z piastowaniem stanowiska w organie wykonawczym jest określone w art. 27 u.s.g., a zatem podstawą wygaśnięcia mandatu mógłby być nadal art. 492 § 1 pkt 5 k.w. Uwypuklona przesłanka została również umieszczona w art. 492 § 2a k.w., który statuuje wygaśnięcie mandatu wójta z dniem wystąpienia przyczyny. Tym samym, spełniono postulat Państwowej Komisji Wyborczej dotyczący ujednoczenia zagadnienia wygaśnięcia mandatu członków organów jednostek samorządu terytorialnego z zasadami obowiązującymi parlamentarzystów ubiegających się o mandat społeczny w wyborach samorządowych.¹⁴¹⁶ Do dnia 13 lutego 2019 r. wójtowie mogli bowiem w trakcie 14 dni, nie później jednak niż do dnia stwierdzenia przez komisarza wyborczego wygaśnięcia mandatu, zdecydować czy pozostają piastunami organu wykonawczego, czy też decydują się na sprawowanie funkcji posła lub senatora.¹⁴¹⁷ Nowelizacja ujednoczyła również zasady

¹⁴¹³ Tamże.

¹⁴¹⁴ por. art. 492 § 2 k.w.

¹⁴¹⁵ por. art. 492 § 2a k.w.

¹⁴¹⁶ Wypowiedź J. Porwich w trakcie Nadzwyczajnej Komisji do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego z dnia 30 stycznia 2019 r., link: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?skmr=NPW-13> [dostęp dnia 15 marca 2022 r.].

¹⁴¹⁷ Art. 492 § 2a k.w. w brzmieniu sprzed 13 lutego 2019 r. stanowił, że wygaśnięcie mandatu wójta z przyczyn, o których mowa w § 1 pkt 3 i 5 - w zakresie powodów wskazanych w art. 27 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, oraz pkt 6-7, stwierdza komisarz wyborczy, w drodze postanowienia, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Postanowienie komisarza wyborczego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej. Natomiast od dnia 13 lutego 2019 r. art. 492 § 2a k.w. przybrał brzmienie: wygaśnięcie mandatu wójta z dniem wystąpienia przyczyny, o której mowa w § 1 pkt 3 i 5 - w zakresie powodów wskazanych w art. 27 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, oraz pkt 5a-7, stwierdza komisarz wyborczy, w drodze postanowienia, w

określone na gruncie samorządowych ustaw ustrojowych i tym samym wójt został objęty skutkiem wyboru na posła lub senatora obowiązującym starostę oraz marszałka województwa od dnia 26 sierpnia 2014 r. Zgodnie bowiem z art. 26 ust. 3 u.s.p., art. 31 ust. 3 u.s.w. przewodniczący zarządu traci mandat w kolegiальnym organie wykonawczym w dniu wyboru na posła lub senatora.¹⁴¹⁸

Wygaśnięcie mandatu następuje również w przypadku orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na okres co najmniej do końca kadencji.¹⁴¹⁹ Ocena wystąpienia przesłanki powinna nastąpić z uwzględnieniem ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, która określa zasady orzekania o niezdolności do pracy na użytek organów rentowych wydających decyzje o świadczeniach przewidzianych w tej ustawie. W tym miejscu wypada podkreślić, że przesłanka określona w art. 492 § 1 pkt 6 k.w. była przedmiotem oceny przeprowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny. Wątpliwości budził bowiem nieusprawiedliwione ograniczenie dostępu osób niepełnosprawnych do pełnienia funkcji publicznych.¹⁴²⁰ Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzegł, że w polskim systemie orzekania o niepełnosprawności posiadanie orzeczenia o braku zdolności do pracy bądź samodzielnej egzystencji nie oznacza, że osoba nie może wykonywać żadnej pracy.¹⁴²¹ Redakcja art. 492 § 1 pkt 6 k.w. wskazuje więc, że choć osoby legitymujące się omawianymi orzeczeniami mogą zostać wybrane na urząd wójta, to w praktyce, dzień wyboru stanowić będzie moment aktualizacji przesłanki uzasadniającej wygaśnięcie mandatu. Natomiast w przypadku, gdy orzeczenie zostało wydane w trakcie kadencji to zgodnie z systemem orzeczniczym nie można przyjąć, że dana osoba utraciła zdolność do pełnienia funkcji wójta.¹⁴²²

terminie 14 dni od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Postanowienie komisarza wyborczego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje się do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej. Przepisów art. 247 § 3, art. 279 § 3 oraz art. 364 § 2 nie stosuje się. Ustawodawca poprzez uznanie, że wygaśnięcie mandatu następuje z dniem wystąpienia przyczyny definitywnie odebrał wójtom możliwość rezygnacji z objęcia mandatu posła lub senatora. Przyjąć należy, że wójt kandydując w wyborach parlamentarnych powinien mieć świadomość konsekwencji prawnych, które powstaną w przypadku dokonania przez mieszkańców wyboru.

¹⁴¹⁸ por. art. 26 ust. 3 u.s.w., art. 31 ust. 3 u.s.w.

¹⁴¹⁹ por. art. 492 § 1 pkt 6 k.w.

¹⁴²⁰ Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 100, ze zm., orzeczenie o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy, a także orzeczenie o niezdolności do samodzielnej egzystencji jest traktowane na równi z orzeczeniem odpowiedniego stopnia niepełnosprawności.

¹⁴²¹ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 492 § 1 pkt 6 k.w. z art. 60 w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 29 lit. a Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., póź. H69) z dnia 3 grudnia 2012 r., sygn. akt RPO-707447-1/12, link: <https://tinyurl.com/2j2cecy5> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.].

¹⁴²² Tamże.

W wyroku z dnia 23 stycznia 2014 r., Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności art. 492 § 1 pkt 6 k.w. z art. 60, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.¹⁴²³ W uzasadnieniu skład orzekający stwierdził, że przesłanka określona w art. 492 § 1 pkt 6 k.w. znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku uzyskania przez wójta orzeczenia w trakcie trwania kadencji. Ponadto, wskazano, że w sprawie należy wykorzystać domniemanie, wedle którego jeżeli orzeczenie zostało wydane wobec osoby wykonującej obowiązki wójta, to przesądza to o niezdolności do wykonywania tych właśnie obowiązków. W orzeczeniu zostało jednak wyrażone zdanie odrębne. Sędzia W. Hermeliński ocenił, że treść art. 492 § 1 pkt 6 k.w. daje podstawy do zupełnie odmiennej wykładni, polegającej na uznaniu o możliwości pełnienia mandatu wójta decydować będą zarówno orzeczenia wydane przed, jak i po rozpoczęciu kadencji.¹⁴²⁴

W literaturze przedmiotu wyrok Trybunału Konstytucyjnego został oceniony krytycznie.¹⁴²⁵ Nie wdając się w pełną analizę wadliwości orzeczenia, należy jedynie zasygnalizować, że zdaniem K. Kurowskiego Trybunał Konstytucyjny pogubił się w analizie pojęć zastosowanych w systemie orzekania o niezdolności do pracy. Można bowiem wskazać wiele rodzajów niepełnosprawności, które pozwalają na dalsze sprawowanie urzędu, po przystosowaniu stanowiska pracy wójta zgodnie z wymogami ustawy rehabilitacyjnej.¹⁴²⁶

Dodatkowo w dniu 11 lutego 2014 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie sygnalizacyjne, wskazujące Sejmowi lukę prawną polegającą *na braku możliwości uruchomienia procedury wygaśnięcia mandatu wójta) z uwagi na niezdolność do sprawowania przez niego urzędu w inny sposób aniżeli na wniosek zainteresowanego.*¹⁴²⁷ Innymi słowy, skład orzekający dostrzegł, że istniejąca regulacja nie pozwala zabezpieczyć wspólnoty terytorialnej przed sytuacją, w której wójt faktycznie nie jest zdolny do pełnienia funkcji. Wójt jest jedynym podmiotem, który może zainicjować procedurę wygaśnięcia mandatu z powodu określonego w art. 492 § 1 pkt 6 k.w.

Co istotne, pomimo zasygnalizowania luki prawnej przez Trybunał Konstytucyjny, a także przez Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 19 stycznia 2016 r.¹⁴²⁸, ustawodawca nie wydaje się zainteresowany znowelizowaniem przepisu, który budzi

¹⁴²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r. sygn. akt K 51/12, OTK-A 2014/1/4.

¹⁴²⁴ Tamże.

¹⁴²⁵ Zob. więcej na ten temat: K. Kurowski, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r. sygn. akt K 51/12*, Studia Wyborcze, tom 19, 2015, s. 127-135.

¹⁴²⁶ K. Kurowski, *Glosa (...)*, s. 131.

¹⁴²⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r. sygn. akt S 1/14, OTK-A 2014/2/18.

¹⁴²⁸ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach z dnia 19 stycznia 2016 r. sygn. akt VII.602.6.2014.JZ, link: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Przewodniczacego_Sejmowej_Komisji_ws_procedury_wygasniecia_a_mandatu_wojta_z_powodu_niezdolnosci_do_sprawowania_urzedu.pdf [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.].

wątpliwości interpretacyjne. W opinii autora niniejszej pracy, jest to kolejny przykład braku woli politycznej w przedmiocie precyzyjnego uregulowania zagadnień dotyczących organów jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejną przesłanką wygaśnięcia mandatu jest śmierć wójta.¹⁴²⁹ Jest to okoliczność naturalna i niebudząca wątpliwości, ponieważ odwołuje się do osobistego sprawowania funkcji wójta. Uprawnienia i obowiązki związane z piastowaniem stanowiska w organie wykonawczym nie przechodzą bowiem na następców prawnych. Śmierci wójta skutkuje nie tylko rozwiązaniem stosunku pracy z mocy prawa,¹⁴³⁰ ale również umorzeniem ewentualnych postępowań przed np. sądami administracyjnymi w przedmiocie skargi na uchwałę organu stanowiącego w przedmiocie udzielenia wotum zaufania.¹⁴³¹

W art. 492 § 1 pkt 8 k.w. określono odwołanie wójta w drodze referendum jako jedną z przesłanek wygaśnięcia mandatu w trakcie kadencji. Zaryzykować można stwierdzeniem, że utrata mandatu wskutek przeprowadzonego referendum jest najistotniejszą przyczyną zakończenia pełnienia funkcji wójta w trakcie kadencji. Odwołuje się bowiem do woli mieszkańców gminy, podobnie jak w przypadku wyborów. Referendum lokalne jako instytucja demokracji bezpośredniej pełni funkcję uzupełniającą względem przedstawicielskiej formy sprawowania władzy.¹⁴³² O istocie instytucji referendum świadczy art. 170 Konstytucji RP, gwarantujący członkom wspólnoty samorządowej możliwość decydowania w drodze referendum o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Szczegółowe uregulowanie referendum w sprawie odwołania wójta znajduje się w u.s.g. oraz w u.r.l. W pierwszym z wymienionych aktów prawnych, ustawodawca precyzuje z jakich przyczyn może zostać przeprowadzone referendum w przedmiocie odwołania wójta. Zgodnie z art. 28a ust. 1 u.s.g. uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. Na kanwie przywołanej regulacji należy zasygnalizować, że wszczęcie inicjatywy referendalnej *ex lege* następuje wyłącznie w przypadku, gdy przedmiotem uchwały organu stanowiącego jest nieudzielenie absolutorium. Jeżeli zaś projekt uchwały absolutoryjnej o pozytywnym wydzwieku nie uzyska poparcia

¹⁴²⁹ por. art. 492 § 1 pkt 7 k.w.

¹⁴³⁰ por. art. 73 § 2 k.w.

¹⁴³¹ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 czerwca 2021 r. sygn. akt III SA/Wr 569/20, LEGALIS nr 2817698.

¹⁴³² M. Jabłoński, *Instytucje demokracji bezpośredniej* [w:], *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, red. R. Balicki, M. Bernaczyk, O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, M. Kłopotcka-Jasińska, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, A. Śledzińska-Simon, J. Węgrzyn, K. Wygoda, Warszawa 2021, s. 313.

bezwzględnej większości ustawowego składu rady, to przyjąć należy, że organ stanowiący nie wypowiedział się rozstrzygająco w przedmiocie absolutorium. A zatem, przesłanka aktywna inicjatywę referendalną nie może mieć zastosowania.¹⁴³³ W przeciwieństwie bowiem do art. 13 ust. 2 u.s.p., art. 19 ust. 3 u.s.w. na gruncie u.s.g. brak jest podstawy prawnej umożliwiającej łączenie faktu odrzucenia uchwały udzielającej absolutorium z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium.

Odmienne stanowisko zostało wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który kierując się interesem wspólnoty samorządowej, uznaje, że niezyskanie bezwzględnej większości głosów za uchwałą w przedmiocie udzielenia absolutorium będzie równoznaczne z nieudzieleniem absolutorium.¹⁴³⁴ Stanowisko sądu poznańskiego należy uznać, za sprzeczne z treścią art. 28a ust. 2 u.s.g. Ustawodawca wyraźnie wskazuje, że uchwała absolutoryjna zostaje podjęta wówczas gdy zagłosowało za nią bezwzględna większość ustawowego składu rady gminy. Dlatego, w przypadku braku tej większości kwestia absolutorium pozostaje nierozstrzygnięta. Organ stanowiący może podjąć ponowną próbę oceny działalności wójta w aspekcie finansowym na kolejnej sesji, ale dopuszczalne jest również odstąpienie od dalszego procedowania udzielenia absolutorium.¹⁴³⁵

Nieudzielenie absolutorium inicjuje procedurę referendalną, co jednak nie oznacza obowiązku podjęcia uchwały w przedmiocie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. Stosownie do art. 28a ust. 3 u.s.g. uchwała może zostać podjęta na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium.¹⁴³⁶ Nie wydaje się jednak, aby podjęcie uchwały mogło nastąpić w terminie krótszym. Okres 14-dniowy jest niezbędny do zapoznania się przez radnych z opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium oraz wysłuchania wyjaśnień wójta.¹⁴³⁷ Odstąpienie przez organ stanowiący od elementów procedury *przedreferendalnej* jest naruszeniem interesu prawnego wójta, które

¹⁴³³ Taki pogląd sformułował m.in. P. Kryczko, *Art. 28a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 628, P. Dańczak, *Art. 28a [w:] Ustawy (...)*, s. 423.

¹⁴³⁴ por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 lutego 2011 r. sygn. akt I SA/Po 921/10, LEX nr 842917 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 lutego 2014 r. sygn. akt I SA/Po 941/13, LEX nr 1437120.

¹⁴³⁵ Przepisy prawa nie nakładają bowiem obowiązku ponownego poddania pod głosowanie uchwały w przedmiocie udzielenia absolutorium.

¹⁴³⁶ Zgodnie z art. 28a ust. 5 u.s.g. uchwała podejmowana jest bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym.

¹⁴³⁷ por. art. 28a ust. 4 u.s.g.

może stanowić podstawę zaskarżenia uchwały w przedmiocie przeprowadzenia referendum do sądu administracyjnego.¹⁴³⁸

Referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego może zostać również przeprowadzone z przyczyny nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach.¹⁴³⁹ Co do zasady, przed podjęciem uchwały w przedmiocie przeprowadzenia referendum, zastosowanie będą mieć odpowiednio regulacje z art. 28a ust. 3 i 5 u.s.g.¹⁴⁴⁰ Należy jednak dostrzec, że w przypadku dwukrotnego nieudzielenia wotum zaufania nie następuje wszczęcie inicjatywy referendalnej z mocy prawa. Uchwała w przedmiocie wotum zaufania określana jest przez judykaturę jako akt o charakterze intencyjnym,¹⁴⁴¹ ponieważ jest wyłącznie deklaracją organu stanowiącego w sprawie oceny działalności organu wykonawczego.¹⁴⁴² Wykorzystanie podwójnie negatywnej oceny działalności wójta do wszczęcia inicjatywy referendalnej może nastąpić wyłącznie z woli radnych. Tytułem uzupełnienia należy podkreślić, że w przypadku instytucji wotum zaufania nie mają zastosowania rozważania w przedmiocie skuteczności podjętej uchwały. W art. 28aa ust. 9 u.s.g. ustawodawca określił, że niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania.

W art. 28b ust. 1 u.s.g. dopuszczona została możliwość przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium lub wotum zaufania z inicjatywy rady gminy. Natomiast w art. 5 ust. 1a u.r.l. postanowiono, że referendum w sprawie odwołania wójta może być przeprowadzone także z inicjatywy członków wspólnoty terytorialnej. Ustawodawca w żadnej regulacji nie określa z jakich innych przyczyn może zostać przeprowadzone referendum odwoławcze. Przyjąć zatem należy, że przyczyną złożenia wniosku może być każda okoliczność.¹⁴⁴³ Inicjatywa referendalna może pochodzić od przynajmniej ¼ ustawowego składu rady gminy, wyrażonej we wniosku złożonym po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji.¹⁴⁴⁴ Natomiast inicjatywa mieszkańców może zostać wyrażona we wniosku złożonym

¹⁴³⁸ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2019 r. sygn. akt II OSK 2669/19, LEX nr 2724767.

¹⁴³⁹ por. art. 28aa ust. 10 u.s.g.

¹⁴⁴⁰ Tamże.

¹⁴⁴¹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 7560/21, LEX nr 3292257.

¹⁴⁴² Tamże.

¹⁴⁴³ A. Rzetecka-Gil, *Samorząd gminny. Sposoby (...)*, LEX wydanie elektroniczne.

¹⁴⁴⁴ por. art. 28b ust. 1 u.s.g.

po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji.¹⁴⁴⁵

Pomijając szczegółowy opis procedury referendalnej, należy wskazać, że stosownie do art. 55 ust. 2 u.r.l. referendum w przedmiocie odwołania wójta jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu.

Wątpliwość natury interpretacyjnej budzi natomiast sposób odwoływania wójta wybranego przez radę gminy w trybie z art. 482 § 2 i 4 k.w. Ustawodawca regulując pośredni tryb wyboru organu wykonawczego nie sprecyzował sposobu jego odwołania. Dokonując wykładni językowej art. 170 Konstytucji RP można postawić wniosek, że w omawianym przypadku nie jest możliwe przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta. Ustrojodawca wskazał bowiem, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum wyłącznie o odwołaniu organu pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Wójt wybrany przez organ stanowiący powinien być więc traktowany jak członek kolegiального organu wykonawczego w powiecie lub województwie, a zatem mógłby zostać odwołany wyłącznie na podstawie decyzji radnych. Natomiast M. Gurdek proponuje zastosowanie analogi *legis* polegającej na uznaniu, że skoro w art. 482 § 2 i 4 k.w. przyznano radzie uprawnienie do wyboru wójta, to zastosowanie powinna mieć zasada wskazująca, że podmiotem odwołującym organ jest podmiot dokonujący jego wyboru.¹⁴⁴⁶

W ocenie autora niniejszej pracy przedstawione kierunki interpretacyjne nie powinny mieć zastosowania. Należy pamiętać, że bezpośredni tryb wyboru wójta stanowi zasadę, która czyni zadość prawu mieszkańców gminy do podejmowania rozstrzygnięć.¹⁴⁴⁷ Pośredni tryb wyboru wójta jest rozwiązaniem o charakterze awaryjnym, którego celem jest niedopuszczenie do powstania wakat na stanowisku wójta. Jednakże z mocy przepisów prawa wójt jest organem wykonawczym pochodzącym z wyborów bezpośrednich. Dlatego, normy z art. 170 Konstytucji RP nie należy odnosić do konkretnej sytuacji pośredniego wyboru wójta, lecz powinno się interpretować w odniesieniu do konstrukcji organu wykonawczego gminy. Innymi słowy, autor dysertacji proponuje zastosowanie wykładni prokonstytucyjnej, mającej na celu ochronę prawa członków wspólnot terytorialnych do odwoływania organów pochodzących z wyborów bezpośrednich. Na słuszność przedstawionego wniosku wskazuje również fakt, że

¹⁴⁴⁵ por. art. 5 ust. 2 u.r.l.

¹⁴⁴⁶ M. Gurdek, *Referendum w sprawie odwołania wójta – obligatoryjne czy fakultatywne*, Roczniki Administracji i Prawa nr XVI(2) 2016, s. 157-158.

¹⁴⁴⁷ por. art. 11 ust. 1 u.s.g.

ustawodawca nie przewidział w u.s.g. trybu odwoławczego analogicznego do trybu odwołania członków kolegialnych organów wykonawczych w powiecie i województwie. Ustawodawca milczy m.in. w zakresie większości, którą radni mogliby odwołać wójta. Z racji pozycji prawnej organu wykonawczego gminy nieuprawnionym byłoby przeprowadzenie odwołanie zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, podczas gdy starosta lub marszałek województwa odwoływani są większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.

Mankamentem zastosowania wykładni prokonstytucyjnej jest brak jednoznacznego wskazania, jaka większość mieszkańców powinna wziąć udział w referendum, aby jego wynik był wiążący. Wszakże brak jest możliwości odniesienia ułamka 3/5 do liczby osób biorących udział w wyborze odwoływanego organu. W tym zakresie podzielam pogląd M. Rulki, wedle którego w przypadku braku kandydatów na wójta w trakcie wyborów bezpośrednich o ważności referendum decydować uzyskanie frekwencji na poziomie co najmniej 30% uprawnionych do głosowania.¹⁴⁴⁸ Natomiast jeżeli została przeprowadzona choć jedna tura głosowania, to w takim przypadku ułamek 3/5 można odnieść do liczby osób biorących udział w nieudanym głosowaniu.¹⁴⁴⁹ Wobec przedstawionego błędu legislacyjnego postępowanie w przypadku odwoływania wójta wybranego w sposób pośredni powinno opierać się z jednej strony na konieczności respektowania konstytucyjnych prawa obywateli, a z drugiej zaś strony na dążeniu do jak najściślejszego stosowania przepisów prawa mających zastosowanie przy typowej procedurze referendalnej.

Wygaśnięcie mandatu może nastąpić również z wykorzystaniem przez Prezesa Rady Ministrów instytucji odwołania organu wykonawczego gminy.¹⁴⁵⁰ Zgodnie z art. 96 ust. 2 u.s.g. Prezes Rady Ministrów, na wniosek wojewody, może odwołać wójta z powodu powtarzającego się naruszania Konstytucji RP lub ustaw. Przepisy u.s.g. nie precyzują w jaki sposób należy interpretować przesłankę odwołania wójta. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zastosowanie wskazanego środka nadzorczego będzie możliwe w przypadku powtarzającego się, a nie jednorazowego naruszenia Konstytucji RP lub ustaw.¹⁴⁵¹ Konieczne jest, aby naruszenie przepisów prawa skutkujące odwołaniem organu wykonawczego wystąpiło co najmniej kilkukrotnie.¹⁴⁵² Nie bez znaczenia jest również waga dokonanych naruszeń

¹⁴⁴⁸ M. Rulka, *Pośrednie (...)*, s. 39-40.

¹⁴⁴⁹ Tamże.

¹⁴⁵⁰ por. art. 492 § 1 pkt 9 k.w.

¹⁴⁵¹ Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990, s. 79.

¹⁴⁵² P. Chmielnicki, *Art. 96 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym (...)*, s. 1179.

Konstytucji RP lub ustaw. Przepis z art. 96 ust. 2 u.s.g. nie może być bowiem interpretowany w sposób ścisły. Podstawą odwołania mogą być wyłącznie naruszenia o rażącym charakterze.¹⁴⁵³

Wskazany wniosek nie powinien budzić wątpliwości, ponieważ szeroko rozumiane naruszenia przepisów prawa są stałym elementem funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego. Świadczy o tym liczba wydawanych rozstrzygnięć oraz zarządzeń nadzorczych przez wojewodów. W latach 2017-2019 wydano łącznie 8169 aktów nadzorczych.¹⁴⁵⁴ Odmienny pogląd uzasadniałby więc możliwość wykorzystania każdego z dostrzeżonych przez wojewodów naruszeń prawa do odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego, o ile ich liczba byłaby większa niż jeden dla danego organu. Art. 96 ust. 2 u.s.g. będzie mieć zastosowanie wyłącznie w przypadkach kwalifikowanego naruszenia przepisów prawa, którego charakter wykraczać będzie poza typowe błędy popełniane przez wójta w trakcie jego działalności. Nie można zatem zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w postanowieniu z dnia 15 kwietnia 2019 r., wedle którego ujemnych konsekwencji na skutek jednorazowego zaniechania przez wójta udostępnienia informacji radnemu, należy doszukiwać się w art. 96 ust. 2 u.s.g.¹⁴⁵⁵ Odmienna ocena mogłaby zostać wyrażona w przypadku, gdyby wójt wielokrotnie unikałby udzielania informacji radny. Wówczas nastąpiłoby wielokrotne naruszenie art. 24 ust. 3 u.s.g., stanowiącego immanentną cechę mandatu członka organu stanowiącego.

Wystąpienie przesłanki powtarzającego się naruszenia przepisów Konstytucji RP lub ustaw nie jest jednak wystarczające do odwołania wójta. Art. 96 ust. 2 u.s.g. przewiduje dwuetapową procedurę. W pierwszej kolejności podejmowana jest przez wojewodę czynność sanacyjna, polegająca na wezwaniu wójta do zaprzestania naruszeń. Istotą wezwania jest umożliwienie dokonania przez wójta autorewizji własnego, niezgodnego z prawem, działania.¹⁴⁵⁶ Ustawodawca nie określa jednak warunków formalnych instytucji wezwania. Zdaniem S. Płażka, wojewoda wzywając do zaprzestania naruszeń, powinien opisać wszystkie stwierdzone naruszenia, a nie tylko opisane. W przeciwnym wypadku organ wykonawczy

¹⁴⁵³ B. Dolnicki, *Nadzór (...)*, s. 120.

¹⁴⁵⁴ Liczba wydanych aktów nie jest jednoznaczna z liczbą faktycznie popełnionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego naruszeń przepisów Konstytucji RP lub ustaw. Akty nadzorcze mogą bowiem przechodzić *tzw. test jakościowy* przed sądami administracyjnymi. Dlatego, faktyczna liczba występujących naruszeń będzie mniejsza, w zależności od roku od 30% do 50%. por. D. Sześciło, *Samorząd. Bilans po trzydziestu latach od odrodzenia się samorządu i pięciu latach nowego centralizmu*, Warszawa 2020, s. 6-7.

¹⁴⁵⁵ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/Kr 293/19, LEX nr 2646130.

¹⁴⁵⁶ A. Matan, *Art. 96 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2022, s. 986.

byłby pozbawiony możliwości zweryfikowania zarzutów.¹⁴⁵⁷ Wojewoda może więc wezwać do zaprzestania jedynie konkretnych naruszeń, a nie do przestrzegania Konstytucji RP lub ustaw w ogóle.¹⁴⁵⁸

Jeżeli wezwanie nie spowodowało zaprzestania naruszeń przepisów prawa, wojewoda występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję.¹⁴⁵⁹ W tym miejscu wypada podkreślić, że faktyczne wygaśnięcie mandatu wójta nie następuje w dniu odwołania wójta przez Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z art. 98 ust. 5 u.s.g. rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Oznacza to, że jeśli organ wykonawczy zdecyduje się na zaskarżenie rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego, będzie on mógł wykonywać swoje funkcje co najmniej do czasu uprawomocnienia się orzeczenia sądu.¹⁴⁶⁰ Tym samym, zastosowanie art. 96 ust. 2 *zdanie drugie* u.s.g. w praktyce powodować będzie wydaniem aktu nadzorczego w przedmiocie odwołania wójta, a następnie w przedmiocie wyznaczenia osoby sprawującej funkcję wójta.

Ostatnią przesłanką utraty mandatu przez piastuna organu wykonawczego są zmiany w podziale terytorialnym, które polegają na włączeniu gminy do innej jednostki lub połączeniu dwóch lub większej liczby gmin w nową jednostkę.¹⁴⁶¹ Likwidacja jednostki samorządu terytorialnego jest oczywistą przyczyną wygaśnięcia mandatu piastuna organu wykonawczego i następuje *ex lege* z dniem 1 stycznia, na podstawie rozporządzenie Rady Ministrów o połączeniu bądź stworzeniu jednostki samorządu terytorialnego.¹⁴⁶²

Warto zaznaczyć, że stosownie do art. 493 § 1 k.w. od uchwały rady gminy albo postanowienia komisarza wyborczego o wygaśnięciu mandatu wójta z przyczyny odmowy złożenia ślubowania, niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego, pisemnego zrzeczenia się mandatu, naruszenia ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej oraz orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, przysługuje wójtowi

¹⁴⁵⁷ S. Płażek, *Wpływ aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym na stosunki pracy*, Przegląd Prawa Publicznego nr 5/2007, s. 26-27.

¹⁴⁵⁸ Tamże.

¹⁴⁵⁹ por. art. 96 ust. 2 *zdanie drugie* u.s.g.

¹⁴⁶⁰ G. Węgrzyn, *Rozwiązanie/odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru*, Samorząd Terytorialny nr 7-8 2007, s. 68.

¹⁴⁶¹ por. art. 492 § 1 pkt. 10 k.w.

¹⁴⁶² Zgodnie z art. 4 ust. 5 u.s.g. zmiany w podziale terytorialnym gmin następują z dniem 1 stycznia.

prawo do złożenia skargi do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia uchwały albo postanowienia. Wówczas wygaśnięcie mandatu wójta następuje z dniem uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę.¹⁴⁶³ Prawomocność orzeczenia bądź niezłożenie skargi do sądu administracyjnego umożliwia przeprowadzenie obligatoryjnych wyborów przedterminowych na zasadach określonych w k.w. Do czasu objęcia obowiązków przez następcę wójta, funkcje organu wykonawczego pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.¹⁴⁶⁴ Wyjątkiem od obowiązku przeprowadzenia wyborów przedterminowych jest okoliczność, w której data wyborów 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 nieprzeprowadzeniu wyborów.¹⁴⁶⁵

Niezależnie jednak od przesłanki wygaśnięcia mandatu, skutkiem jej zaistnienia jest rozwiązanie stosunku pracy wójta z mocy prawa. Jednakże z uwagi na fakt, że rozwiązanie stosunku pracy nie następuje z przyczyny upływu kadencji, to byłemu pracownikowi nie przysługuje odprawa w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia obliczonego według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy. Były wójt powinien jednak uzyskać odprawę w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia.¹⁴⁶⁶

3.4. Odwołanie członka zarządu powiatu lub województwa

Dokonanie wyboru nowego zarządu przez organ stanowiący nowej kadencji jest naturalną przyczyną zmiany składu organu wykonawczego w powiecie oraz województwie. Podobnie jak w przypadku u.s.g., ustawodawca określając regulacje prawne dotyczące substratu osobowego zarządu powiatu oraz województwa kierował się zasadą trwałości organu wykonawczego. Jednakże objęcie kolegiального organu wykonawczego zasadą stałości nastąpiło w nieco słabszym zakresie. Wobec zastosowania pośredniego modelu wyboru członków zarządu przeprowadzenie zmian personalnych w powiatowym lub wojewódzkim organie wykonawczym zdaje się być prostsze, aniżeli przeprowadzenie zmiany na stanowisku wójta. W powiecie oraz w województwie nie może być mowy o przeprowadzeniu referendum

¹⁴⁶³ por. art. 493 § 3 k.w.

¹⁴⁶⁴ por. art. 28f ust. 1 u.s.g.

¹⁴⁶⁵ por. art. 28d ust. 2 u.s.g.

¹⁴⁶⁶ por. art. 75 k.p.

lokalnego w sprawie odwołania zarządu, ponieważ ten nie pochodzi z wyborów bezpośrednich. Zmiana zarządu bądź jego poszczególnych członków następować będzie przede wszystkim w oparciu o uchwałę organu stanowiącego.¹⁴⁶⁷ Nie jest zatem konieczne przeprowadzanie długotrwałej procedury referendalnej.

W tym miejscu należy przypomnieć, że członkiem zarządu może być nie tylko osoba spoza składu organu stanowiącego, ale również może nim być radny rady powiatu lub sejmiku województwa.¹⁴⁶⁸ Koniecznym wydaje się zatem odróżnienie instytucji mandatu radnego członka zarządu od sprawowania funkcji w organie wykonawczym. Jest to istotne, ponieważ wygaśnięcie mandatu radnego z przyczyn określonych np. w art. 383 § 1 k.w. nie musi skutkować utratą członkostwa w organie wykonawczym.¹⁴⁶⁹ Na łamach niniejszej pracy omówione zostaną więc wyłącznie przyczyny utraty członkostwa w zarządzie powiatu lub województwa, które niekoniecznie będą skutkować utratą mandatu radnego.

Zasadniczym źródłem możliwości utraty członkostwa w zarządzie powiatu lub województwa jest procedura absolutoryjna. Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.p., art. 34 ust. 1 u.s.w. uchwała rady powiatu lub sejmiku województwa w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu, chyba że po zakończeniu roku budżetowego zarząd został odwołany z innej przyczyny. Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 78 ust. 2 u.s.p., art. 81 u.s.w. uchwała absolutoryjna zostaje przekazana w ciągu 7 dni od jej podjęcia do regionalnej izby obrachunkowej. W razie więc unieważnienia przez organ nadzoru uchwały absolutoryjnej, negatywnej w treści dla zarządu, rada powiatu lub sejmik województwa nie może odwołać zarządu z tego powodu. Jak wskazuje Cz. Martysz, do czasu uprawomocnienia rozstrzygnięcia organu nadzoru, moc uchwały jest *zawieszona w czasie*.¹⁴⁷⁰ Nie ulega zatem wątpliwości, że w praktyce może się okazać, że pomimo nieudzielenia absolutorium, organ stanowiący nie będzie uprawniony do podjęcia uchwały w przedmiocie odwołania zarządu. Biorąc pod uwagę długość postępowań skargowych przed sądami administracyjnymi,¹⁴⁷¹ brak możliwości odwołania zarządu z przyczyny nieudzielenia absolutorium może utrzymywać się przez kilka lat. Organ stanowiący może więc podjąć próbę odwołania przewodniczącego organu wykonawczego w trybie określonym w art. 31 u.s.p., art.

¹⁴⁶⁷ Wyjątkiem od powyższej zasady jest uprawnienie Prezesa Rady Ministrów do rozwiązania zarządu powiatu (województwa) w razie powtarzającego się naruszania Konstytucji RP lub ustaw. Por. art. 83 ust. 2 u.s.p., art. 84 ust. 2 u.s.w.

¹⁴⁶⁸ Zob. więcej na ten temat w rozdziale III.

¹⁴⁶⁹ O ile śmierć osoby fizycznej będzie pociągać za sobą jednoczesny skutek wygaśnięcia mandatu radnego oraz utraty członkostwa w zarządzie, o tyle np. zrzczenie się mandatu radnego nie będzie miało wpływu na możliwość wykonywania funkcji w organie wykonawczym.

¹⁴⁷⁰ Cz. Martysz, *Art. 30 [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym (...)*, s. 550.

¹⁴⁷¹ Zob. więcej na ten temat w rozdziale III.

37 u.s.w. Należy jednak pamiętać, że przyczyną odwołania nie może być wówczas negatywny wynik procedury absolutoryjnej.

Pomijając kwestię prawomocności uchwały absolutoryjnej, organ stanowiący rozpoznaje sprawę odwołania zarządu, na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium.¹⁴⁷² Podobnie jak w przypadku procedury rozpatrywania możliwości odwołania wójta, określona przez ustawodawcę przerwa pomiędzy podjęciem uchwały absolutoryjnej, a sesją w sprawie rozpatrzenia możliwości zakończenia bytu zarządu ma na celu umożliwienie radnym zapoznania się ze stanowiskiem komisji rewizyjnej oraz regionalnej izby obrachunkowej.¹⁴⁷³ W tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę na występujące różnice pomiędzy art.30 ust. 2 *drugie zdanie* u.s.p., a art. 34 ust. 3 u.s.w. W pierwszym przypadku mowa jest bowiem o zapoznaniu się przez radę powiatu z *opinią* komisji rewizyjnej w przedmiocie wykonania budżetu, *opinią* regionalnej izby obrachunkowej w sprawie wniosku absolutoryjnego oraz uchwałą regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady powiatu o nieudzieleniu zarządowi absolutorium. Natomiast na kanwie u.s.w. ustawodawca wskazuje na konieczność zapoznania się radnych z *wnioskiem* komisji rewizyjnej i opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały sejmiku województwa o nieudzieleniu zarządowi województwa absolutorium.¹⁴⁷⁴ Ustawodawca nałożył na radę powiatu dodatkowy obowiązek w postaci konieczności zapoznania się z opinią komisji rewizyjnej w przedmiocie wykonania budżetu. Przypomnieć jednak należy, że zgodnie z art. 271 ust. 1 pkt 1 oraz 6 u.f.p. organ stanowiący podejmuje uchwałę absolutoryjną po zapoznaniu się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu oraz stanowiskiem komisji rewizyjnej. Wydaje się zatem, że ustawodawca zobowiązał radnych do ponownego zapoznania się z opinią komisji rewizyjnej w przedmiocie wykonania budżetu.

Warto również zauważyć, że na gruncie u.s.p. konieczne jest zapoznanie się radnych z opinią regionalnej izby obrachunkowej w przedmiocie wniosku o nieudzielenie absolutorium zarządowi, podczas gdy w województwie wystarczające jest zapoznanie się wyłącznie z wnioskiem komisji rewizyjnej. Wydaje się jednak, że jest to różnica występująca wyłącznie w sferze rozważań teoretycznych, ponieważ w praktyce radni rady powiatu oraz sejmiku województwa otrzymają zarówno wniosek komisji rewizyjnej, jak również opinię regionalnej

¹⁴⁷² por. art. 30 ust. 2 u.s.p., art. 34 ust. 2 u.s.w.

¹⁴⁷³ Cz. Martysz, *Art. 30 [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym (...)*, s. 551.

¹⁴⁷⁴ Ustawodawca w art. 34 ust. 2 u.s.w. nie dookreśla z jakim wnioskiem komisji rewizyjnej powinien zapoznać się organ stanowiący. Jednakże kierując się zasadą racjonalnego ustawodawcy przyjąć należy, że przez pojęcie wniosku należy rozumieć wniosek komisji rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa.

izby obrachunkowej w jego przedmiocie. Przyjęty wniosek uzasadnia art. 30 ust. 3 *drugie zdanie* u.s.w. zobowiązujący regionalną izbę obrachunkową do zaopiniowania wniosku o nieudzielenie absolutorium.

Różnica redakcyjna występuje z całą pewnością w kontekście obowiązku zapoznania się przez organ stanowiący odpowiednio z *uchwałą* bądź *opinią* regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały absolutoryjnej. Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 2, w związku z ust. 1 u.r.i.o. do właściwości składu orzekającego regionalnej izby obrachunkowej, składającego się z 3 członków kolegium, należy wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawach. Nie powinno więc budzić wątpliwości, że właściwą formą opinii podmiotu wieloosobowego jest uchwała. Tym samym, na kanwie art. 30 ust. 2 u.s.p. oraz art. 34 ust. 4 u.s.w. pojęcie *uchwały* regionalnej izby obrachunkowej należy traktować jako synonim *opinii regionalnej izby obrachunkowej*.

Zapoznanie się z materiałami, o których mowa powyżej, upoważnia organ stanowiący do podjęcia uchwały w przedmiocie odwołania zarządu. Uchwała podejmowana jest większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu organu stanowiącego, w głosowaniu tajnym.¹⁴⁷⁵ Co istotne, u.s.p. oraz u.s.w. nie przewidują konieczności wysłuchania członków zarządu przed podjęciem uchwały w przedmiocie odwołania organu wykonawczego. Brak jest jednak przeciwskażeń natury prawnej, które odbierałyby organom stanowiącym prawa do uprzedniego wysłuchania członków zarządu. Wysłuchanie członków zarządu wydaje się tym bardziej zasadne, gdyż radni będący jednocześnie członkami zarządu nie będą mogli brać udziału w głosowaniu.

Kolejną okolicznością, która może stanowić podstawę odwołania zarządu jest nieudzielenie przez radę powiatu, sejmik województwa wotum zaufania zarządowi powiatu lub województwa.¹⁴⁷⁶ W powiecie oraz w województwie ustawodawca uznał, że dla podjęcia inicjatywy odwoławczej organu wykonawczego wystarczające jest jednokrotne nieudzielenie wotum zaufania. Przyjęte rozwiązanie jest następstwem uproszczonego modelu dokonywania zmian substratu osobowego zarządu powiatu lub województwa. Uzależnienie możliwości odwołania zarządu z powodu negatywnej oceny jego działalności od niezyskania w dwóch kolejnych latach wotum zaufania, byłoby rozwiązaniem o charakterze iluzorycznym. Wobec możliwości złożenia wniosku o odwołanie starosty, marszałka województwa w każdym czasie, trudno byłoby oczekiwać, aby radni chcąc dokonać zmiany w składzie zarządu oczekiwali do przyszłorocznego głosowania w przedmiocie wotum zaufania.

¹⁴⁷⁵ por. art. 30 ust. 3 u.s.p., art. 34 ust. 3 u.s.w.

¹⁴⁷⁶ por. art. 30a ust. 10 u.s.p., art. 34a ust. 10 u.s.w.

Zgodnie z art. 30a ust. 11 u.s.p. oraz art. 34a ust. 11 u.s.w. organ stanowiący rozpoznaje sprawę odwołania zarządu na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi wotum zaufania. Ustawodawca nawiązał tym samym do zasady wyrażonej w ramach instytucji absolutorium, w myśl której organ stanowiący powinien mieć czas na rozważenie zasadności odwołania organu wykonawczego. Należy jednak dostrzec, że w przypadku nieudzielenia wotum zaufania, odwołanie zarządu nie musi być poprzedzone zapoznaniem się przez radnych z jakimkolwiek dokumentem. Wydaje się, że ze względów pragmatycznych członkowie rady powiatu oraz sejmiku województwa powinni dokonać ponownej analizy raportu nad stanem jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem całokształtu działalności organu wykonawczego.¹⁴⁷⁷

Upływ czternastodniowego terminu uprawnia organ stanowiący do podjęcia uchwały w przedmiocie odwołania zarządu, większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady. W odróżnieniu jednak od głosowania w przedmiocie odwołania zarządu z powodu nieudzielenia absolutorium, głosowanie w sprawie odwołania organu wykonawczego na skutek nieudzielenia wotum zaufania nie będzie mieć charakteru tajnego. Trudno przy tym ocenić, czy był to celowy zabieg ustawodawcy, czy przypadkowe naruszenie zasad przyzwoitej legislacji.¹⁴⁷⁸

W ocenie autora niniejszej pracy należy opowiedzieć się za drugą ze wskazanych przyczyn. Brak precyzji w redakcji przepisów dotyczących instytucji wotum zaufania jest dostrzegalny również przy porównaniu art. 30a ust. 11 *zdanie drugie* u.s.p. z art. 34a ust. 11 *zdanie drugie* u.s.w. W przypadku u.s.w. ustawodawca wyraził wprost zasadę głosowania jawnego w trakcie podejmowania uchwały w przedmiocie odwołania zarządu, natomiast w u.s.p. prawodawca nie precyzuje w jakim trybie powinno zostać przeprowadzone głosowanie. Zastosowanie znajdzie więc ogólna zasada podejmowania uchwał w głosowaniu jawnym.¹⁴⁷⁹ Brak jest zatem racjonalnego uzasadnienia, dla którego ustawodawca w art. 34a ust. 11 *zdanie drugie* u.s.w. powtórzył, zasadę z art. 19 ust. 1 u.s.w.¹⁴⁸⁰ Wydaje się, że ustawodawca nie przywiązał zbyt dużej wagi do instytucji wotum zaufania, dlatego odstąpienie od zasady tajności głosowania w sprawach odwołania zarządu powiatu lub województwa należy upatrywać w kategoriach przypadku.

¹⁴⁷⁷ Przedmiotem analizy nie powinny aspekty działalności oceniane w ramach procedury absolutorijnej.

¹⁴⁷⁸ B. Skóbel, *Art. 30a [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Drebnkowski, Warszawa 2019, s. 315.

¹⁴⁷⁹ por. art. 13 ust. 1 u.s.p.

¹⁴⁸⁰ Art. 19 ust. 1 u.s.w. Uchwały sejmiku województwa zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu jawnym lub jawnym imiennym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.

W praktycznym ujęciu może zostać uwidoczniiony problem zbiegu przyczyn odwoławczych. Zgodnie z art. 30a ust. 4 u.s.p. oraz art. 34a ust. 4 u.s.w. organ stanowiący rozpatruje raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego w pierwszej kolejności podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium. Oznacza to, że sesja organu stanowiącego może się zakończyć wraz z aktywacją dwóch przyczyn odwoławczych. Na taką możliwość zwróciła uwagę B. Skóbel, wedle której ze względu na dwa różne sposoby podejmowania uchwał w przedmiocie odwołania brak jest możliwości rozpatrzenia przyczyn odwoławczych w ramach jednego głosowania.¹⁴⁸¹ Co do zasady, pogląd należy uznać za właściwy. Jednakże wypada podkreślić, że nie wydaje się, aby radni byli zainteresowani rozpatrywaniem zarówno przyczyny wynikającej z nieudzielenia absolutorium, jak również z braku udzielonego wotum zaufania.¹⁴⁸² W pełni dopuszczalnym będzie wyznaczenie sesji, w porządku której znajdzie się wyłącznie głosowanie w przedmiocie odwołania zarządu z przyczyny nieuzyskania wotum zaufania. W tak skonstruowanej procedurze odwołania organu wykonawczego można upatrywać zagwarantowanej z mocy prawa możliwości obejścia bardziej formalnego procesu odwoławczego na skutek nieudzielenia absolutorium. Nie sposób nie zauważyć, że radni podejmując uchwałę w sprawie wotum zaufania mogą mieć już świadomość kierunku głosowania w trakcie podejmowania uchwały absolutorijnej. W opinii autora pracy mniej sformalizowana procedura odwoławcza osłabiła pozycję kolegialnego organu wykonawczego względem organu stanowiącego. O ile odwołanie z przyczyny nieudzielenia absolutorium nawiązuje wyłącznie do aspektów merytorycznych, o tyle nieuzyskanie wotum zaufania może być nacechowane wyłącznie kryteriami natury politycznej. Tym samym, radni uzyskali kolejną możliwość ingerowania w zasadę stabilności organu wykonawczego, osłabiając przy tym rolę instytucji absolutorium.

Możliwość przedwczesnego zakończenia sprawowania funkcji w organie wykonawczym nie jest jedynie następstwem nieuzyskania przez zarząd absolutorium czy też wotum zaufania. Tytułem przykładu należy wskazać na art. 6a u.p.s., w którym ustawodawca zobowiązał organ stanowiący do odwołania członka zarządu powiatu lub województwa w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, najpóźniej po upływie miesiąca

¹⁴⁸¹ B. Skóbel, *Art. 30a [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym (...)*, s. 315.

¹⁴⁸² Podjęcie uchwały w sprawie odwołania zarządu z przyczyny nieuzyskania absolutorium wymaga od radnych uprzedniego zapoznania się z opinią komisji rewizyjnej w przedmiocie wykonania budżetu (powiat), opinii RIO w przedmiocie wniosku absolutorijnego (powiat), uchwały RIO w sprawie uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium (powiat), bądź z wnioskiem absolutorijnym (województwo) oraz opinią RIO w sprawie uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium (województwo).

od dnia, w którym uzyskał informację o fakcie prawomocnego skazania. Inny przykład przesłanki obligatoryjnego odwołania członka zarządu został zawarty w ustawie antykorupcyjnej. W przypadku naruszenia zakazów łącznia funkcji z mandatem członka zarządu, o których mowa w art. 4 ustawy antykorupcyjnej, organ stanowiący zobowiązany jest dokonać odwołania osoby z pełnionej funkcji najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący organu stanowiącego uzyskał informację o przyczynie odwołania.¹⁴⁸³

Niebudzącą wątpliwości przyczyną przedwczesnego zakończenia pełnienia funkcji w kolegiальnym organie wykonawczym jest również śmierć jego piastuna. Utrata członkostwa następuje *ex lege* w dniu śmierci osoby fizycznej. Tożsamy skutek powoduje wybór lub zatrudnienie piastuna w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora. Wówczas utrata członkostwa następuje z mocy prawa w dniu wyboru lub zatrudnienia.¹⁴⁸⁴ Organ stanowiący nie jest zobowiązany do stwierdzenia w formie uchwały wygaśnięcia członkostwa w zarządzie powiatu lub województwa.

Należy jednak pamiętać o zasadzie autorskiego składu zarządu. O ile utrata członkostwa zwykłego piastuna powodować będzie konieczność uzupełnienia składu organu wykonawczego, o tyle zakończenie sprawowania funkcji przez starostę lub marszałka województwa powodować będzie konieczność dokonania wyboru nowego składu zarządu.

Utrata członkostwa w zarządzie może także nastąpić poprzez odwołanie z każdej innej przyczyny. Ustawodawca w art. 31 u.s.p., art. 37 u.s.w. określił procedurę odwoływania starosty, marszałka województwa z innej przyczyny, na wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu organu stanowiącego. Choć u.s.p. i u.s.w. nie zna formuły wniosku o odwołanie całego zarządu, to skutki wniosku o odwołanie marszałka województwa są jednoznaczne dla całego organu wykonawczego.¹⁴⁸⁵ W art. 31 ust. 4 u.s.p., art. 37 ust. 4 u.s.w. wprowadzona została fikcja prawna rozciągająca skutki odwołania oraz rezygnacji starosty oraz marszałka województwa na wszystkich członków zarządu.¹⁴⁸⁶ Przyjęte rozwiązanie należy uznać za logiczną konsekwencję procedury kształtowania substratu osobowego zarządu powiatu lub województwa opartej na zasadzie *autorskiego składu zarządu*.

¹⁴⁸³ por. art. 5 ust. 3 ustawy antykorupcyjnej.

¹⁴⁸⁴ por. art. 26 ust. 3 u.s.w., art. 31 ust. 3 u.s.w.

¹⁴⁸⁵ Z. Bukowski, *Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego* [w:], *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Toruń 2013, s. 237.

¹⁴⁸⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Wr 86/16, LEX nr 2063628.

Zastosowanie procedury odwoławczej na wniosek grupy radnych uzależnione jest od wystąpienia *innej przyczyny odwoławczej*.¹⁴⁸⁷ Ustawodawca posługując się nieostrym sformułowaniem nie sprecyzował przesłanek, które powinny właściwie uzasadniać wniosek o odwołanie przewodniczącego zarządu. Wykładnia językowa art. 31 ust. 1 u.s.p. oraz art. 37 ust. 1 u.s.w. wskazuje jednak, że odwołanie na wniosek radnych nie może nastąpić z przyczyn, które podlegały ocenie w trakcie procedury udzielania absolutorium czy też wotum zaufania. Tym samym, uzasadnieniem wniosku może być każda, inna okoliczność związana z działalnością starosty lub marszałka województwa. Wola odwołania nie musi być poparta negatywnym wynikiem obiektywnie zweryfikowanej pracy przewodniczącego zarządu powiatu lub województwa. Rada powiatu, sejmik województwa może bowiem złożyć wniosek zarówno na podstawie racji natury politycznej, jak również w odniesieniu do argumentów natury merytorycznej.¹⁴⁸⁸ W praktyce jako przyczyny odwoławcze wskazywano m.in. wystawienie kontrowersyjnej sztuki w teatrze podlegającym marszałkowi województwa¹⁴⁸⁹ czy też rzekomy brak reakcji na nieprzestrzeganie przepisów prawa pracy w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego.¹⁴⁹⁰

O prawidłowości złożonego wniosku nie decyduje jednak trafność wskazanej przyczyny odwołania, lecz spełnienie warunków formalnych, o których mowa w art. 31 ust. 2 u.s.p., art. 37 ust. 2 u.s.w. Dokument powinien więc zostać sporządzony w formie pisemnej i zawierać podpisy radnych oraz uzasadnienie. Choć ustawodawca nie określa katalogu przyczyn odwoławczych to istotne jest, aby treść uzasadnienia wskazywała na powody, które rzeczywiście leżą u podstaw inicjatywy odwoławczej. Przemawia za tym konieczność zaopiniowania wniosku przez komisję rewizyjną.¹⁴⁹¹ W judykaturze wyrażono postulat, wedle którego z opinii powinno w sposób jednoznaczny wynikać, jakie jest stanowisko komisji rewizyjnej w przedmiocie odwołania starosty lub marszałka województwa.¹⁴⁹² Przy czym, skład orzekający dostrzegł, że wymogiem ustawowym jest wyłącznie wydanie opinii przez komisję rewizyjną, nie zaś jej wysoki poziom merytoryczny, czy też jednoznacznie wyrażone

¹⁴⁸⁷ por. art. 31 ust. 1 u.s.p., art. 37 ust. 1 u.s.w.

¹⁴⁸⁸ P. Drembkowski, *Art. 37 [w:]*, *Ustawa o samorządzie województwa (...)*, s. 252.

¹⁴⁸⁹ Wniosek o odwołanie marszałka Województwa Śląskiego z powodu wystawienia spektaklu „Kłątwa” w Teatrze Rozrywki w Chorzowie, link: <https://sejmik.slaskie.pl/pl/aktualnosci/marszalek-pozostaje-na-stanowisku.html> [dostęp dnia 20 lutego 2023 r.].

¹⁴⁹⁰ Wniosek o odwołanie marszałka Województwa Lubuskiego z powodu rzekomego braku reakcji na nieprzestrzeganie przepisów prawa pracy w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego, link: <https://lubuskie.pl/wiadomosci/19427/radni-odrzucaja-wniosek-o-odwolanie-marszalek> [dostęp dnia 20 lutego 2023 r.].

¹⁴⁹¹ por. art. 31 ust. 2 u.s.p., art. 37 ust. 2 u.s.w.

¹⁴⁹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2016 r. sygn. akt II OSK 1997/16, LEX nr 2258887.

stanowisko.¹⁴⁹³ Nie ulega jednak wątpliwości, że *ratio legis* art. 31 ust. 2 u.s.p., art. 37 ust. 2 u.s.w. jest doprowadzenie do wnikliwego rozpatrzenia wniosku przez radę powiatu, sejmik województwa, przy jednoczesnym zaangażowaniu organu sprawującego funkcje kontrolne – komisji rewizyjnej.¹⁴⁹⁴

Opinia komisji rewizyjnej jest elementem obligatoryjnym procesu głosowania nad wnioskiem w przedmiocie odwołania. Zgodnie z art. 31 ust. 3 *in medio* u.s.p., art. 37 ust. 3 *in medio* u.s.w. głosowanie w sprawie odwołania przewodniczącego zarządu przeprowadzane jest po zapoznaniu się przez radę powiatu oraz sejmik województwa z opinią komisji rewizyjnej na następnej sesji po tej, na której złożono wniosek o odwołanie, nie wcześniej jednak niż po upływie 1 miesiąca od dnia zgłoszenia wniosku. Z dyspozycji przywołanej regulacji wynika przede wszystkim bezwzględny obowiązek poddania pod głosowanie wniosku o odwołanie starosty lub marszałka województwa, niezależnie od treści uzasadnienia i opinii komisji rewizyjnej. O dalszym losie wniosku mogą bowiem zdecydować radni wyłącznie w trakcie głosowania w sprawie odwołania. Na obligatoryjność przeprowadzenia głosowania wskazuje również przyjęty w orzecznictwie pogląd o niedopuszczalności cofnięcia przez radnych wniosku o odwołanie starosty lub marszałka województwa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 2013 r. wskazał, że ustawowe wymagania dotyczące wniosku o odwołanie przewodniczącego zarządu w pełni potwierdzają publicznoprawny charakter aktu woli radnych.¹⁴⁹⁵ Z tego względu do wniosku o odwołanie przewodniczącego zarządu nie mogą być stosowane zasady prawa cywilnego w zakresie oświadczeń woli ani też nie należy konstruować zasady swobody składania wniosku i wycofywania go w dowolnym momencie.¹⁴⁹⁶ Brak regulacji dotyczących możliwości cofnięcia wniosku jest celowym zabiegiem legislacyjnym ustawodawcy, który zapewnia prawidłowe funkcjonowanie kolegialnego organu wykonawczego.¹⁴⁹⁷

Kategorycznego charakteru nie ma natomiast obowiązek przeprowadzenia głosowania na następnej sesji po tej, na której złożono wniosek o odwołanie. Jest to termin o charakterze instrukcyjnym skierowanym do przewodniczącego rady powiatu, sejmiku województwa,

¹⁴⁹³ Tamże.

¹⁴⁹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 12 maja 2016 r. sygn. akt II SA/Sz 249/16, LEX nr 2098486.

¹⁴⁹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2013 r. sygn. akt II OSK 992/13, ONSAiWSA 2015/2/25.

¹⁴⁹⁶ Tamże.

¹⁴⁹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 1 września 2016 r. sygn. akt II SA/Go 504/16, LEX nr 2104759.

którego uchybienie, polegające na przeprowadzeniu takiego głosowania na późniejszej sesji rady powiatu, nie rodzi skutku w postaci nieważności uchwały w przedmiocie odwołania.¹⁴⁹⁸

Zapoznanie się przez radnych z opinią komisji rewizyjnej umożliwia przeprowadzenie głosowania w przedmiocie odwołania starosty lub marszałka województwa. Ustawodawca w art. 31 ust. 3 *in initio* u.s.p., art. 37 ust. 3 *in initio* u.s.w. określił, że odwołanie następuje większością 3/5 ustawowego składu organu stanowiącego, w głosowaniu tajnym. Wymóg uzyskania większości kwalifikowanej należy interpretować jako zabezpieczenie bytu określonego składu organu wykonawczego przed przedmiotowym wykorzystywaniem instytucji odwołania do rozwiązywania konfliktów politycznych i łatwego podważania funkcji przewodniczącego zarządu wybranego przez organ stanowiący.¹⁴⁹⁹

Szczególne zabezpieczenie władzy wykonawczej w powiecie lub województwie zostało natomiast sformułowane w art. 31 ust. 3 *in fine* u.s.p. oraz w art. 37 ust. 3 *in fine* u.s.w. W przypadku gdy wniosek o odwołanie przewodniczącego zarządu nie uzyskał wymaganej większości głosów, kolejny wniosek o odwołanie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od poprzedniego głosowania. Podobnie więc jak w przypadku konieczności uzyskania kwalifikowanej większości głosów, ustawodawca zaproponował system ochrony starosty oraz marszałka województwa, a tym samym całego zarządu, przed zbyt częstym składaniem wniosków w sprawie jego odwołania.¹⁵⁰⁰

Ustawodawca dopuszcza również możliwość odwołania poszczególnych członków zarządu. W art. 31 ust. 5 u.s.p., art. 37 ust. 5 u.s.w. przyznano staroście oraz marszałkowi województwa wyłączne uprawnienie do przedłożenia organowi stanowiącemu uzasadnionego wniosku o odwołanie poszczególnych członków zarządu. Sposób pozbawiania funkcji członków zarządu jest kolejnym wyrazem pozycji ustrojowej starosty, marszałka województwa oraz gwarancją koncepcji autorskiego składu kolegialnego organu wykonawczego.¹⁵⁰¹ Rada powiatu oraz sejmik województwa nie posiadają prawa do samodzielnego wszczęcia procedury odwoławczej.¹⁵⁰² Z redakcji art. 31 ust. 5 u.s.p., art. 37 ust. 5 u.s.w. wynika jednoznacznie, że wniosek, niezależnie od słuszności podniesionych w nim twierdzeń, powinien być uwzględniony w porządku sesji organu stanowiącego. Nie ulega wątpliwości, że jedynym uprawnionym podmiotem do oceny wniosku jest rada powiatu oraz sejmik województwa, która

¹⁴⁹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 grudnia 2016 r. sygn. akt II OSK 2753/16, ONSAiWSA 2018/2/23.

¹⁴⁹⁹ P. Dańczak, *Art. 31* [w:], *Ustawy (...)* s. 825.

¹⁵⁰⁰ Cz. Martysz, *Art. 37* [w:], *Ustawa o samorządzie województwa (...)*, s. 420.

¹⁵⁰¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 czerwca 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 366/21, LEX nr 3194006.

¹⁵⁰² Tamże.

może przyjąć lub odrzucić uchwałę o odwołaniu członka zarządu. Przewodniczący organu stanowiącego nie może więc uznać arbitralnie, że wniosek jest niezasadny.

Warto dostrzec, że warunki formalne wniosku o odwołanie członka zarządu są znacznie uproszczone. Jedynym *de facto* wymogiem stawianym przez ustawodawcę jest konieczność zawarcia we wniosku uzasadnienia przyczyny odwoławczej. Jednakże wymóg ten należy uznać za czysto formalny, ponieważ ustawodawca nie określił kryteriów oceny treści uzasadnienia. Wyjaśnienie powodów odwołania może się więc sprowadzać do jednozdaniowego stwierdzenia. Wniosek może być przedłożony w każdej formie przewidzianej prawem i może dotyczyć jednego członka lub poszczególnych członków zarządu. Ustawodawca nie wprowadza również obowiązku zaopiniowania wniosku przez komisję rewizyjną ani tym bardziej terminu przeprowadzenia głosowania w sprawie odwołania. Pozbawienie członkostwa w zarządzie wymaga osiągnięcia zwykłej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym.

W tym miejscu warto rozważyć sytuację, w której wniosek o odwołanie poszczególnych członków zarządu został wniesiony w zbliżonym czasie do wniosku o odwołanie starosty lub marszałka województwa. Mając na uwadze skutek pozbawienia przewodniczącego zarządu stanowiska, wydaje się, że zasadnym byłoby podjęcie uchwały w przedmiocie odwołania przewodniczącego zarządu w pierwszej kolejności. Jednakże samorządowe ustawy ustrojowe nie wprowadzają reguł kolejności rozpatrywania wniosków. Oznacza to, że jeżeli w statucie danej jednostki nie uregulowano porządku rozpatrywania wniosków odwoławczych, to przyjmując należy, że o kolejności decydować będzie przewodniczący organu stanowiącego.¹⁵⁰³

Uchwała w przedmiocie odwołania przewodniczącego lub poszczególnych członków zarządu jest czynnością podjętą z zakresu administracji publicznej, nie posiadającą waloru aktu prawa miejscowego.¹⁵⁰⁴ Jest to o tyle istotne, że na gruncie u.s.p. odwołany członek zarządu może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego, jeżeli wykaże, że działanie organu stanowiącego naruszyło jego uprawnienie lub interes prawny (art. 87 ust. 1 u.s.p.).¹⁵⁰⁵ Natomiast w u.s.w. ustawodawca ograniczył możliwość zaskarżenia czynności sejmiku wyłącznie do aktów prawa miejscowego.¹⁵⁰⁶ A zatem, w analogicznej sytuacji odwołany członek zarządu województwa nie będzie posiadać legitymacji skargowej. Ponadto, nie będzie

¹⁵⁰³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 listopada 2017 r. sygn. akt IV SA/GI 280/17, LEX nr 2396880.

¹⁵⁰⁴ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2022 r. sygn. akt III OSK 451/22, LEX nr 3327464.

¹⁵⁰⁵ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 listopada 2021 r. sygn. akt IV SA/Po 743/21, LEX nr 3284280.

¹⁵⁰⁶ por. art. 90 ust. 1 u.s.w.

mieć zastosowania również art. 91 ust. 1 u.s.w. odnoszący się do możliwości zaskarżenia czynności prawnych lub faktycznych organów samorządu województwa naruszających prawa osób trzecich. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 24 marca 2022 r. uznał, że przez pojęcie osób trzecich ustawodawca ograniczył zastosowanie art. 91 ust. 1 u.s.w. do czynności podjętych na zewnątrz administracji, a więc wobec jednostek niebędących podległymi i związanymi organizacyjnie z organem samorządu województwa.¹⁵⁰⁷

Dotrzymanie przez organ stanowiący warunków formalnych procedury odwołania przewodniczącego zarządu lub poszczególnych jego członków ma istotne znaczenie dla oceny ważności podjętej uchwały w przedmiocie odwołania. Wypada dostrzec, że uchwała odwoławcza podlega nadzorowi wojewody.¹⁵⁰⁸ Ewentualne prawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze, czy też orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały posiada charakter deklaratoryjny, a zatem uchwała jest nieważna *ex tunc*.¹⁵⁰⁹ Wyrugowanie uchwał odwoławczych z obiegu prawnego będzie jednoznaczne z nieważnością ewentualnych uchwał w przedmiocie wyboru nowych członków zarządu.¹⁵¹⁰ Co jednak istotne, stwierdzenie nieważności uchwały odwoławczej i wstrzymanie jej wykonania w trybie rozstrzygnięcia nadzorczego nie niweczy rozwiązującego – dla stosunku pracy z wyboru – skutku prawnego tejże uchwały.¹⁵¹¹

Kolejny sposób na zmianę zarządu został oparty na instytucji rezygnacji przewodniczącego kolegiального organu wykonawczego. Rozciągnięcie skutku złożenia rezygnacji przez starostę lub marszałka województwa na pozostałych członków zarządu nastąpiło w art. 31 ust. 4 u.s.p. oraz w art. 37 ust. 4 u.s.w. Natomiast w art. 31a u.s.p. i w art. 38 u.s.w. ustawodawca doprecyzował sposób postępowania organu stanowiącego w przypadku złożenia rezygnacji. W pierwszej kolejności należy dostrzec, że samorządowe ustawy ustrojowe nie przewidują wymogów formalnych aktu rezygnacji. Oznacza to, że rezygnacja będzie skuteczna, o ile rada organ stanowiący mógł się z nią zapoznać. Przyjąć należy, że oświadczenie woli przewodniczącego zarządu może zostać wyrażone ustnie w trakcie sesji organu stanowiącego, jak również w formie pisemnej do rąk przewodniczącego rady powiatu

¹⁵⁰⁷ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2022 r. sygn. akt III OSK 451/22, LEX nr 3327464.

¹⁵⁰⁸ Np. Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 22 kwietnia 2016 r. sygn. akt Nr NK-I.4131.136.2016.TDom.

¹⁵⁰⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Wr 82/16, LEX nr 2063620.

¹⁵¹⁰ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 22 kwietnia 2016 r. sygn. akt Nr NK-I.4131.136.2016.TDom.

¹⁵¹¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2018 r. sygn. akt III BP 5/17, LEX nr 2577448.

lub sejmiku województwa. Ustawodawca nie przewidział również konieczności uzasadnienia woli zrzeczenia się członkostwa.

Czynności polegającej na złożeniu rezygnacji nie należy wiązać z natychmiastowym ustaniem bytu zarządu. Aby oświadczenie woli starosty, marszałka województwa wywołało skutek prawny to zgodnie z art. 31a ust. 1, w związku z ust. 2 u.s.p. oraz zgodnie z art. 38 ust. 1, w związku z ust. 2 u.s.w. organ stanowiący na najbliższej sesji, powinien podjąć zwykłą większością głosów uchwałę w sprawie przyjęcia rezygnacji. Termin podjęcia uchwały posiada charakter instrukcyjny, ponieważ ustawodawca nie przewidział sankcji za jego niedotrzymanie. Ponadto, za dopuszczalne należy uznać przyjęcie rezygnacji na tej samej sesji, na której została złożona rezygnacja. Jak wskazuje Cz. Martysz, sztywna interpretacja tego przepisu wskazująca, że w każdym przypadku uchwała w tej sprawie winna być podejmowana na najbliższej sesji, wydaje się nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art.65 ust.1 Konstytucji RP).¹⁵¹²

Do chwili przeprowadzenia głosowania możliwe jest również wycofanie przez starostę oraz marszałka województwa złożonej rezygnacji. W literaturze przedmiotu dostrzeżono, że rezygnacja jest aktem o charakterze dobrowolnym. Skoro przewodniczący zarządu może samodzielnie podjąć decyzję o złożeniu woli zrzeczenia się członkostwa, to tym bardziej pozostaje dysponentem złożonego oświadczenia, aż do chwili zaistnienia zamierzonego skutku prawnego.¹⁵¹³ Odmienna wykładnia ograniczałaby dobrowolność rezygnacji wyłącznie do chwili jej złożenia.¹⁵¹⁴ Wówczas dla powstania skutku prawnego nie byłby potrzebny akt przyjęcia rezygnacji przez organ stanowiący.

W kontekście formy przyjęcia rezygnacji przez organ stanowiący, zestawienie regulacji z art. 31a ust. 1 u.s.p. oraz art. 38 ust. 1 u.s.w. w związku z odpowiednio art. 31a ust. 2 u.s.p. lub art. 38 ust. 2 u.s.w. może stwarzać wątpliwości interpretacyjne. W pierwszej ze wskazanych regulacji ustawodawca odnosi się do przyjęcia rezygnacji przewodniczącego zarządu. Natomiast w kolejnym przepisie mowa jest o podjęciu uchwały o przyjęciu rezygnacji całego zarządu. Pobieżna wykładnia przywołanych regulacji mogłaby uzasadniać twierdzenie, że organ stanowiący zobowiązany jest do podjęcia dwóch uchwał tj. w sprawie przyjęcia rezygnacji przewodniczącego oraz w przedmiocie przyjęcia rezygnacji całego zarządu. Taką interpretację należy jednak z całą stanowczością odrzucić.

¹⁵¹² Cz. Martysz, *Art. 38 [w:] Ustawa o samorządzie województwa (...)*, s. 424.

¹⁵¹³ K. Kaczmarczyk-Kłak, *Cofnięcie rezygnacji z pełnionej funkcji przez marszałka województwa w świetle ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, *Studia Prawnicze KUL* 1 (85) 2021, s. 115.

¹⁵¹⁴ Tamże.

Rada powiatu lub sejmik województwa zobowiązany jest wyłącznie do podjęcia uchwały w przedmiocie przyjęcia rezygnacji przewodniczącego zarządu. Uzasadnieniem przyjętej tezy jest fakt, że zgodnie z art. 31 ust. 4 u.s.p. oraz z art. 37 ust. 4 u.s.w. złożenie rezygnacji przewodniczącego zarządu jest jednoznaczne ze złożeniem rezygnacji przez cały zarząd. Skoro więc przyjęcie rezygnacji wywołuje natychmiastowy skutek w postaci pozbawienia funkcji wszystkich członków zarządu, to podjęcie kolejnej uchwały jest działaniem nieuprawnionym i bezcelowym.

Zgodnie z art. 31a ust. 1 u.s.p., art. 38 ust. 1 u.s.w. organ stanowiący jest uprawniony wyłącznie do podjęcia uchwały w przedmiocie przyjęcia rezygnacji przewodniczącego zarządu. W praktyce może zdarzyć się sytuacja, w której rada powiatu, sejmik województwa podejmie uchwałę w przedmiocie odrzucenia woli odpowiednio starosty lub marszałka województwa. Wówczas należy uznać, że uchwała została podjęta bez podstawy prawnej, a zatem powinna stanowić przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia jej nieważności. Należy przypomnieć, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.¹⁵¹⁵ Skoro więc podstawa prawna nie pozostawia wątpliwości co do kierunku uchwały to nie można domniemywać uprawnienia do podjęcia aktu o odmiennej treści.

Uprawnienie organu stanowiącego do przyjęcia rezygnacji jest ograniczone czasowo. W art. 31a ust. 3 u.s.p., art. 38 ust. 3 u.s.w. uznano, że niepodjęcie uchwały w przedmiocie przyjęcia rezygnacji przewodniczącego zarządu jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym odbyła się sesja organu stanowiącego, na której przyjęta miała być rezygnacja. Jeżeli zaś w porządku obrad rady powiatu lub sejmiku województwa nie znalazł się punkt dotyczący przyjęcia rezygnacji, punktem odniesienia powinna być pierwsza sesja po złożeniu oświadczenia woli przez przewodniczącego zarządu. Zasadniczym celem art. 31a ust. 3 u.s.p. oraz art. 38 ust. 3 u.s.w. jest zagwarantowanie przewodniczącemu zarządu ochrony w postaci określenia ustawowo terminu, w którym ustają jego obowiązki, niezależnie od działania organu stanowiącego.¹⁵¹⁶

Ustawodawca w art. 31b u.s.p., art. 39 u.s.w. wprowadził do systemu prawa samorządu terytorialnego mechanizmy gwarantujące zachowanie zasady ciągłości funkcjonowania organu wykonawczego. W pierwszej kolejności uregulowany został sposób postępowania w przypadku odwołania albo rezygnacji całego zarządu powiatu lub województwa.¹⁵¹⁷ Wówczas

¹⁵¹⁵ por. art. 7 Konstytucji RP.

¹⁵¹⁶ Cz. Martysz, *Art. 38 [w:] Ustawa o samorządzie województwa (...)*, s. 425.

¹⁵¹⁷ Sposób postępowania w sytuacji odwołania zarządu powiatu (województwa) znajduje zastosowanie zarówno w przypadku odwołania organu wykonawczego z powodu nieudzielenia absolutorium lub nieuzyskania wotum zaufania, jak również w przypadku odwołania starosty (marszałka województwa) z innej przyczyny.

rada powiatu oraz sejmik województwa zobowiązani są do dokonania wyboru nowego zarządu w trybie właściwym dla ukształtowania składu kolegiального organu wykonawczego na początku kadencji organu stanowiącego.¹⁵¹⁸ W myśl zasady autorskiego składu zarządu, organ stanowiący dokonuje wyboru przewodniczącego zarządu bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu lub sejmiku województwa, w głosowaniu tajnym. Następnie dokonywany jest wybór wicestarostów, wicemarszałków oraz pozostałych członków zarządu na wniosek przewodniczącego organu wykonawczego, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu stanowiącego, w głosowaniu tajnym. Ponowny wybór substratu osobowego organu wykonawczego powinien nastąpić w terminie 3 miesięcy od dnia odwołania albo od dnia przyjęcia rezygnacji zarządu. Termin wskazany w art. 31b ust. 1 u.s.p. oraz w art. 39 ust. 1 u.s.w. rozpoczyna bieg odpowiednio od:

- dnia podjęcia uchwały o odwołaniu zarządu;
- dnia podjęcia uchwały o odwołaniu starosty (marszałka województwa);
- dnia podjęcia uchwały w przedmiocie przyjęcia rezygnacji starosty (marszałka województwa);
- upływu ostatniego dnia miesiąca, w którym odbyła się najbliższa sesja rady powiatu (sejmiku województwa), na której powinna zostać podjęta uchwała o przyjęciu rezygnacji starosty (marszałka województwa).

Należy dostrzec, że niedokonanie wyboru nowego zarządu w terminie 3 miesięcy skutkuje rozwiązaniem organu stanowiącego z mocy prawa. W myśl art. 29 ust. 3-3a u.s.p., art. 33 ust. 3-4 u.s.w. do czasu wyboru zarządu przez radę powiatu lub sejmik województwa wybraną w toku wyborów przedterminowych, funkcję organów powiatu lub województwa pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Kolejną gwarancją zasady nieprzerwanego funkcjonowania kolegialnych organów wykonawczych jest obowiązek uzupełnienia składu zarządu w przypadku odwołania członka zarządu niebędącego jego przewodniczącym.¹⁵¹⁹ Rada powiatu, sejmik województwa dokonuje wyboru nowego członka zarządu w terminie 1 miesiąca od dnia podjęcia uchwały w przedmiocie odwołania. Co ważne, termin określony przez ustawodawcę powinien być interpretowany jako termin o charakterze instrukcyjnym.¹⁵²⁰ Prawodawca nie przewidział

¹⁵¹⁸ por. art. 31b ust. 1 u.s.p., art. 39 ust. 1 u.s.w.

¹⁵¹⁹ por. art. 31b ust. 2 u.s.p., art. 39 ust. 2 u.s.w.

¹⁵²⁰ K. Sikora, *Zarząd Województwa* [w:], *Administracja publiczna. Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012, s. 494.

bowiem szczególnych konsekwencji niedokonania wyboru nowego członka zarządu w terminie. W takim przypadku bierność organu stanowiącego może być przesłanką podjęcia działań ponagląjących przez wojewodę jako organ nadzoru, o których mowa w art. 77a u.s.p. oraz w art. 80 u.s.w.¹⁵²¹ Na szczególną uwagę zasługuje również sposób redakcji art. 31b ust. 2 u.s.p., art. 39 ust. 2 u.s.w. Ustawodawca określając następstwa odwołania członka zarządu posługuje się sformułowaniem *rada powiatu (sejmik województwa) dokonuje wyboru nowego członka zarządu (...)*. Literalna wykładnia regulacji może więc wskazywać, że w przypadku odwołania członka zarządu, rada powiatu lub sejmik województwa jest uprawniony do wyboru nowego członka zarządu niezależnie od wskazania kandydata przez przewodniczącego organu wykonawczego. Przedstawione twierdzenie wzmacnia regulacja z art. 31c ust. 3 u.s.p. oraz z art. 40 ust. 3 u.s.w., w której przewidziano, że w przypadku rezygnacji członka zarządu, starosta, marszałek województwa są zobowiązani do przedstawienia organowi stanowiącemu nowej kandydatury na członka zarządu w ciągu 1 miesiąca od dnia przyjęcia rezygnacji. Z taką interpretacją nie należy jednak się zgodzić. Sposób sformułowania art. 31b ust. 2 u.s.p. oraz art. 39 ust. 2 u.s.w. należy odczytywać jako odesłanie do ogólnych zasad wyboru członków zarządu powiatu. A zatem, w myśl art. 27 ust. 3 u.s.p., art. 32 ust. 3 u.s.w. wybór członka zarządu nastąpi na wniosek starosty lub marszałka województwa zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu stanowiącego, w głosowaniu tajnym. Natomiast regulację z art. 31c ust. 3 u.s.p. oraz art. 40 ust. 3 u.s.w. należy interpretować jako *lex specialis* względem ogólnych zasad wyboru *zwykłych* członków zarządu, w zakresie formy i terminu przedstawienia kandydatury. O ile w zasadach ogólnych mowa jest wyłącznie o konieczności przedłożenia wniosku przez przewodniczącego zarządu, o tyle w przypadku wyboru członka zarządu przeprowadzanego na skutek rezygnacji brak jest określonej formy zgłaszania kandydatury, ale jest za to przewidziany jednomiesięczny termin na jej zgłoszenie. Niezależnie jednak od przyczyny wyboru nowego członka zarządu, przyjąć należy, że w wyłącznej kompetencji starosty oraz marszałka województwa jest przedstawienie kandydatury. Uznanie słuszności przeciwnego poglądu skutkowałoby naruszeniem zasady autorskiego składu kolegialnych organów wykonawczych.

Co ważne, brak jednego członka zarządu nie będzie wpływać na funkcjonowanie organu wykonawczego. Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.s.p., art. 31 ust. 4 u.s.w. uchwały zarządu zapadają, co do zasady, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu. Oznacza to, że zarówno zarząd trzyosobowy, jak również zarząd pięcioosobowy w przypadku braku

¹⁵²¹ Cz. Martysz, *Art. 39 [w:] Ustawa o samorządzie województwa (...)*, s. 426.

obsady jednego stanowiska nadal będzie władny do podejmowania działań. Tak sformułowany wniosek nie może być jednak traktowany jako *wytrych* uprawniający organ stanowiący do dokonania faktycznej zmiany liczby członków organu wykonawczego. Należy pamiętać, że liczba członków kolegiального organu wykonawczego określana jest w akcie prawa miejscowego jakim jest statut powiatu albo wynika wprost z art. 31 ust. 2 u.s.w. Funkcjonowanie zarządu w określonym składzie osobowym jest zatem realizacją powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Organ stanowiący, zobowiązany w myśl art. 7 Konstytucji RP do działania na podstawie i w granicach prawa, powinien więc nie dopuścić do sytuacji, w której skład organu wykonawczego będzie niekompletny. Długotrwałe niezuzupełnienie składu zarządu powinno być pochytywane jako niedopuszczalna zmiana składu organu o charakterze dorozumianym lub jako naruszenie przepisów samorządowych ustaw ustrojowych dotyczących liczby jego członków.¹⁵²²

Aby nie dopuścić do luki w działaniu zarządu, w art. 31b ust. 3 *in initio* u.s.p. oraz w art. 39 ust. 3 *in initio* u.s.w. zobowiązano odwołany zarząd lub odwołanych członków do pełnienia dotychczasowych obowiązków do czasu wyboru nowego zarządu lub jego poszczególnych członków. Jak słusznie zauważa Cz. Martysz, zachowanie ciągłości organu wykonawczego ma na celu umożliwienie odwołanemu zarządowi dokończenia rozpoczętych wcześniej działań, mieszczących się w zakresie jego zadań i kompetencji.¹⁵²³ Obowiązek kontynuacji pełnienia dotychczasowych obowiązków nie zawsze będzie uznawane za zobowiązanie o charakterze bezwzględny. Zgodnie bowiem z art. 31b ust. 3 *in fine* u.s.p. oraz z art. 39 ust. 3 *in fine* u.s.p., organ stanowiący może zwolnić członka zarządu z obowiązku pełnienia dotychczasowych obowiązków w zarządzie. Przepisy u.s.p. oraz u.s.w. nie precyzują formy, jak również merytorycznych podstaw uprawniających do podjęcia decyzji o zwolnieniu członka zarządu. Przyjąć więc należy, że zwolnienie może nastąpić wraz z uchwałą w przedmiocie odwołania członka zarządu, jak również poprzez podjęcie odrębnej uchwały zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu

¹⁵²² W przypadku zarządu powiatu brak pełnej obsady niepowodujący jednocześnie zmniejszenia liczby jego członków poniżej trzech (art. 27 ust. 1 u.s.p.) będzie naruszać przede wszystkim regulacje statutu powiatu. Uznać zatem należy, że długotrwałe utrzymanie niekompletnego składu organu stanowiącego będzie dorozumianą zmianą jego składu, z pominięciem przepisów dotyczących zmiany statutu. W orzecznictwie praktyka pozastatutowej zmiany składu zarządu została uznana za niedopuszczalną por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2018 r. sygn. akt II GSK 1369/16, LEX nr 2455922.

Natomiast w przypadku braku pełnej obsady zarządu województwa lub zarządu powiatu powodującej jednocześnie zmniejszenie liczby jego członków poniżej trzech, należy uznać za naruszenie przepisów prawa, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

¹⁵²³ Cz. Martysz, *Art. 39 [w:], Ustawa o samorządzie województwa (...)*, s. 427.

stanowiącego, w głosowaniu jawnym.¹⁵²⁴ Podstawą zwolnienia członka zarządu mogą być natomiast różne okoliczności. Podłożem zwolnienia może być więc sytuacja osobista np. stan zdrowia, niechęć do dalszego pełnienia obowiązków, jak również polityczna ocena przydatności danego członka zarządu. Nadanie instytucji zwolnienia charakteru uznaniowego wyłącza więc możliwość ingerencji organu nadzorczego oraz sądu administracyjnego w motywy działania organu stanowiącego.¹⁵²⁵ Warto w tym miejscu wskazać, że uprawnienia członka zarządu województwa w zakresie ochrony swoich praw, w związku z podjęciem uchwały w sprawie zwolnienia z pełnienia obowiązków są ograniczone. Uchwała w przedmiocie zwolnienia z pełnienia dotychczasowych obowiązków nie jest bowiem aktem prawa miejscowego.¹⁵²⁶ Oznacza to, że *zwolniony* członek zarządu nie jest uprawniony do złożenia skargi do sądu administracyjnego nawet jeżeli uchwała narusza jego uprawnienie lub interes prawny (art. 90 ust. 1 u.s.w.).¹⁵²⁷ Odmienna sytuacja będzie mieć miejsce na gruncie u.s.p. W analogicznej sytuacji *zwolniony* członek zarządu powiatu będzie uprawniony do złożenia skargi w trybie art. 87 ust. 1 u.s.p., ponieważ ustawodawca dopuścił możliwość złożenia skargi na każdą uchwałę organu stanowiącego.¹⁵²⁸

W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, że możliwość wnioskowania o zwolnienie z dalszego pełnienia dotychczasowych obowiązków nie jest wyłączną kompetencją odwoływanych członków zarządu.¹⁵²⁹ Z inicjatywą może wystąpić również starosta lub marszałek województwa, a także poszczególni radni czy też ich grupy.¹⁵³⁰ Treść wniosku nie jest wiążąca dla organu stanowiącego, ponieważ nie może on doprowadzić do *zwolnienia* całego zarządu, czy też takiej ilości członków, która wpłynęłaby na niemożliwość uzyskania niezbędnego kworum do podejmowania uchwał przez organ wykonawczy.¹⁵³¹ Nie sposób nie

¹⁵²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1033/17, LEX nr 2434075.

Przykładem uchwały w przedmiocie odwołania członka zarządu wraz z jego zwolnieniem z dalszego pełnienia obowiązków jest uchwała Nr XLIV/613/21 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 10 września 2021 r. w sprawie odwołania z członkostwa w Zarządzie Województwa Małopolskiego i zwolnienia z pełnienia obowiązków Wicemarszałka Województwa Małopolskiego, link: <https://bip.malopolska.pl/umwm,a,1988511,uchwala-nr-xliv61321-sejmiku-województwa-malopolskiego-z-dnia-10-wrzesnia-2021-r-w-sprawie-odwolania.html> [dostęp dnia 23 lutego 2023 r.].

¹⁵²⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1033/17, LEX nr 2434075.

¹⁵²⁶ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/Kr 1473/21, LEX nr 3262706.

¹⁵²⁷ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2022 r. sygn. akt III OSK 451/22, LEX nr 3327464.

¹⁵²⁸ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/Kr 1473/21, LEX nr 3262706.

¹⁵²⁹ P. Dańczak, *Art. 28b [w:], Ustawy (...)*, s. 437.

¹⁵³⁰ Tamże.

¹⁵³¹ Cz. Martysz, *Art. 31b [w:], Ustawa o samorządzie powiatowym (...)*, s. 573.

dostrzec, że *zwolnienie* zarządu lub *zwolnienie* zbyt dużej ilości jego członków wraz z długotrwałym nieukształtowaniem nowego składu organu wykonawczego, może grozić paraliżem jego funkcjonowania (np. z powodu faktycznego braku organu wykonawczego lub braku możliwości uzyskania kworum). Dlatego, wydaje się, że w takim przypadku może mieć zastosowanie sankcja określona w art. 84 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 85 ust. 1 u.s.w. tj. zawieszenie organów powiatu lub województwa w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przedłużający się stan bytu organu wykonawczego w składzie nieumożliwiający podejmowanie uchwał rzutuje na skuteczne wykonywanie zadań jednostki samorządu terytorialnego.

Prawidłowe ukształtowanie organu wykonawczego na skutek uprzednich procesów odwoławczych lub rezygnacyjnych, wymaga również rozpatrzenia sposobu rozumienia użytych na gruncie art. 31b u.s.p. oraz art. 39 u.s.w. pojęć *nowego zarządu* oraz *nowego członka zarządu*. Istotne jest rozstrzygnięcie czy walor *nowości* zarządu lub jego członka odnosi się do osoby piastuna, czy też wyłącznie do podstawy członkostwa tj. uchwały kreacyjnej. Słownik języka polskiego definiuje słowo *nowy* jako określenie zjawiska *właśnie powstałego* lub *takiego które zajęło miejsce poprzedniego lub będącego od niedawna w jakimś środowisku*.¹⁵³² Na kanwie przytoczonych definicji można uznać, że językowe znaczenie uzasadnia zarówno stanowisko opowiadające się za powiązaniem przymiotnika *nowa* z konkretnymi osobami fizycznymi,¹⁵³³ jak również pogląd wskazujący na właściwość powiązania *nowości* z podstawą sprawowania funkcji.¹⁵³⁴ Wynik zastosowania dyrektywy językowej nie wyjaśnia więc sposobu rozumienia pojęć *nowego zarządu*, czy też *nowego członka zarządu*. Właściwe wydaje się więc zastosowanie wykładni systemowej. W samorządowych ustawach ustrojowych ustawodawca chcąc odebrać danej osobie możliwość pełnienia jakiegoś stanowiska, czy też uczestnictwa w podejmowaniu konkretnych decyzji wyraża swoją intencję w jednoznacznie brzmiącym przepisie. Tytułem przykładu należy podać art. 14 ust. 2 u.s.p., 20 ust. 2 u.s.w., w którym wykluczono możliwość łączenia członkostwa w zarządzie z funkcją przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady powiatu lub sejmiku województwa. Podobnie sformułowany

¹⁵³² B. Surówka, *Słownik (...)*, s. 656.

¹⁵³³ Odwołany członek zarządu może zostać uznany za podmiot, który nie zastępuje poprzednio sprawującego funkcję, ponieważ faktycznie będzie to ten sam piastun funkcji w organie wykonawczym. Tym samym nie będzie mógł być uznany za podmiot *będący od niedawna w jakimś środowisku (zarządzie)*.

¹⁵³⁴ Wraz z podjęciem uchwały o odwołaniu członka zarządu traci moc obowiązującą podstawa jego mandatu. Oznacza to, że ponowny wybór tej samej osoby będzie spełniał przesłankę *nowości*, ponieważ podstawa sprawowania funkcji w organie wykonawczym *właśnie powstała*.

został zakaz pełnienia funkcji w zarządzie przez osobę, która nie jest obywatelem polskim.¹⁵³⁵ Oznacza to, że wobec braku zastrzeżenia w przepisach prawa zakazu ponownego pełnienia funkcji w kolegiальnym organie wykonawczym, przymiotnik *nowy* należy utożsamiać wyłącznie z aktem stanowiącym podstawę członkostwa w zarządzie. Za słusnością przyjętego wniosku przemawia również fakt, że ograniczenie w możliwości wyboru konkretnej osoby do pełnienia funkcji członka zarządu wpłynęłoby negatywnie na swobodę starosty oraz marszałka województwa w doborze swoich współpracowników. W końcu należy też podkreślić, że w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że organ stanowiący nowej kadencji może pozostawić organ wykonawczy w dotychczasowym składzie osobowym, o ile podejmie uchwały w przedmiocie wyboru tychże osób.¹⁵³⁶

Tytułem uzupełnienia należy również rozważyć status prawny kolegiального organu wykonawczego oraz poszczególnych jego członków w przypadku dokonania zmian terytorialnych jednostki samorządu terytorialnego. W kontekście samorządu wojewódzkiego wypada podkreślić, że zmiany terytorialne nie następują często, a ich charakter wydaje się doniosły. Dość powiedzieć, że zmiany terytorialne województw następują przede wszystkim na mocy ustaw reformujących podział terytorialny państwa,¹⁵³⁷ lub w związku ze zmianą terytorialną powiatów wynikającą z ich tworzenia, łączenia, działania lub znoszenia.¹⁵³⁸ Z tego też względu przyjąć należy, że zmiany terytorialne województw wywołane modyfikacjami obszarowymi powiatów nie wpływają na byt zarządu województwa oraz jego poszczególnych członków. Natomiast, uznać należy, że w przypadku teoretycznej zmiany podziału państwa na województwa, może się zdarzyć, że ustawodawca przewidzi rozwiązanie organów z mocy prawa. Potwierdzenia przyjętej tezy należy doszukiwać w u.s.w., która w przeciwieństwie do u.s.g. oraz u.s.p. nie określa składu organu stanowiącego w przypadku połączenia województw. Oznacza to, że ustawodawca zakwalifikował zmiany podziału terytorialnego państwa o charakterze regionalnym do kategorii wyjątkowych i rzadko występujących.

Odmienne należy wypowiedzieć się na temat zmian obszarowych na poziomie powiatów. Zgodnie z danymi udostępnionymi przez Główny Urząd Statystyczny w:

- 2018 r. dokonano zmian terytorialnych dwóch powiatów i dwóch miast na prawach powiatu;

¹⁵³⁵ por. art. 26 ust. 2a u.s.p., art. 31 ust. 2a u.s.w.

¹⁵³⁶ Cz. Martysz, *Art. 32 [w:], Ustawa o samorządzie województwa (...)*, s. 403.

¹⁵³⁷ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorium państwa, Dz. U. z 1998 r. nr 96 poz. 603, dalej: ustawa wprowadzająca trójstopniowy podział państwa.

- 2019 r. dokonano zmian terytorialnych dwóch powiatów i dwóch miast na prawach powiatu;
- 2020 r. dokonano zmian terytorialnych jednego powiatu i jednego miasta na prawach powiatu;
- 2021 r. dokonano zmian terytorialnych ośmiu powiatów i czterech miast na prawach powiatu;
- 2022 r. nie dokonano zmian terytorialnych powiatów.¹⁵³⁹

Byt zarządu powiatu lub jego poszczególnych członków może być więc potencjalnie naruszony przez zmiany terytorialne powiatów.

Podstawą prawną do dokonywania zmian obszarowych powiatu są art. 3 – 3cb u.s.p. Z uwagi, że w ramach niniejszego opracowania nie znajduje się szczegółowe omówienie procedury zmian terytorialnych, należy jedynie wskazać, że ustawodawca nie wypowiedział się wprost na temat pozycji prawnej kolegiального organu wykonawczego po przeprowadzeniu zmian. Pewnej wskazówki udziela art. 3cb ust. 2 u.s.p., w którym przyjęto zasadę, że organy powiatu powstałego w wyniku połączenia dwóch powiatów stają się organami właściwymi lub stronami wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych i sądowych. W opinii autora niniejszej pracy istotne jest sformułowanie *organy powiatu powstałego (...)*, ponieważ wynika z niego konieczność ukształtowania rady oraz zarządu nowo powstałego powiatu. Przedstawiona zasada koresponduje również z treścią art. 390 § 1 pkt 3 k.w., w którym wyrażono, że *jeżeli jednostka zostaje włączona do innej jednostki albo dwie jednostki lub więcej łączą się w nową jednostkę, rady tych jednostek zostają z mocy prawa rozwiązane*. Choć przepisy prawa nie wypowiadają się w przedmiocie bytu organu wykonawczego to przyjęć należy, że zniesienie powiatu stanowi podstawę rozwiązania zarządu z mocy prawa z dniem 1 stycznia.¹⁵⁴⁰

Zmian w organie wykonawczym nie wywołują natomiast modyfikacje terytorialne powiatu polegające na włączeniu lub wyłączeniu części obszaru. Interpretacji nie zmienia również treść art. 390 § 1 – 2 k.w., w myśl którego:

- jeżeli z jednostki samorządu terytorialnego zostaje wyłączony obszar stanowiący część okręgu wyborczego, okręg lub więcej okręgów wyborczych dla wyborów danej rady w

¹⁵³⁹ Por. art. 5a ustawy wprowadzającej trójstopniowy podział państwa, link: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/metadane/teryt/zmiany> [dostęp dnia 25 lutego 2023 r.].

¹⁵⁴⁰ Zgodnie z art. 3 ust. 6 u.s.p. zmiany wprowadzane rozporządzeniem Rady Ministrów w przedmiocie utworzenia, łączenia, dzielenia lub zniesienia powiatu następują raz w roku tj. 1 stycznia.

celu włączenia tego obszaru do tworzonej nowej jednostki, to mandat radnego stale zamieszkałego lub wybranego na tym obszarze wygasa z mocy prawa;

- jeżeli z jednostki zostaje wyłączony obszar stanowiący część okręgu wyborczego lub okręg wyborczy dla wyborów danej rady i zostaje on włączony do sąsiedniej jednostki, radny stale zamieszkały i wybrany w tym okręgu staje się radnym rady w jednostce powiększonej; mandat radnego niespełniającego tych warunków wygasa z mocy prawa.

Zdarzyć się może, że radny, co do którego występują przesłanki wygaśnięcia mandatu, pełni jednocześnie funkcję w zarządzie powiatu. Wówczas wydaje się, że brak jest podstaw do rozciągnięcia skutków utraty mandatu w organie stanowiącym na członkostwo w zarządzie powiatu. Przypomnieć należy, że członkiem kolegiального organu wykonawczego może być osoba pochodząca spoza rady. Dlatego, w świetle przepisów prawa utrata mandatu w radzie powiatu nie wpływa na możliwość dalszego pełnienia funkcji w organie wykonawczym. Oczywistym jest jednak, że zmiany terytorialne mogą stanowić uzasadnienie wniosku starosty o odwołanie poszczególnych członków zarządu.

Ostatni proces dokonywania zmian w składzie zarządu powiatu oraz województwa został uregulowany w art. 31c u.s.p. i w art. 40 u.s.w. Ustawodawca określił sposób postępowania organu stanowiącego w przypadku rezygnacji członka zarządu, niebędącego jego przewodniczącym. Jak już zostało wskazane, rezygnacja z członkostwa w organie wykonawczym jest aktem woli, który musi pochodzić od zainteresowanego. Nie oznacza to jednak, że złożenie rezygnacji nie może być wynikiem porozumienia lub nacisków ze strony pozostałych członków zarządu lub organu stanowiącego. Wykluczone jest natomiast złożenie rezygnacji przy udziale pełnomocnika. Akt rezygnacji nie stanowi bowiem czynności prawnej w rozumieniu kodeksu cywilnego.¹⁵⁴¹

Literalna wykładnia art. 31c u.s.p., art. 40 u.s.w. wskazuje, że ustawodawca odnosząc się do aktu rezygnacji członka zarządu określił wyłącznie czynności materialno-techniczne organu stanowiącego oraz przewodniczącego zarządu powiatu lub województwa. Przepisy nie precyzują możliwych przyczyn złożenia rezygnacji oraz terminu w jakim może być złożona. Co więcej, ustawodawca nie zobowiązuje osoby składającej akt woli do przedłożenia uzasadnienia. Przyjąć więc należy, że rezygnacja może być złożona z każdej przyczyny, w każdym momencie pełnienia funkcji w organie wykonawczym, zarówno przez wszystkich zwykłych członków zarządu, jak również tylko przez niektórych z nich.¹⁵⁴²

¹⁵⁴¹ K. Kaczmarczyk-Kłak, *Rezygnacja (...)*, s. 198

¹⁵⁴² Cz. Martysz, *Art. 40 [w:], Ustawa o samorządzie województwa (...)*, s. 428.

Rezygnacja z członkostwa w zarządzie nie wymaga dochowania szczególnej formy. Dopuszczalne jest więc złożenie rezygnacji w formie pisemnej, dokumentu elektronicznego, a także ustnej w trakcie sesji organu stanowiącego. Istotne jest, aby akt woli członka zarządu skutecznie dotarł do organu stanowiącego. Twierdzenie wynika z treści art. 31c ust. 1 u.s.p. oraz z art. 40 ust. 1 u.s.w., w myśl których organ stanowiący zobowiązany jest do podjęcia uchwały o przyjęciu rezygnacji i zwolnieniu z pełnienia obowiązków członka zarządu zwykłą większością głosów,¹⁵⁴³ nie później niż w ciągu 1 miesiąca od dnia złożenia rezygnacji. W praktyce rezygnacja składana będzie do rąk przewodniczącego rady powiatu lub sejmiku województwa, ponieważ jest on podmiotem odpowiedzialnym za ustalanie porządku obrad organu stanowiącego.¹⁵⁴⁴

W tym miejscu wypada dostrzec, że rola organu stanowiącego w procesie rezygnacji członka zarządu została sprowadzona wyłącznie do funkcji deklaratoryjnej. Rada powiatu oraz sejmik województwa nie mogą przyjąć uchwały w przedmiocie odrzucenia rezygnacji członka zarządu. W przeciwnym razie, organ stanowiący dokonałby czynności z istotnym naruszeniem prawa. Odmiennie należy postrzegać skutki nieprzyjęcia aktu woli członka zarządu w terminie nie późniejszym niż w ciągu 1 miesiąca. Wówczas, niepodjęcie uchwały jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała.¹⁵⁴⁵ Chwilą wystąpienia skutków niepodjęcia uchwały o przyjęciu rezygnacji nie jest jednak upływ terminu na jej podjęcie, lecz koniec miesiąca kalendarzowego, w którym uchwała powinna zostać podjęta.¹⁵⁴⁶

Prawidłowe oznaczenie terminu przyjęcia rezygnacji jest ważne z punktu widzenia dalszego funkcjonowania organu wykonawczego oraz jego przewodniczącego. W pierwszej kolejności należy dostrzec, że odmiennie aniżeli w przypadku odwołania członka zarządu, zwolnienie z pełnienia dalszej funkcji w zarządzie następuje *ex lege* w dniu przyjęcia rezygnacji.¹⁵⁴⁷ A zatem, w przypadku, gdy rezygnacja została złożona przez kilku członków zarządu, może się okazać, że organ wykonawczy będzie niewładny do podejmowania działań, ze względu na brak wymaganego kworum. Niezależnie jednak od ilości rezygnacji, starosta lub

¹⁵⁴³ Ustawodawca nie określa szczegółowych warunków dla aktu głosowania. Tym samym, zgodnie z art. 13 ust. 1 u.s.p. (19 ust. 1 u.s.w.) rada powiatu (sejmik województwa) podejmuje uchwałę w przedmiocie przyjęcia rezygnacji zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady powiatu (sejmiku województwa), w głosowaniu jawnym lub jawnym imiennym.

¹⁵⁴⁴ por. art. 15 ust. 1 u.s.p., art. 21 ust. 1 u.s.w.

¹⁵⁴⁵ por. art. 15 ust. 2 u.s.p., art. 21 ust. 2 u.s.w.

¹⁵⁴⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2019 r. sygn. akt II OSK 2553/18, LEX nr 2865296.

¹⁵⁴⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 października 2021 r. sygn. akt III SA/Lu 355/21, LEX nr 3355003.

marszałek województwa zobowiązany jest do przedłożenia organowi stanowiącemu, najpóźniej w ciągu 1 miesiąca od dnia przyjęcia aktu woli, nowej kandydatury na członka zarządu.¹⁵⁴⁸ Niedotrzymanie terminu nie zostało jednak obarczone jakąkolwiek sankcją. Rada powiatu oraz sejmik województwa wobec braku przedstawienia kandydatury nie może dokonać wyboru z własnej inicjatywy. Wówczas dochodzi do stanu swoistego zawieszenia. Długotrwały brak kandydatury może stanowić przesłankę do odwołania starosty lub marszałka województwa bądź wprowadzenia zarządu komisarycznego.¹⁵⁴⁹

Wątpliwości może budzić natomiast dalszy tryb postępowania organu stanowiącego, ponieważ ustawodawca nie określił w jakim trybie powinien zostać przeprowadzony wybór uzupełniający. Wydaje się, że możliwe są dwa rozwiązania tj. wybór na podstawie art. 27 ust. 3 u.s.p. ora art. 32 ust. 3 u.s.w. lub wybór na podstawie ogólnych zasad podejmowania uchwał przez organ stanowiący. Wykładnia językowa samorządowych ustaw ustrojowych wskazuje, że normy z art. 27 u.s.p. oraz art. 32 u.s.w. znajdują zastosowanie wyłącznie na początku kadencji organu stanowiącego. Uzasadnieniem przyjętej tezy jest użyte sformułowanie *rada powiatu (sejmik województwa) wybiera zarząd (...), w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów*. Posługując się natomiast argumentem racjonalnego ustawodawcy, warto wskazać, że w przypadku odwołania lub rezygnacji przewodniczącego zarządu, organ stanowiący dokonuje wyboru zarządu stosując odpowiednio tryb właściwy dla wyboru organu wykonawczego tuż po ogłoszeniu wyników wyborów.¹⁵⁵⁰ Oznacza to, że ustawodawca chcąc zastosować *standardowy* tryb wyboru członków zarządu, wyraża intencję w jednoznacznie brzmiącej regulacji prawnej.

Instytucja rezygnacji członka zarządu może być wykorzystana w przypadku konieczności dostosowania składu zarządu do postanowień statutu jednostki samorządu terytorialnego. Zdarzyć się bowiem może sytuacja, w której w trakcie funkcjonowania zarządu podjęta zostanie uchwała zmieniająca statut powiatu lub statut województwa w przedmiocie konstrukcji kolegialnego organu wykonawczego. Problematyczna będzie sytuacja, gdy w powiecie skład osobowy zostanie zmniejszony, a w województwie zwiększona zostanie ilość wicemarszałków.¹⁵⁵¹ Wówczas uwidoczni się problem *nadmiarowej* ilości zwykłych członków organu wykonawczego.

¹⁵⁴⁸ por. art. 31c ust. 3 u.s.p., art. 40 ust. 3 u.s.w.

¹⁵⁴⁹ M. Kotulski, *Art. 31c [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, LEX wydanie elektroniczne.

¹⁵⁵⁰ por. art. 31b ust. 1 u.s.p., art. 39 ust. 1 u.s.w.

¹⁵⁵¹ Zgodnie z art. 27 ust. 1 u.s.p. rada powiatu wybiera zarząd w liczbie od 3 do 5 osób, w tym starostę i wicestarostę. Natomiast stosownie do art. 31 ust. 2 u.s.w. w skład zarządu województwa, liczącego 5 osób, wchodzi marszałek województwa, wicemarszałek lub 2 wicemarszałków i pozostali członkowie. W przypadku

Ustawodawca nie określił w samorządowych ustawach ustrojowych trybu dostosowywania składu zarządu do nowego brzmienia statutu. Jeżeli więc uchwała wprowadzająca zmianę nie będzie przewidywać, w myśl § 35 ust. 1 pkt 5, w związku z § 143 z.t.p.,¹⁵⁵² zasad przekształcenia składu zarządu to organy powiatu lub województwa będą zobligowane do podjęcia działań na podstawie zasad ogólnych. J. Czerw i P. Świerczyński zauważają, że w świetle prawa dopuszczalne będzie przede wszystkim:

- 1) odwołanie bądź rezygnacja przewodniczącego zarządu, a tym samym konieczność dokonania wyboru nowego zarządu;
- 2) odwołanie *nadmiarowego* członka zarządu;
- 3) rezygnacja *nadmiarowego* członka zarządu.¹⁵⁵³

Pierwszy ze wskazanych sposobów wydaje się być najbardziej oczywisty. Dość powiedzieć, że odwołanie lub rezygnacja całego składu zarządu nie spowoduje konfliktów wewnątrz organu wykonawczego, z powodu konieczności wyboru członka zarządu, który zostanie pozbawiony funkcji. Jednakże w myśl zasady stabilności organów jednostek samorządu terytorialnego, destabilizacja organu wykonawczego może wpłynąć na sprawne zarządzanie powiatem lub województwem.¹⁵⁵⁴ Dlatego, zakończenie bytu zarządu z powodu zmiany dokonanej w przepisach statutu jest rozwiązaniem najmniej celowym z punktu widzenia interesu wspólnoty samorządowej.

Drugi ze sposobów odnosi się do możliwości złożenia przez starostę lub marszałka województwa uzasadnionego wniosku o odwołanie członka zarządu z powodu zmiany konstrukcji organu wykonawczego określonej w statucie. Wypada jednak dostrzec, że ustawodawca nie zobowiązuje przewodniczącego zarządu do złożenia przedmiotowego wniosku. Co więcej, akt prawa miejscowego nie może nakazać marszałkowi województwa wszczęcia procedury odwoławczej członka zarządu. Przyjęcie odmiennego stanowiska byłoby przejawem niedopuszczalnej ingerencji organu stanowiącego w zasadę autorskiego składu zarządu. Może więc powstać sytuacja, w której proces dostosowania składu osobowego zarządu do jego statutowej konstrukcji będzie zawieszony. Wobec braku złożenia przez starostę lub

samorządu wojewódzkiego istotne jest, że członkowie zarządu są wybierani do pełnienia określonych funkcji tj. marszałka, wicemarszałka oraz zwykłego członka zarządu (art. 32 ust. 3 u.s.w.).

¹⁵⁵² por. §35 ust. 1 pkt 5 zasad techniki prawodawczej (dział I, rozdział 5): W przepisach dostosowujących reguluje się sprawy związane z dostosowaniem do nowej albo znowelizowanej ustawy jej adresatów, w tym organów lub instytucji, w szczególności sposób przekształcenia organów lub instytucji utworzonych na podstawie dotychczasowej ustawy w organy lub instytucje tworzone przez ustawę.

§142 zasad techniki prawodawczej: Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

¹⁵⁵³ J. Czerw, P. Świerczyński, *Change (...)*, s. 41-63.

¹⁵⁵⁴ J. Czerw, P. Świerczyński, *Change (...)*, s. 46.

marszałka województwa uzasadnionego wniosku, organ stanowiący nie jest upoważniony do podjęcia samodzielnej decyzji w przedmiocie odebrania członkostwa któremukolwiek z członków zarządu.¹⁵⁵⁵ Dlatego, negatywnie należy ocenić odwołanie *nadmiarowego* członka zarządu jako formy dostosowania składu organu wykonawczego.

Najbezpieczniejszą formą dostosowania składu osobowego zarządu do przepisów prawa miejscowego jest podjęcie ustaleń wewnątrz zarządu i dokonanie na ich podstawie rezygnacji przez *nadmiarowego* członka zarządu. Wówczas uprawnienie przewodniczącego zarządu do kreowania swojego zespołu nie będzie zagrożone, ponieważ organ stanowiący zobowiązany jest do przegłosowania uchwały w przedmiocie przyjęcia rezygnacji. Gwarancją skuteczności dokonania aktu rezygnacji jest wystąpienie jej skutków *ex lege* po upływie terminu określonego w art. 15 ust. 2 u.s.p. oraz art. 21 ust. 2 u.s.w.

¹⁵⁵⁵ A. Wierzbica [w:], *Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego (...)*, s. 297.

Wnioski

Punktem wyjścia konkluzji studium przeprowadzonego w ramach rozdziału VI jest teza, wedle której ustawodawca nie dochowuje należytej staranności przy konstruowaniu norm prawnych nawet o charakterze ustrojowym. Przeprowadzenie łącznej analizy problematyki przepisów antykorupcyjnych, odpowiedzialności oraz sposobów zakończenia sprawowania mandatu lub funkcji w organie wykonawczym umożliwiło wykazanie, że niezależnie od przedmiotu regulacji wspólną cechą norm prawnych jest ich nieczytelność oraz nieprecyzyjność. Na szczególną dezaprobatę zasługuje sytuacja, w której ustawodawca dopuszcza się niskiej jakości legislacji w kontekście przepisów prawa stanowiących podstawę transparentnej oraz wzbudzającej zaufanie działalności organów administracji samorządowej. Prawodawca zdaje się nie dostrzegać istoty samorządowych norm o charakterze prewencyjnym, które stanowione są w celu ochrony interesu członków wspólnot terytorialnych.

Jednostkowe odczytywanie przepisów prawa może prowadzić do wniosku, że ustawodawca w trakcie ich redagowania popełnia czasem zwykłe omyłki pisarskie, czy też nie dostrzega konieczności uregulowania określonej kwestii. Jednakże wykładnia tych samych przepisów w kontekście całości norm określających konkretny aspekt statusu prawnego organu wykonawczego wskazuje, że:

- ustawodawca nie posiada wystarczającej wiedzy na temat samorządowej władzy wykonawczej lub
- ustawodawca celowo tworzy nieprecyzyjne regulacje prawne, aby w przyszłości móc je wykorzystać np. w kontekście politycznym.

Na brak wiedzy ustawodawcy wskazują błędy sprowadzające się m.in. do rozróżniania obowiązków nakładanych na poszczególne organy wykonawcze bez jakiegokolwiek racjonalnej przyczyny. Tytułem przykładu należy wskazać na art. 4a ustawy antykorupcyjnej, który nakłada ograniczenie prowadzenia aktywności w określonym rodzaju spółek prawa handlowego wyłącznie na rzecz wójta. Niezrozumiałe jest pominięcie zakresem podmiotowym normy członków zarządów, a w szczególności ich przewodniczących. Ustawodawca zdaje się nie dostrzegać, że starosta oraz marszałek województwa posiadają zakres zadaniowo-kompetencyjny zbliżony do monokratycznego organu wykonawczego. Innym przykładem jest błędna konstrukcja nakładania pracowniczych kar porządkowych na członków organów wykonawczych przez osoby będące w służbowej bądź politycznej zależności. Z jednej strony nałożenie sankcji jest możliwe, jednakże w praktyce może się to okazać *de facto* niemożliwe.

Ustawodawca nie wziął bowiem pod uwagę realiów funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Celowość działania ustawodawcy wykazują natomiast regulacje ustawy abolicyjnej. Jest to bezsprzeczny przykład jak prawodawca dostosowuje normy dotyczące odpowiedzialności piastunów organów wykonawczych z tytułu nielegalnego działania. Innymi słowy, ustawodawca w trakcie procesów legislacyjnych pomija interes członków wspólnot terytorialnych, w celu wykreowania określonej rzeczywistości. Nie inaczej należy ocenić przeanalizowaną nowelizację ustawy antykorupcyjnej. Wprowadzone normy antykorupcyjne wprowadziły *de facto* niemożliwość dokonania ich jednolitej wykładni. Jest to rozwiązanie korzystne z punktu widzenia przyszłego wykorzystania w innym celu aniżeli zapewnienie przejrzystości działania organów administracji samorządowej. Należy pamiętać, że naruszenie zasad antykorupcyjnych skutkuje wygaśnięciem mandatu wójta lub koniecznością odwołania z członkostwa w zarządzie powiatu lub województwa. Dlatego, normy pozostawiające przestrzeń do dowolnej interpretacji są niekorzystne dla piastunów organów wykonawczych.

W opinii autora niniejszej pracy ustawodawca w sposób intencjonalny tworzy oraz pozostawia normy prawne o wadliwej konstrukcji. Z dotychczasowej praktyki legislacyjnej nie wynika chęć poprawy jakości norm już ustanowionych. Co więcej, w ramach kolejnych nowelizacji skomplikowany charakter przepisów jest umacniany. Z punktu widzenia interesu organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz członków wspólnot terytorialnych nieprawidłowa legislacja w zakresie norm antykorupcyjnych, systemu ponoszenia odpowiedzialności oraz podstaw utraty członkostwa w organie jest szczególnie niebezpiecznym zjawiskiem. Dość powiedzieć, że system nieprecyzyjnych norm prawnych może stanowić podstawę ingerencji administracji rządowej w samodzielny charakter jednostek samorządu terytorialnego oraz ich organów.

Wnioski

W polskim systemie prawa samorządu terytorialnego brak jest jednolitego modelu organów wykonawczych. Teza, choć trywialna, okazała się znakomitym punktem wyjścia do analizy statusu prawnego organów wykonawczych gminy, powiatu oraz województwa. Niejednolitość przyjętych rozwiązań już na samym początku nadała tok dalszemu studium. Oparcie konstrukcji pracy na typowym cyklu funkcjonowania organu wykonawczego umożliwiło zrealizowanie zasadniczego celu dysertacji jakim było przedstawienie złożonego charakteru prawnego organów wykonawczych. Treść rozprawy wskazuje, że pojęcie organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego znacznie wykracza poza intuicyjne pojmowanie ich roli. Warto wskazać, że w rozprawie wykazano, że aktywność wójta oraz zarządów nie sprowadza się wyłącznie do wykonywania uchwał organów stanowiących, lecz przede wszystkim jest podstawą funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie autora syntetyczne zaprezentowanie statusu prawnego organów wykonawczych jest zadaniem niemożliwym. Jednakże chcąc sprowadzić rolę samorządowej władzy wykonawczej do jednozdaniowej definicji, warto posłużyć się uproszczeniami pochodzącymi z doktryny zagranicznej. Jak wskazuje się w literaturze zagranicznej istotę organów wykonawczych można sprowadzić do porównania ze *scyzorykiem szwajcarskim* lub do *osoby zakładającej wiele kapeluszy*.¹⁵⁵⁶ W ramach bowiem jednego podmiotu skupione zostały funkcje o różnym charakterze oraz o odmiennych celach. Już sama problematyka zakresu zadaniowo-kompetencyjnego wykazuje skomplikowany charakter prawny organów wykonawczych. Dodatkowo należy mieć na względzie, że przepisy stanowiące podstawę funkcjonowania wójta oraz zarządów wprowadzają do porządku prawnego wiele wątpliwości interpretacyjnych, które przekładają się na efektywność sprawowania władzy w jednostce.

Mając powyższe na uwadze należało zweryfikować hipotezę, wedle której ustawodawca nie posiada wizji docelowej struktury oraz roli organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej. Ponadto, konieczne stało się zbadanie:

1. czy obowiązujący model organów wykonawczych jest wypadkową jednostkowych działań legislacyjnych;
2. czy skomplikowany charakter norm prawnych jest wynikiem *niechlujstwa legislacyjnego* czy też intencjonalnego działania ustawodawcy;

¹⁵⁵⁶ N. Kada, *Le Maire*, (...) oraz *Association of Washington Cities* (...).

3. czy nieprecyzyjny charakter przepisów prawnych jest systemowym instrumentem ustawodawcy, którego celem jest wykorzystywanie norm prawnych do realizacji partykularnych interesów np. o charakterze politycznym.

W rozprawie udało się dowieść, że ustawodawca nie posiada konkretnej wizji struktury oraz roli organów wykonawczych. Od chwili restytucji samorządu terytorialnego nieustannie dokonywane są zmiany w przepisach nie tylko rangi ustrojowej, ale również norm prawnych o charakterze szczególnym, które dedykowane są samorządowej władzy wykonawczej. Ustawodawca zdaje się lawirować pomiędzy przypisaniem dominującej roli organom wykonawczym, a organom stanowiącym. Ponadto, dostrzegalny jest brak jednolitego podejścia do ustrojowej pozycji starosty oraz marszałka województwa. Przeprowadzona analiza wykazuje, że poszczególne rozwiązania prawne są odpowiedzią na pojawiające się w danym momencie potrzeby natury społecznej, politycznej lub gospodarczej. Problematyczne jest jednak tworzenie norm prawnych w oderwaniu od wizji systemowej roli organów wykonawczych. Stąd w obiegu prawnym znajdują się przepisy, które tożsamą sprawę regulują w odmienny sposób w każdej z samorządowych ustaw ustrojowych.

Dlatego można stwierdzić, że o ile w chwili tworzenia podstaw prawnych funkcjonowania gmin, powiatów oraz województw ustawodawca posiadał pomysł na strukturę oraz rolę organów wykonawczych, tak obecny model organów wykonawczych jest wypadkową jednostkowych działań legislacyjnych.

Z całą pewnością podstawowego źródła skomplikowanego charakteru norm prawnych należy upatrywać w szerokiej roli organów wykonawczych w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Tytułem przypomnienia należy wskazać, że zakres zadaniowo-kompetencyjny organów wykonawczych jest uregulowany w setkach aktów prawnych rangi ustawowej. Jednakże, zbadana działalność legislacyjna wykazała, że ustawodawca nawet w trakcie redakcji samorządowych ustaw ustrojowych nie zachowuje szczególnej staranności. W dysertacji zidentyfikowano bowiem niekonsekwencje oraz *samozaprzeczalność* prawodawcy. Do porządku prawnego wprowadzane są zatem normy prawne, które są efektem nieprzemyślanej działalności legislacyjnej. Dość powiedzieć, że istnieją przepisy, które są *dziełem przypadku*.

Nie ulega jednak wątpliwości, że w systemie norm prawnych znajdują się regulacje, których skomplikowany charakter został nadany w sposób intencjonalny. Ustawodawca w kontekście organów wykonawczych wprowadza normy prawne, które nie posiadają bezsprzecznej interpretacji. Co istotne, normy o charakterze nieprecyzyjnym regulują w szczególności zagadnienia ściśle związane z bytem organu wykonawczego lub jego piastuna. W ocenie autora

niniejszej pracy, ustawodawca celowo wprowadza do porządku prawnego nieprecyzyjne normy prawne, które dają swobodę wykładni. Jest to rozwiązanie systemowe, które umożliwia ewentualne wpływanie administracji rządowej na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego oraz jego organów.

Status prawny organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego jest pojęciem skomplikowanym i wielowątkowym. Trudność w funkcjonowaniu wójta, zarządu powiatu oraz zarządu województwa jest potęgowana nieprawidłową działalnością legislacyjną ustawodawcy. Przypomnieć należy, że ustawodawca konstruując strukturę organów gminy, powiatu oraz województwa wyszedł znacznie poza relację określoną w art. 3 ust. 2 e.k.s.l. W polskim systemie prawnym rola organów wykonawczych nie sprowadza się wyłącznie do służalczej roli względem organów stanowiących. Regulacja z e.k.s.l. wskazuje, że prawo do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych jest realizowane przez rady i zgromadzenia, które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Tym samym, rola organów wykonawczych może sprowadzać się wyłącznie do wykonywania zadań następczych względem działań organów stanowiących. Poprzez przyjętą zasadę *podległości*, aktywność samorządowej władzy wykonawczej jest weryfikowana przez organy stanowiące. Natomiast członkostwo w organie wykonawczym uzależnione jest od kolegialnej decyzji członków rad lub zgromadzeń.

Źródłem odstępstwa od struktury organów samorządowych określonych w dokumencie Rady Europy jest art. 169 ust. 1 Konstytucji RP. Ustrojodawca uznał, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Na kanwie regulacji ustawy zasadniczej przesądzono o funkcjonowaniu w każdej jednostce samorządu terytorialnego dwóch kategorii organów. Art. 169 ust. 1 Konstytucji RP wprowadza również zasadę równoważnej pozycji organów stanowiących oraz organów wykonawczych w trakcie wykonywania zadań. Innymi słowy, funkcjonowanie gmin, powiatów oraz województw zostało oparte na koegzystencji oraz współpracy obydwu organów. Wyrazem wzajemnej zależności jest m.in. treść art. 97 ust. 1 u.s.g., art. 84 ust. 1 u.s.p., art. 85 ust. 1 u.s.w., które określają wspólną odpowiedzialność organów z tytułu braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych.

Dostrzec jednak należy, że konstytucyjne umocowanie organów wykonawczych jest słabsze. W art. 169 ust. 2 Konstytucji RP uregulowano konkretny sposób doboru substratu osobowego organów stanowiących. Natomiast w art. 169 ust. 3 Konstytucji RP pozostawiono ustawodawcy ustalenie zasad i trybu wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych. Prawodawca uzyskał więc uprawnienie do swobodnego określenia konstrukcji organów

wykonawczych oraz sposobu doboru substratu osobowego. Możliwe jest zatem utworzenie organu wykonawczego zarówno o charakterze jednoosobowym, jak również wieloosobowym. Piastuni mogą pochodzić z wyborów pośrednich, jak również z bezpośredniej elekcji. Możliwe jest również utworzenie więcej niż jednego organu wykonawczego na poziomie danego stopnia zasadniczego podziału terytorium państwa.

Podejście ustawodawcy do struktury organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego należy przedstawiać w kontekście cezury jaką jest data 4 sierpnia 2002 r. Wówczas do porządku prawnego wprowadzona została ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, która wprowadziła w gminach monokratyczny i pochodzący z wyborów bezpośrednich organ wykonawczy. Do dnia 4 sierpnia 2002 r. prawo samorządu terytorialnego przewidywało jednolity model władzy wykonawczej. Na poziomie gmin, powiatów oraz województw władzę wykonawczą pełnił zarząd składający się z członków wybranych przez odpowiednio radę gminy, radę powiatu lub sejmik województwa. Co ważne, na każdym poziomie samorządu terytorialnego organ stanowiący posiadał możliwość swobodnego odwoływania zarządu bez konieczności przedstawienia merytorycznego uzasadnienia. Intencją ustawodawcy było zapewnienie prymatu organowi kolegialnemu w skład, którego wchodziłi przedstawiciele wspólnot terytorialnych. Powodem, dla którego pierwotnie został wykorzystany kolegialny model organów wykonawczych była również chęć uniknięcia skupienia władzy w rękach jednej osoby. Była to odpowiedź ustawodawcy na społeczne oczekiwania wynikające z negatywnych doświadczeń z okresu centralnego sposobu zarządzania państwem. Ponadto, pozostawienie podejmowania decyzji określonej grupie osób miało także stanowić zabezpieczenie przed zachowaniami o charakterze korupcyjnym.

Dokonana w dniu 4 sierpnia 2002 r. zmiana w modelu gminnego organu wykonawczego podyktowana była zmniejszeniem przestrzeni konfliktogennej pomiędzy wójtem, zarządem gminy oraz radą gminy, a także wolą przyspieszenia procesów decyzyjnych w jednostce. Celem ustawodawcy było umocnienie pozycji monokratycznego organu wykonawczego wraz z zapewnieniem instrumentarium do sprawnego zarządzania, za którego rezultaty ponosić będzie odpowiedzialność przed organem stanowiącym oraz wyborcami. Tym samym, postanowiono o znaczącym osłabieniu pozycji rady gminy w strukturze samorządu terytorialnego. W zamian za umożliwienie mieszkańcom wyboru i odwołania wójta, organ stanowiący utracił możliwość bezpośredniego wpłynięcia na substrat osobowy organu wykonawczego. Innymi słowy, status prawny wójta został oparty na udzielonej przez mieszkańców legitymacji do sprawowania władzy. Na poziomie powiatów oraz województw pozostawiono natomiast dotychczasową,

kolegialną strukturę organów wykonawczych. Oznacza to, że zarząd powiatu oraz zarząd województwa w dalszym ciągu są *de facto* podporządkowane woli członków organów stanowiących.

Od dnia 4 sierpnia 2002 r. w polskim systemie prawa samorządu terytorialnego funkcjonują równolegle wieloosobowe oraz jednoosobowe organy wykonawcze. Różnica pomiędzy gminnymi, powiatowymi oraz wojewódzkimi organami wykonawczymi nie sprowadza się wyłącznie do kwestii konstrukcji. Zasadnicza różnica dostrzegalna jest już na poziomie relacji z organem stanowiącym. W gminie, choć pozostawiono domniemanie kompetencji oraz uprawnienia do weryfikowania działalności wójta radzie gminy to odebrano jej możliwość arbitralnej zmiany składu osobowego organu wykonawczego. O tym czy wójt zostanie odwołany, decydować będą wyłącznie członkowie wspólnoty terytorialnej. W powiecie oraz województwie byt organu wykonawczego w określonym składzie jest zaś uzależniony od decyzji odpowiednio rady powiatu lub sejmiku województwa. Uznać zatem należy, że pozycja prawna kolegialnych organów wykonawczych jest słabsza aniżeli wójta. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na dwa aspekty związane z funkcjonowaniem organów wykonawczych w powiecie oraz województwie.

W pierwszej kolejności należy dostrzec, że pomimo przejawów dominującej roli sejmiku województwa, ustawodawca przypisał zarządowi województwa domniemanie kompetencji. Regionalny organ stanowiący wykonuje zadania wyłącznie te, które są literalnie przypisane do jego kompetencji. Jako swoisty symbol wzmocnienia pozycji zarządu województwa należy również potraktować wskazanie w art. 41 ust. 2 u.s.w. wykonywania uchwał sejmiku jako jedno z przykładowych zadań, podczas gdy w u.s.g. oraz w u.s.p. zadanie te jest przedstawiane jako jedno z najistotniejszych. Oznacza to, że w województwie ustanowiona została *paradoksalna* pozycja prawna organu wykonawczego. Z jednej bowiem strony byt zarządu województwa jest uzależniony od decyzji organu stanowiącego, a z drugiej zaś strony ustawodawca wprowadził regulacje świadczące o chęci przypisania pozycji dominującej w relacji między organami. Na sprzeczność intencji ustawodawcy wskazuje również fakt, że pomimo przejawów silnej pozycji prawnej zarządu województwa, jego członkowie są jedynymi piastunami organów wykonawczych w polskim systemie samorządu terytorialnego, którym odmawia się prawa do zaskarżenia uchwał w przedmiocie ich odwołania.

W kontekście domniemania kompetencji nie sposób nie wspomnieć o rozwiązaniu przyjętym na poziomie powiatu. Ustawodawca odstąpił bowiem od przypisania któremukolwiek z organów generalnej właściwości do wykonywania zadań. Pozycja zarządu

powiatu w aspekcie wykonywania zadań została zrównana z rolą rady powiatu. Niemniej organ stanowiący posiada kompetencję do wpływania na substrat osobowy organu wykonawczego, co też świadczy o jego silniejszej pozycji prawnej w strukturze administracji powiatowej.

Pomimo względnie określonej relacji między organami jednostek samorządu terytorialnego, w ostatnich latach dostrzegalna jest tendencja wzmocnienia pozycji rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku województwa. Organy stanowiące otrzymały dodatkowy instrument pozwalający zainicjować procedurę zmiany substratu osobowego organu wykonawczego tj. udzielanie wotum zaufania. Co istotne, intencją ustawodawcy było przede wszystkim *zmuszenie* organów wykonawczych do współpracy i tworzenia koalicji z członkami organów stanowiących.

Warto również zwrócić uwagę, że przewodniczący rad oraz sejmików zostali wyposażeni w uprawnienie do wydawania poleceń pracownikom aparatu pomocniczego organów wykonawczych w zakresie zadań wykonywanych na rzecz organu stanowiącego. Ustawodawca nie określił jednak sposobu postępowania w przypadku zbiegu poleceń przewodniczącego organu stanowiącego z poleceniami odpowiednio wójta, starosty lub marszałka województwa. Nieprecyzyjny kształt uprawnienia nie jest jednak wynikiem intencjonalnego działania ustawodawcy. Polecenia przewodniczących organów stanowiących są bowiem pozostałością po pierwotnym pomysle stworzenia odrębnego od urzędu gminy, starostwa powiatowego oraz urzędu marszałkowskiego biura organu stanowiącego. W tym przypadku na status prawny organów wykonawczych wpłynęło więc wybiórcze pozostawienie części pierwotnego zamysłu prawodawcy. O ile polecenia nie budziłyby wątpliwości w ramach odrębnej jednostki organizacyjnej, o tyle umożliwienie wpłynięcia przewodniczących organów stanowiących na *de facto* sposób funkcjonowania aparatu pomocniczego organów wykonawczych jest rozwiązaniem dyskusyjnym.

Kolejną istotną kwestią z punktu widzenia pozycji prawnej organów wykonawczych jest niedookreślony status prawny starosty oraz marszałka województwa. Literalna wykładnia samorządowych ustaw ustrojowych jednoznacznie przesądza o braku uznania przewodniczących zarządów za odrębny organ wykonawczy. Jednakże, wykładnia systemowa oraz celowościowa przemawia za koniecznością uznania starosty oraz marszałka województwa za pełnoprawny organ wykonawczy. Należy wskazać, że to starosta oraz marszałek województwa posiada wyłączną kompetencję do przedstawiania organowi stanowiącemu kandydatów na pozostałych członków zarządu. Ponadto, zakres zadaniowo-kompetencyjny znacznie wykracza poza typową rolę przewodniczącego organu wieloosobowego. Właściwość rzeczowa starosty oraz marszałka województwa jest zbliżona do zakresu zadaniowo-

kompetencyjnego wójta. Jako przykład należy wskazać uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych, czy też pełnienia funkcji organizatora transportu zbiorowego. Dość powiedzieć, że na konieczność uznania przewodniczących zarządów za organy wskazuje art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a., w którym starosta oraz marszałek województwa są określani mianem organu jednostki samorządu terytorialnego.

Porównanie regulacji odnoszących się do starosty oraz marszałka województwa wskazuje, że ustawodawca nie jest również konsekwentny w sposobie uregulowania ich statusu prawnego. Nader widoczne jest to w kontekście wyposażenia marszałka województwa w głos o charakterze rozstrzygającym, podczas gdy starosta intencjonalnie nie został uprawniony do rozstrzygania głosowań w trakcie posiedzeń zarządu. Choć prace legislacyjne w tym zakresie trwały równoległe to zespół odpowiedzialny za u.s.p. stwierdził, że rozstrzygający głos starosty wpłynie na umniejszenie roli zarządu oraz nadmiernie wzmocni pozycję jego przewodniczącego. Natomiast zespół tworzący przepisy u.s.w. nie dostrzegł takiego zagrożenia i tym samym zaproponował decydujący charakter głosu marszałka. W dalszych etapach prac legislacyjnych omawiana różnica nie została zniwelowana, dlatego w obiegu prawnym znajduje się niczym nieoparte rozróżnienie sposobu funkcjonowania poszczególnych kolegialnych organów wykonawczych.

Konkludując powyższe uwagi należy wskazać, że w systemie prawa samorządu terytorialnego znajdują się trzy rodzaje władzy wykonawczej. W gminie, ustawodawca przewidział monokratyczny organ wykonawczy pochodzący z wyborów bezpośrednich. W powiecie oraz w województwie funkcjonują natomiast zarówno kolegialne, jak i monokratyczne organy wykonawcze, których piastuni zostają wybrani przez organ stanowiący. Niejednolita jest również pozycja prawna organów wykonawczych w strukturach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W gminie dostrzegalna jest bowiem dominująca pozycja wójta, podczas gdy w powiecie istotniejsze znaczenie zdaje się posiadać rada powiatu. W województwie, w warstwie intencjonalnej silniejszą pozycję posiada zarząd, jednakże członkowie organu stanowiącego posiadają nadal rzeczywisty wpływ na byt organu wykonawczego. Tym samym, pozycja prawna zarządu województwa jest słabsza aniżeli rola wójta w gminie.

Przedstawiony opis uprawnia do twierdzenia, że struktura organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego jest niejednolita. W ocenie autora niniejszej pracy, ustawodawca określając *de facto* każdą możliwą strukturę organów wykonawczych, wprowadził do polskiego porządku prawnego swoisty *chaos instytucjonalny*. Przyjęta struktura samorządowej władzy wykonawczej tworzy przestrzeń do powstawania wątpliwości

interpretacyjnych już na poziomie samorządowych ustaw ustrojowych. Wypada dostrzec, że brak koncepcji oraz konsekwencji ustawodawcy w konstruowaniu organów wykonawczych jest widoczny przy porównaniu sposobu regulacji tożsamyh kwestii na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W u.s.w. wyrażono jednoznacznie, że członek zarządu może pochodzić spoza sejmiku województwa, podczas gdy z niezrozumiałych przyczyn w u.s.p. nie wprowadzono jednakowej regulacji. Tym samym, o możliwości wyboru członka zarządu powiatu spoza rady zdecydowały poglądy przedstawicieli judykatury. W podobny sposób należy ocenić różnice w terminach wskazywanych na kanwie poszczególnych ustaw ustrojowych. Niezrozumiała jest np. różnica w terminie publikacji informacji o rozwiązaniu organów stanowiących powiatu lub województwa w przypadku niedokonania wyboru organu wykonawczego. Dyskusyjne jest również zastrzeżenia dla kandydata na wójta minimalnego wieku, podczas gdy starostą oraz marszałkiem województwa może pozostać osoba, która ukończyła osiemnasty rok życia. Należy przy tym pamiętać, że podobnie jak wójt, przewodniczący zarządu zostali wyposażeni w szereg indywidualnych kompetencji, które wymagają posiadania przez piastuna doświadczenia życiowego.

Dostrzegalna jest również różnica w *uprawomocnieniu się* wyboru członka organu wykonawczego. W przypadku wójta, wybór jest weryfikowany na podstawie szczególnego trybu określonego w k.w. Natomiast uchwały w przedmiocie wyboru członków zarządów są weryfikowane w zwyczajnym trybie nadzorczym. Uchwałom kreującym składy zarządów nie został przypisany szczególny charakter, co w powiązaniu z sankcją w postaci rozwiązania organu stanowiącego po upływie trzymiesięcznego terminu na wybór organu wykonawczego tworzy wątpliwości interpretacyjne. Ustawodawca nie przewidział np. skutków sytuacji stwierdzenia nieważności uchwał określających substrat osobowy po upływie trzymiesięcznego terminu. Innymi słowy, ustawodawca nie wziął pod uwagę długości postępowania nadzorczego oraz postępowania przed sądem administracyjnym, pozostawiając tę kwestię do rozwiązania przedstawicielom doktryny oraz judykatury.

Stwierdzić zatem należy, że brak konkretnej koncepcji ustawodawcy względem organów wykonawczych jest dodatkowo eksponowany przez niestaranną działalność legislacyjną. Niedokładność regulacji jest jednak dostrzegalna nie tylko na gruncie samorządowych ustawach ustrojowych. Swoistą kontynuacją niedoprecyzowanego statusu prawnego organów wykonawczych są regulacje ustaw szczególnych. W tym miejscu wypada zwrócić uwagę na problematykę podstawy prawnej związania piastuna organu wykonawczego z jednostką samorządu terytorialnego. W gminie obligatoryjnie nawiązywany jest stosunek pracy z wyborem z wójtem, natomiast w powiecie oraz w województwie członkowie zarządów

są zatrudniani o ile statut jednostki tak stanowi. Choć na pozór przedstawiona zasada wydaje się prosta, to okazuje się, że praktyczne jej zastosowanie może przysparzać wielu wątpliwości interpretacyjnych. Tytułem przykładu, wskazać należy, że ustawodawca nie określił, w którym momencie nawiązywany jest stosunek pracy z wójtem. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak również w judykaturze toczy się spór w przedmiocie wskazania konkretnej chwili, w której powstaje relacja służbowa wójta z urzędem gminy. Niezależnie jednak od wyniku prowadzonej dyskusji, negatywnie należy ocenić sytuację, w której ustawodawca dopuszcza szeroką interpretację przepisu stanowiącego podstawę sprawowania funkcji w organie przez osobę fizyczną. Co istotne, w uzasadnieniu nowelizacji u.p.s., w której zastąpiono zatrudnienie na podstawie umowy o pracę członków zarządu dzielnicy m.st. Warszawy stosunkiem służbowym z wyboru, prawodawca wskazał, że jest to rozwiązanie wątpliwości interpretacyjnych związanych z nawiązaniem stosunku pracy. W trakcie prac legislacyjnych, słusznie jednak wskazano, że dokonywana zmiana wprowadza do porządku prawnego jeszcze większy stopień skomplikowania, ponieważ wybór nie określa konkretnego momentu nawiązania stosunku pracy. A zatem, ustawodawca dokonał regulacji w odwrotnym kierunku, aniżeli oczekiwali tego przedstawiciele doktryny oraz judykatury.

Kwestia zatrudnienia członków organów wykonawczych nie została również uregulowana w sposób wyczerpujący w powiecie oraz w województwie. Ustawodawca pozostawił decyzję o nawiązaniu stosunku pracy w kompetencji organów stanowiących, tym samym dopuszczając do możliwego sprawowania funkcji w sposób pozaetatowy. Mając na uwadze zakres zadaniowo-kompetencyjny zarządów oraz ich przewodniczących ustawodawca nie powinien dopuszczać do sytuacji, w której praca w organie będzie wykonywana w sposób pozaetatowy. W literaturze przedmiotu jednoznacznie wskazano, że im trwalszy stosunek związania piastuna z jednostką samorządu terytorialnego, tym wykonywanie pracy staje się efektywniejsze i pewniejsze. Dość powiedzieć, że całościowa analiza statusu prawnego organów wykonawczych wskazuje, że pozaetatowe wykonywanie pracy w organie wykonawczym jest rozwiązaniem niesprawiedliwym, a wręcz dyskryminującym. Pozaetatowy piastun, na mocy decyzji członków organu stanowiącego, nie otrzymuje bowiem stałego wynagrodzenia, nie jest objęty przywilejami pracowniczymi, a tym samym nie uzyskuje rekompensaty w związku z koniecznością dostosowania swojego postępowania do przepisów antykorupcyjnych. Zasadne byłoby objęcie piastunów powiatowego oraz wojewódzkiego organu wykonawczego zasadą obligatoryjnego zatrudnienia odpowiednio w starostwie powiatowym lub urzędzie marszałkowskim - na wzór rozwiązania przyjętego względem członków zarządu dzielnicy m.st. Warszawy. Niestety, pomimo postulatów formułowanych

przez przedstawicieli literatury przedmiotu nadal możliwe jest sprawowanie funkcji w zarządzie w sposób pozaetatowy. Co ciekawe, ustawodawca dokonał zmiany w odwrotnym kierunku, ponieważ niegdyś członkowie kolegialnych organów wykonawczych pochodzący spoza organu stanowiącego byli zatrudniani z mocy prawa. Jest to więc kolejny przykład jednostkowej zmiany, która w negatywny sposób wpływa na status prawny samorządowej władzy wykonawczej.

Brak jednolitej wizji ustawodawcy względem organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego jest również widoczny w kontekście podstaw prawnych realizowanych zadań. Jak już zostało wskazane, rola organów wykonawczych jest zbliżona do *scyzoryka szwajcarskiego*, ponieważ w ramach jednego podmiotu skupiona jest realizacja zadań ukierunkowanych na różne cele i potrzeby. Z tego względu zasadnym byłoby, aby regulacje prawne były ukształtowane w sposób jednolity oraz precyzyjny. W praktyce okazuje się jednak, że ustawodawca kontynuuje wadliwą działalność legislacyjną. Potwierdzeniem przyjętego wniosku jest m.in. przykład nowelizacji p.o.ś. z 2012 r. Ustawodawca dokonał zmiany podmiotu odpowiedzialnego za sporządzanie programu ochrony powietrza z marszałka województwa na kolegialny organ wykonawczy. W trakcie prac legislacyjnych podkreślono, że zmiana jest niezbędna, ponieważ w świetle art. 15 u.s.w. to zarząd województwa jest jedynym organem wykonawczym. Zmiana mogłaby zostać uznana za właściwy kierunek, gdyby nie fakt, że w nadal starosta oraz marszałek województwa są wyposażeni w dodatkowe zadania własne.

W sposobie wykonywania zadań przez organy wykonawcze dostrzeżone zostały również postępujące tendencje centralistyczne ustawodawcy. Przypomnieć należy, że Konstytucja RP oraz samorządowe ustawy ustrojowe określają zakres ingerencji organów administracji rządowej w działalność jednostek samorządu terytorialnego. Co do zasady, ingerencja oparta została na weryfikowaniu zgodności z prawem działalności samorządu terytorialnego. Choć wypada dostrzec, że w dalszym ciągu w samorządowych ustawach ustrojowych znajduje się instytucja zawieszenia organów samorządowych ze względu *na brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych*. W ocenie autora niniejszej pracy jest to niekonstytucyjny środek nadzorczy, który stanowi *swoisty wytrych* możliwości wpłynięcia administracji rządowej na substrat osobowy organów z przyczyn np. politycznych. Jednakże, szczególne zagrożenie dla zasady samodzielności zostało uwidocznione w art. 11h ust. 1 ustawy COVID-19. Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda zostali bowiem uprawnieni do wydawania *poleceń organizacyjnych* organom jednostek samorządu terytorialnego, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Istotą problemu jest fakt, że przez sformułowanie

przeciwdziałanie COVID-19 rozumiane są wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych. Nieostry katalog okoliczności uprawniających do przedstawiania *poleceń obowiązujących* jest przykładem instytucji, która w sposób pośredni nakłada na m.in. organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego obowiązek podporządkowywania się woli przedstawiciela administracji rządowej. Ponadto, w art. 15zzy ustawy COVID-19 wojewoda zyskał kompetencję do powierzania wykonywania zadań aparatu pomocniczego, który w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii stał się niezdolny do wykonywania zadań w całości albo w części, innemu urzędowi. Kontynuacją zidentyfikowanej tendencji są *polecenia organizacyjne* określone w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Choć na pozór przyjęte rozwiązania nie wydają się niebezpieczne, gdyż służą zapewnieniu realizacji zadań o szczególnym znaczeniu, to uznać należy, że możliwość arbitralnego wpływu organu administracji rządowej na sposób realizacji zadań przez organ wykonawczy tworzą swoisty precedens umniejszania zasady samodzielności samorządu terytorialnego. W doktrynie negatywnie oceniono przejawy stopniowego uzależniania działalności organów samorządu terytorialnego od decyzji organów administracji rządowej. Uznano, że instytucja *poleceń obowiązujących* jest niezgodna z ustrojem samorządu terytorialnego i rodzi obawy co do przyszłego kierunku ustawodawcy. Przejawem zasadności obaw był niezrealizowany pomysł narzucenia obowiązku realizacji poleceń Prezesa Rady Ministrów lub wojewody pod rygorem ustanowienia komisarza rządowego w świetle projektu ustawy o ochronie ludności oraz stanie klęski żywiołowej.

Realizacja poleceń administracji rządowej może również stanowić ryzyko w kontekście ponoszenia odpowiedzialności przez piastunów organów wykonawczych. Wniosek potwierdza sytuacja związana z tzw. wyborami korespondencyjnymi. Wykonanie przez wójtów żądania przekazania danych wyborców Poczcie Polskiej S.A. wiązało się z popełnieniem przestępstwa. W odpowiedzi na orzeczenia sądów ustawodawca wprowadził do porządku prawnego ustawę zwalniającą z odpowiedzialności karnej piastunów, którzy przekazali dane wyborców. Przedstawiona działalność ustawodawcy wymaga skrajnie negatywnej oceny. Mając na uwadze fakt, że odpowiedzialność karna jest jednym z rodzajów odpowiedzialności, która bezpośrednio dotyka członków organów wykonawczych, przyjęć należy, że wszelka ingerencja ustawodawcy w tym zakresie powinna być sprowadzona do absolutnego minimum. W przeciwnym razie ustawodawca z jednej strony zmniejsza poczucie zaufania członków

wspólnot terytorialnych do samorządowych organów, a z drugiej zaś strony tworzy wśród piastunów organów poczucie swoistej bezkarności.

Na negatywną ocenę zasługuje również sposób zredagowania tzw. przepisów antykorupcyjnych. W doktrynie podkreśla się, że normy prawne stanowiące gwarancje przejrzystego działania organów jednostek samorządu terytorialnego powinny nie wzbudzać żadnych wątpliwości interpretacyjnych. W polskim systemie prawa samorządu terytorialnego przyjęto jednak odmienne założenie. Przepisy antykorupcyjnej po wejściu w życie ustawy z dnia 14 października 2021 r. nakładają na wójta ograniczenia działalności np. w spółkach prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Problematyczny jest jednak zakres omawianego ograniczenia. W tym miejscu wypada jedynie zacytować S. Płażka, który uznał, że niniejszy stan prawny stał się skomplikowany w stopniu przekraczającym jego zrozumienie przez jego standardowego odbiorcę, zaś, co gorsza, niska jakość regulacji utrudnia (a być może i udaremnia – czas pokaże) ich pewną i jednoznaczną wykładnię w literaturze i orzecznictwie.¹⁵⁵⁷ Uzupełniając przedstawioną diagnozę, warto wskazać, że niniejsze ograniczenie znajduje zastosowanie wyłącznie w kontekście wójta. Tym samym, ustawodawca stworzył regulację, która w sposób niezrozumiały rozróżnia sytuację prawną wójta względem np. przewodniczących zarządów.

Na kanwie rozwiązań antykorupcyjnych można również wskazać na błędne uregulowanie zagadnienia składania oświadczeń majątkowych. Ustawodawca przyjął bowiem, że ostatnie oświadczenie o stanie majątku powinno zostać złożone przez wójta wraz z upływem kadencji, natomiast przez członków zarządów w przypadku ich odwołania. Przyjąć więc należy, że ustawodawca odstąpił od obowiązku składania oświadczeń majątkowych w chwili zrzeczenia się mandatu lub rezygnacji ze sprawowania funkcji w zarządzie. Jest to rozwiązanie godzące w istotę instytucji oświadczeń majątkowych, które dodatkowo może motywować piastunów organów wykonawczych do podejmowania prób omijania obowiązku składania ostatniego oświadczenia majątkowego.

Ustawodawca dopuścił się również błędów w zakresie regulacji odnoszących się do zakończenia sprawowania mandatu wójta lub funkcji w zarządach. Warto w tym miejscu wskazać, że pomimo funkcjonowania w polskim systemie prawa samorządu terytorialnego organów wykonawczych pochodzących z wyborów, prawodawca nie określił w jaki sposób może zostać odwołany wójt wybrany przez radę gminy. Do chwili sporządzenia niniejszej dysertacji w doktrynie nie rozstrzygnięto sporu czy monokratyczny organ wykonawczy gminy

¹⁵⁵⁷ S. Płażek, *Art. 24f [w:], Ustawa o samorządzie gminnym (...)*, s. 556.

zawsze powinien być odwołany w drodze referendum, czy też poprzez uchwałę organu stanowiącego. W ocenie autora jest to przykład typowego *niechlujstwa legislacyjnego*. Nie znajduje bowiem uzasadnienia pozostawianie nieprecyzyjnych norm prawnych w aspektach stanowiących o podstawie funkcjonowania organów wykonawczych.

Przedstawione powyżej wnioski jednoznacznie wykazują, że ustawodawca nie posiada systemowego pomysłu na strukturę oraz rolę samorządowej władzy wykonawczej. Poszczególne przepisy tworzą system prawny, który określa status prawny wójta, zarządu powiatu oraz zarządu województwa. Przyczyna błędnego formułowania regulacji sprowadza się do przypadku bądź intencjonalnego działania prawodawcy. W ocenie autora niniejszej pracy obowiązujący status prawny organów wykonawczych oparty jest na niedokładnej legislacji, która obecnie przybrała bliżej nieznanego kierunku. Innymi słowy, zarówno członkowie wspólnot terytorialnych, jak również piastuni organów wykonawczych nie są w stanie stwierdzić jaki kształt i jaką rolę będzie mieć samorządowa władza wykonawcza w przyszłości.

Złożony charakter statusu prawnego organów wykonawczych umożliwia przedstawienie szeregu postulatów *de lege ferenda*. W ocenie autora niniejszej pracy w każdym aspekcie działalności organów wykonawczych można zaproponować konkretną zmianę. Należy jednak pamiętać, że zakres przeprowadzonych badań odnosi się do zagadnień ustrojowych i nie jest ukierunkowany na rozwiązanie problemów wynikających z realizacji konkretnych zadań przez organy wykonawcze. Z tego też względu szczególne znaczenie mają generalne postulaty *de lege ferenda*, które w intencji autora powinny wskazywać kierunek dalszego działania ustawodawcy. Jednakże, w trakcie prac badawczych zostały również zidentyfikowane szczegółowe postulaty, których uwzględnienie przyczyni się do usprawnienia funkcjonowania samorządowej władzy wykonawczej.

W pierwszej kolejności należy jednak wskazać na potrzebę doprecyzowania regulacji samorządowych ustaw ustrojowych, które od lat budzą wątpliwości interpretacyjne. Należy pamiętać, że u.s.g., u.s.p. oraz u.s.w. są podstawowymi aktami prawnymi, które statuuja byt organów wykonawczych w strukturze jednostek samorządu terytorialnego. Należy oczekiwać, że normy o charakterze ustrojowym będą sformułowane w sposób niebudzący jakichkolwiek wątpliwości. W przeciwnym razie błędna podstawa ustrojowa będzie skutkować niedoskonałą legislacją ustaw szczególnych.

W dalszej kolejności ustawodawca powinien ujednoczyć regulacje poszczególnych ustaw, które odnoszą się do tożsamyh okoliczności. Praktyka dowodzi, że niczym nieuzasadnione różnice prowadzą do powstawania swoistej niesprawiedliwości wśród

piastunów organów wykonawczych. Nie może być bowiem mowy o odmiennym traktowaniu np. członka zarządu powiatu oraz członka zarządu województwa w takiej samej sytuacji.

Należy również postulować za ustaleniem przez ustawodawcę jednolitego modelu oraz roli organów wykonawczych. W opinii autora pracy, ustawodawca powinien kontynuować zmianę z 2002 r. i wprowadzić na poziomie powiatów oraz województw monokratyczny organ wykonawczy. Uzasadnieniem postulatu jest fakt, że w praktycznym aspekcie funkcjonowania powiatów oraz województw to przewodniczący zarządów są wyposażeni w szereg kompetencji, które świadczą o ich organizacyjnej odrębności. Z całą pewnością prawodawca powinien podjąć prace nad dookreśleniem pozycji prawnej starosty oraz marszałka województwa. Obowiązujący stan prawny oraz stan faktyczny prowadzi do kuriozalnych sytuacji, w których z jednej strony przewodniczącym zarządów przypisywane są kolejne zadania własne, a z drugiej strony są one odbierane, ponieważ w ocenie ustawodawcy starosta oraz marszałek województwa *nie są uznawani za organy powiatu lub województwa*.

Zdecydowanie postuluje się za zaprzestaniem wykorzystywania organów wykonawczych do realizacji partykularnych interesów rządzących. Krytycznie więc należy ocenić wszelkie próby ingerowania w regulacje prawne określające długość wykonywania mandatu wójta lub sprawowania funkcji w zarządach, a także w regulacje dotyczące ponoszenia odpowiedzialności przez piastunów organów wykonawczych.

Istotne jest również, aby prawodawca odstąpił od zidentyfikowanej działalności, której celem jest podporządkowanie działalności organów wykonawczych woli przedstawicieli administracji rządowej. Wszelkie próby ingerowania w konstytucyjną zasadę samodzielności samorządu terytorialnego powinny podlegać krytyce i nie powinny być wprowadzane do porządku prawnego.

W trakcie przygotowania rozprawy zidentyfikowano również szczegółowe postulaty *de lege ferenda*. Należy zatem postulować za:

- doprecyzowaniem momentu nawiązania stosunku pracy z wójtem;
- wykluczeniem możliwości powołania do Komitetu Regionów wójta wybieranego w trybie pośrednim ze względu na wątpliwości dotyczące społecznej legitymacji sprawowanego urzędu;
- określeniem procedury odwoławczej wójta wybranego w trybie pośrednim;
- określeniem obligatoryjnego stosunku służbowego członków kolegialnych organów wykonawczych;

- przypisaniem szczególnego charakteru prawnego uchwałom kształtującym skład kolegialnych organów wykonawczych, poprzez określenie dedykowanego trybu ich weryfikacji;
- stałym urealnianiem wynagrodzenia piastunów organów wykonawczych w taki sposób, aby przewidywane środki pieniężne stanowiły zachętę do kandydowania osób posiadających niezbędną wiedzę i doświadczenie w kierowaniu jednostką samorządu terytorialnego;
- wprowadzeniem do porządku prawnego domniemania właściwości na rzecz organów stanowiących w powiecie oraz w województwie;
- uprzywilejowaniem głosu starosty w trakcie obrad zarządu powiatu;
- pozbawieniem przewodniczących organów stanowiących uprawnień do wydawania poleceń pracownikom aparatu pomocniczego organów wykonawczych lub doprecyzowaniem zasady pierwszeństwa poleceń;
- uwzględnianiem specyfiki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności wielkości gmin przy określaniu zadań organów wykonawczych. Ustawodawca nie powinien oczekiwać, że wójtowie najmniejszych gmin będą realizować zadania w sposób tożsamy do prezydentów największych miast;
- określeniem precyzyjnych i obiektywnych mierników weryfikacji działalności organów wykonawczych przez odpowiednio radę gminy, radę powiatu oraz sejmik województwa;
- doprecyzowaniem przesłanek zawieszenia organów jednostek samorządu terytorialnego w kierunku badania działalności wyłącznie według kryterium zgodności z prawem;
- odebraniem organom stanowiącym możliwości rozpatrywania skarg na działalność organów wykonawczych, na rzecz bezstronnego podmiotu;
- dostosowaniem terminów składania oświadczeń majątkowych do realiów funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, w tym na usunięciu sprzeczności z pozostałymi przepisami antykorupcyjnymi;
- zrównaniem zakresu ograniczeń antykorupcyjnych względem poszczególnych piastunów organów wykonawczych, w szczególności w kontekście starosty oraz marszałka województwa;
- określeniem sposobu odwołania wójta wybranego przez organ stanowiący.

Bibliografia

Literatura

- Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977
- Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1971-1997*, Warszawa 2001
- Antczak S., *C. Ratajski w walce o kształt ustrojowy samorządu miejskiego w latach 1922-1933*, Samorząd Terytorialny, 1992 nr 3
- Anthopoulos L.G., *Understanding Smart Cities: A Tool for Smart Government or an Industrial Trick?* Springer 2017, A. Paulin, *Smart City Governance*, Elsevier 2018
- Association of Washington Cities, *Municipal Reserach and Sercvices Center, Mayor & Councilmember Handbook*, Seatle 2021
- Augustyniak M., *Art. 5 [w:], Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018
- Augustyniak M., *Instrumenty antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2022
- Augustyniak M., *O potrzebie odpolitycznienia samorządu gminnego – marzenie normatywne*, Samorząd Terytorialny, 2020/7–8
- Augustyniak M., *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014
- Augustyniak M., Przywora B., *Organizacja wewnętrzna rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Analiza prawna z wzorami dokumentów*, Warszawa 2020
- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wyd. 3, Warszawa 2018, LEGALIS wydanie elektroniczne
- Bandarzewski K., *Art. 39 [w:], Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, LEX wydanie elektroniczne.
- Baraniecki C., Konicki J., *Konstrukcja zespolenia w polskiej administracji publicznej*, Ius et Administratio 2006/10(2)
- Barański M., Pawełczyk M., *Przepis art. 24f ust. 2 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym jako przejaw instytucji incompatibilitas w prawie samorządu terytorialnego - uwagi krytyczne*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, LXXIII, nr 11/2020 (869)
- Barczewska-Dziobek A., *Wpływ koncepcji good governance na sposób działania administracji publicznej w Polsce – zarys problematyki*, Roczniki Nauk Prawnych, 2018, T. 28, nr 1
- Bardowski F., Karczewski J., *Zbiór ustaw włościańskich obowiązujących w Królestwie Polskim*, Warszawa 1918
- Barta P., Kawecki M., Litwiński P., *Art. 13, Art. 36 [w:], Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2021
- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Kraków 2007
- Bek J., *O samorządzie*, Biblioteczna pogadanka, 1926 nr 23
- Bełcikowska A., *Stronnictwa i związki polityczne w Polsce. Charakterystyki, dane historyczne, programy, rezolucje, organizacje partyjne, prasa, przywódcy*, Warszawa 1925

- Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015
- Bienienik G., Pietrzykowski H., *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Wrocław 1948
- Bigo T., *Samorząd terytorialny w nowej konstytucji*, Lwów 1936
- Blondel J., *Comparative Government. An Introduction*, Londyn 1995
- Błachucki M., *Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa wydawane przez organy administracji publicznej [w:]*, *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górczyńska, Warszawa 2014
- Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne cz. 1*, Wrocław 1980
- Boć J., *Odpowiedzialność [w:]*, *Administracja publiczna* red. J. Boć, Łódź 2004
- Bojanowski E., *Odpowiedzialność organu administracji publicznej [w:]*, *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016
- Bokiej-Karciaz M., Karciaz M., *Raport o stanie gminy, powiatu województwa*, Warszawa 2019
- Bokszczanin I., Mirska A., *Demokracja lokalna w państwach Europy*, Warszawa 2014
- Bonusiak W., *Funkcjonowanie władz okupacyjnych ZSRR na kresach wschodnich II Rzeczypospolitej w latach 1939-1941*, *Z historii państwa, prawa, miast i Polonii*, Rzeszów 1998
- Bonusiak W., *Unifikacja Galicji Wschodniej i Wołynia z ZSRR (1939-1941)*, *Studia Rzeszowskie t.3*, Rzeszów 1996
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. V*, Warszawa 2018
- Borkowski J., *W. Witos, Wybór pism, wstęp, szkic biograficzny*, Warszawa 1989
- Borówka K., *Zarządzenie zastępcze wojewody*, Warszawa 2018
- Buczkowska J., *Znaczenie językowe i kontekst z perspektywy kontekstualizmu i minimalizmu semantycznego*, *Studia Philosophiae Christianae UKSW*, nr 52(2016)2
- Budziarek M., Szymczak A., *Niedochowanie wymagań procedury absolutoryjnej jako podstawa stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie absolutorium, Glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2019 r. (I GSK 1437/18)*, *Samorząd Terytorialny* 6/2020
- Budzisz R., *Art. 26, Art. 29(a) [w:]*, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, LEX wydanie elektroniczne
- Budzisz R., *Doskonalenie modelu organu wykonawczego gminy w prawie polskim*, Warszawa 2010
- Budzisz R., *Kilka uwag w dyskusji nad modelem organu wykonawczego w gminie*, *Samorząd Terytorialny*, 1-2/2007
- Bukowski Z., *Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego [w:]*, *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Toruń 2013
- Bułajewski S., *Wójt (burmistrz, prezydent miasta) – przestępcą?*, *Civitas et Lex*, 1(29)/2021
- Burnett C. M., Prentice C. R., *An Exploration of How Partisanship Impacts Council-Manager Systems*, *Politics & Policy*, vol. 46 nr 3, 2018
- Burtowy M., *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2022
- Bury B., *Świadczenie pracy na podstawie aktu wyboru w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka*, nr 4 (37) 2014

- Byrski J., H. Hoser H., *Dane osobowe i dane kontaktowe osoby prawnej a realizacja obowiązku informacyjnego*, Informacja w administracji publicznej nr 3 2020
- Cadiou S., *Les exécutifs locaux*, Revue française d'administration publique, 2015/2 nr 154
- Campanari-Talaber M., Gruman R., *Financial compensation of local and regional elected representatives in the exercise of their Office*, Raport CG36(2019) 10 final, Council of Europe, 2019
- Carpino R., *Testo unico degli Enti locali. Comentato*, Maggioli Editore 2018
- Cebula A., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II OSK 2362/18)*, Przegląd Sejmowy, nr 1(150)/2019
- Cern G., *Działalność spółek komunalnych w sferze użyteczności publicznej oraz poza tą sferą – uwagi ogólne*, Finanse Komunalne 7-8/2019
- Chlipała M., Żurek-Wójcik J., *Stanowienie o kierunkach działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, Przegląd Prawa Publicznego 7-8/2022
- Chmielnicki P., *Art. 81 [w:]*, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, LEX wydanie elektroniczne
- Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, LEX wydanie elektroniczne
- Chmielnicki P., *Art. 88, Art. 91, Art. 96, Art. 97 [w:]*, *Ustawa o samorządzie gminny*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022
- Chrzanowski M., *Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2018
- Cichoń P., *Organy kolegialne i monokratyczne w polskim samorządzie terytorialny. Wybrane zagadnienia*, Problems of Economics & Law, nr 2(1) 2019
- Cole M., *Local electoral systems [w:]*, *The Routledge Handbook of International Local Government*, red. R. Kerley, J. Liddle, P.T. Dunning, Nowy Jork 2020
- Connolly J. M., *The Impact of Local Politics on the Principal Agent Relationship Between Council and Manager in Municipal Government*, Journal of Public Administration and Theory, 2017
- Copus C., *Local Political Leadership. The voters or councillors – who chooses who governs? [w:]*, *The Routledge Handbook of International Local Government* (red.) R. Kerley, J. Liddle, P.T. Dunning, Nowy Jork 2020
- Cybulska R., *Art. 12a [w:]*, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012
- Czajka H., *Samorząd terytorialny w latach 1919-1939*, Pomoce archiwalne, Zamość 2003
- Czarnecki P., *2.3.3. Wybór [w:]*, *Zatrudnienie pracowników samorządowych*, red. A Reda-Ciszewska, B. Surdykowska, Warszawa 2020
- Czarny P., *Art. 163 [w:]* *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX wydanie elektroniczne
- Czerw J., *Art. 28(g) [w:]*, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022
- Czerw J., Świerczyński P., *Change of Composition of Voivodeship Board as a Result of Changing Its Statue in the Context of Keeping Principles of Polish Structural Administrative Law*, Studia Iuridica Lublinensia vol. XXIX, 5, 2020
- Czerw J., *Wybór organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego – analiza aktualnego stanu prawnego i propozycje zmian w wybranych obszarach*, Przegląd Prawa Publicznego, nr 7-8/2014
- Czuchwicki F., *Art. 38 [w:]*, *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022

- Cwiertniak B. M., *Art. 73* [w:], *Kodeks pracy. Komentarz. Tom I. Art. 1-113*, red. K. W. Baran, Warszawa 2020
- Cwiertniak B. M., *Art. 74* [w:], *Kodeks pracy. Komentarz. Tom I, wyd. V*, red. K. W. Baran, Warszawa 2020
- Cwik W., *Od rozbiorów do I wojny światowej*, Przemysł 1999
- Cwik W., Reder J., *Lubelszczyzna: dzieje rozwoju terytorialnego, podziałów administracyjnych i podziału władz*, Lublin 1997
- Dameri R. P., Benecolo C., *Governing Smart Cities: An Empirical Analysis*, *Social Science Computer Review*, Vol. 34(6) 2016
- Dameri R. P., *Searching for Smart City definition: a comprehensive proposal*, *International Journal of Computers & Technology*, vol 11, no.5, 2013
- Danecka D., Radecki W., *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, wyd. V*, Warszawa 2021
- Dańczak P., *Art. 28a, Art. 28b, Art. 29, Art. 30, Art. 31, Art. 39* [w:], *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. Sebastian Gajewskim, Aleksander Jakubowski, Warszawa 2018
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020
- Dąbek D., *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa* [w:], *Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Zakopane, 24-27 września 2006 r., Warszawa 2007
- De Benedetto M. A., Paola M. De, *Term Limit Extension and Electoral Participation: Evidence from a Diff-in-Discontinuities Design at the Local Level in Italy*, IZA Institute of Labor Economics. Initiated by Deutsche Post Foundation. Discussion paper series, Nr 11865, 2018
- Delijewski M., *Zakaz zatrudnienia lub wykonywania innych zajęć w spółkach prawa handlowego. Nowy art. 4a w ustawie antykorupcyjnej*, *Przegląd Prawa Publicznego* 1/2023
- Dębski S.S., *Samorząd terytorialny w Polsce: tradycja a współczesne przemiany polityczne*, Grudziądz 2014
- Dobkowska B., *Pozycja prawnoustrojowa starosty w powiecie*, CASUS – Krajowa reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, nr 90, 2018
- Dobkowski J., *Pojęcia i konstrukcje prawa samorządu terytorialnego ograniczające wszechwładzę państwa*, *Samorząd Terytorialny*, 7-8 2020
- Doganowski R., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, Sulechów 2001
- Dolnicki B., *I.1. Czynniki służące sprawności działania administracji samorządowej* [w:], *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019
- Dolnicki B., *Art. 30a* [w:], *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020
- Dolnicki B., Marchaj R., *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, *Samorząd Terytorialny* 7-8 2017
- Dolnicki B., *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny* nr 1-2 2003
- Dolnicki B., *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny*, 2003/1-2
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny wyd. 3*, Kraków 2006
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019

- Drembkowski P., *Art. 3, Art. 37 [w:], Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. P. Drembkowski, Warszawa 2020
- Dziobek – Romański J., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości [w:]*, „*Historia magistræ vitæ*” Księga jubileuszowa ku czci Profesora Jerzego Flagi, red. A. Dębiński, S. Wrzosek, K. Maćkowska, M. Kruszewska-Gagoś, Lublin 2007
- Dziobek-Romański J., *Samorząd Terytorialny w II Rzeczypospolitej*, Roczniki Nauk Prawnych, 2012 r. tom XXII nr 2
- Dziurda M., *Art. 38 [w:]*, Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz do wybranych przepisów, red. J. Gudowski, 2018, LEX wydanie elektroniczne
- Dzwonowski H., Kondratowska-Muszyńska J., *Art. 14j [w:]*, *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Wydanie 9*, red. H. Dzwonowski, Warszawa 2020
- Endicott T., *Administrative Law*, Oxford 2018
- Fajgielski P., *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)*, wyd. II, Warszawa 2022
- Florczak-Wątor M., *Art. 10 [w:]*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX wydanie elektroniczne
- Frąckowiak J., *Osobowość prawna gminy*, Prawo CC XIX, AUWr 1993, nr 1470
- Friszke A., *Grzechy endecji*, Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej Pamięć.pl, 2012 nr 9
- Gajdos A., *Analiza wyników wyborów Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów w latach 2002-2018*, Badania i raporty, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, nr 5, 2018
- Gajewski S., *Obowiązek uzasadnienia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania oraz jego przedmiot i funkcje. Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 listopada 2019 r., II SA/Ol 785/19*, *Finanse Komunalne* 1/2022
- Gajewski S., *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018
- Galińska-Rączy I., *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu* 4(28) 2010
- Galińska-Rączy I., *Opinia z dnia 10 października 2012 r. prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych*, Druk Sejmowy nr 498, VII Kadencja
- Garavaglia C., Sancino A., Trivellato B., *Italian mayors and the management of COVID-19: adaptive leadership for organizing local governance*, *Euroasian Geography and Economics*, 62:1 2020
- Gawłowski R., Kozłowski P., Sobolewska A., *Tworzenie aktów prawa miejscowego*, Warszawa 2019
- Geis M. E., *Podstawy i rozwój samorządu gminnego w Niemczech [w:]*, *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech*, red. M. E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, T. I. Shmidt, Warszawa 2015
- Geis M.E., *Konstytucyjnoprawne podstawy samorządu gminnego [w:]*, *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, red. J. Jagoda, Warszawa 2018
- Gendźwił A., *Wybory lokalne w Polsce: Uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Warszawa 2020
- Geńdźwił A., Żerkowska-Balas M., *Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej*, Warszawa 2018

- Gęsiarz-Krasucka A., *Art. 90 [w:], Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. P. Drebnkowski, Warszawa 2020
- Giedrewicz-Niewińska A., *Art., 73 [w:], Kodeks pracy. Komentarz. Wyd. 33*, red. K. Walczak, Warszawa 2023, LEGALIS wydanie elektroniczne
- Giedrewicz-Niewińska A., *Nawiązanie stosunku pracy a charakter stanowisk z wyboru w samorządzie terytorialnym [w:], Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2014
- Giedrewicz-Niewińska A., *Termin nawiązania stosunku pracy na podstawie wyboru w samorządzie terytorialnym*, Monitor Prawa Pracy nr 10, 2007
- Giedrewicz-Niewińska A., *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Warszawa 2008
- Giełłaszewska G., *Przesłanki prawne stanowienia przepisów porządkowych w gminie*, Samorząd Terytorialny 5/2021
- Gierke O., *Privatsrecht*, Leipzig 1895, t. 1
- Giezek J., *Art. 115 [w:], Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. D. Gruszecka, K. Lipiński, G. Łabuda, J. Giezek, Warszawa 2021
- Ginsberg-Gebert A., *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Warszawa 1990
- Glajcar R., *Władza wykonawcza w państwie współczesny – struktura i funkcje [w:], Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw grupy wyszehradzkiej*, red. M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk, Katowice 2014
- Glibowski K., *Art. 268a [w:], Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wydanie 7*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021
- Glumińska-Pawlic J., *Art. 18 pkt 16 [w:], Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012
- Gołaszewski P., Wąsowski K., *Art. 1 [w:], Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wydanie 7*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021
- Gołaszewski P., Wąsowski K., *Art. 5 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 6*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, LEGALIS wydanie elektroniczne
- Gomułowicz A., Mączyński D., *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2022
- Gontarczyk P., *Polska Partia Robotnicza. Droga do władzy (1941-1944)*, Warszawa 2006
- Gorczyński G., *Art. 38 [w:], Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018, LEX wydanie elektroniczne
- Gościcki J., *Reforma samorządu wiejskiego w Rosji a gmina i gromada w Królestwie Polskim*, Przegląd Narodowy, 1908 nr 8
- Góral Z., *Wybór [w:], System Prawa Pracy. Tom XI. Pragmatyki pracownicze*, red. K. W. Baran, Z. Góral, Warszawa 2021
- Góral Z., *Zakaz dyskryminacji ze względu na przekonania polityczne [w:], Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu*, red. J. R. Carby-Hall, Z. Góral, A. Tyc, Warszawa 2021
- Góreczna M., Góreczny G., *Umorzenie należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej*, Samorząd Terytorialny 9/2014
- Gromadzka-Grzegorzewska M., *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985
- Gromski W. [w:], *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2007
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wyd. VI*, Warszawa 2022
- Gumularz M., *Ochrona danych osobowych w sektorze publicznym*, Warszawa 2018 r.
- Gurdek M., *Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2012
- Gurdek M., *Referendum w sprawie odwołania wójta – obligatoryjne czy fakultatywne*, Roczniki Administracji i Prawa nr XVI(2) 2016

- Gurdek M., *Stosowanie analogii w procedurze wyborczej wójta*, Przegląd Prawa Publicznego, nr 6/2016
- Guziejewska B., *Funkcje i przyszłość Komitetu Regionów w unijnych i krajowych procesach decyzyjnych*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 2(72)/2018
- Harris M., *English and German Local Government Compared*, Public Administration, 1930 nr 8 (2)
- Hart W.E., Hart W.O., Garner J.F., *Hart's Introduction to the Law of Local Government and Administration*, Butterworths 1973
- Hauser R., Mzyk E, Niewiadomski Z., Rzążewska M., *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995
- Hermeliński W., *Standardy prawa wyborczego w orzecznictwie trybunału konstytucyjnego oraz europejskiego trybunału praw człowieka*, Wykłady im. Prof. dr Wacława Komarnickiego, Toruń 2020
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1997 r.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001 r.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009
- Jabłoński M., *Instytucje demokracji bezpośredniej [w:]*, *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, red. R. Balicki, M. Bernaczyk, O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, M. Kłopocka-Jasińska, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, A. Śledzińska-Simon, J. Węgrzyn, K. Wygoda, Warszawa 2021
- Jagoda J., *Art. 48 [w:]*, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, s. 712
- Jagoda J., Moll T., *Art. 30 [w:]*, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018
- Jagoda J., *Podział kompetencji między organami jednostki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania mieniem*, Samorząd Terytorialny 4/2022
- Janicka D., *Ustrój administracji w nowożytnej Europie*, Toruń 2002
- Janicot L., Verpeaux M., *Droit des collectivites territoriales*, Paryż 2019
- Jantowski L., *Art. 417 [w:]*, *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022
- Jaroszyński M. Z., *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*, Warszawa 1924
- Jaskulski A., *The Committee of Regions as a Representative of Local Government Interests in the European Union*, Public Policy and Economic Development. Scientific and Practical Journal, Issue 11(15), 2017
- Jastrzębski L., *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie [w:]*, *Zarys historii terenowych organów władzy i administracji państwowej*, red. J. Służewski, Warszawa 1977
- Jaśkowski K., *Art. 174[1] [w:]*, *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. XI, red. K. Jaśkowski, E. Maniewska, Warszawa 2019
- Jaworska-Dębska B., Budzisz R., *Rola organu wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego w procesie stanowienia prawa na szczeblu lokalnym [w:]*, *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012, LEX wydanie elektroniczne
- Jaworska-Dębska B., *Klasyfikacja zadań zleconych samorządu terytorialnego [w:]*, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013
- Jaworski B., *Aspekty prawne odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych*, Studia Prawnicze KUL 2 (86) 2021

- Jaworski I., *Zarys powszechnej historii państwa i prawa*, Warszawa 1983
- Jaworski S. J., Zbieranek J., *Art. 292 [w:]*, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, red. K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, S. J. Jaworski, J. Zbieranek, Warszawa 2018
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924
- Jezierska-Markocka A., Markocki M., *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Wyd. 3, Warszawa 2021
- Jimenez B. S., *Municipal Government Form and Budget Outcomes: Political Responsiveness, Bureaucratic Insulation, and the Budgetary Solvency of Cities*, *Journal of Public Administration and Theory*, 2020
- Jiménez J. M., *The Committee of the Regions: A Springboard for the Citizens*, *Baltic Journal of European Studies*, vol. 3, No. 2 (14), 2013
- Johnson N., Gunlicks A., *Local Government in the German Federal System*. *The American Political Science Review* 1987 nr 81 (3)
- Jyż G., *Art. 90 [w:]*, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, red. Z. Pławewski, A. Szewc, G. Jyż, Warszawa 2012
- Kaczmarczyk-Kłak K., *Cofnięcie rezygnacji z pełnionej funkcji przez marszałka województwa w świetle ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, *Studia Prawnicze KUL* 1 (85) 2021
- Kada K., *Le Maire, un eternal retour [w:]*, *Droit et gestion des Collectivites Territoriales*, red. Groupement de recherche sur l'Administration Local en Europe, Antony 2020
- Kada N., *Dictionnaire d'administration publique*, Grenoble 2014
- Karciarz M., *Status prawny burmistrza – 6.2. Wygaśnięcie mandatu burmistrza, 9.1. Oświadczenie lustracyjne [w:]*, *Vademecum wójta, burmistrza, prezydenta*, red. Z. Jerzmanowski, Warszawa 2018 r., LEGALIS wydanie elektroniczne
- Karczmarek A., *Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 lutego 2012 r.*, druk nr 175
- Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008
- Karwicki T., *Samorządowe kolegium odwoławcze jako kolegialny organ administracji publicznej*, *Acta Universitatis Lodzianis Folia Oeconomica*, 270 2012
- Kasina K. S., *Art. 26a [w:]*, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, Warszawa 2019
- Kasiński M., *Ethical and political dilemmas of local self-government in Poland In the course of systemic transformations (1990-2018)*, *Annales. Ethics in Economic Life* 2018, Vol. 21, No. 7, Special Issue
- Kasperek F. K., *Podręcznik prawa politycznego, t. I i II*, Kraków 1897
- Kędzierski K., *Art. 80 [w:]*, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2019, LEGALIS wydanie elektroniczne
- Kidyba A., *Prawo handlowe*, Warszawa 2017
- Kisała M., *Skuteczność jako determinanta działań organów jednostek samorządu terytorialnego*, *Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* nr 2(78) 2019
- Kisiel W., *Decentralizacja organizacyjna w Danii i Szwecji: wiodąca rola komisji rady we władzach gminy*, *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7-8 2019
- Kisiel W., *Podstawy prawne organizacji samorządu województwa. Stan dzisiejszy i propozycje de lege ferenda*, *Samorząd Terytorialny* 7-8/2016

- Kisielewicz A., Zbieranek J., *Art. 492 [w:], Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II*, red. K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, F. Rymarz, A. Kisielewicz, J. Zbieranek, Warszawa 2018
- Klat-Wertelecka L., *Reforma samorządu terytorialnego a kodeks postępowania administracyjnego*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2 1999
- Klonowski K., *Art. 1, Art. 5 [w:], Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019
- Kmiecik Z., *Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 sierpnia 1994 r. SA/Wr 1061/94. Glosa*, Samorząd Terytorialny nr 9 1994
- Kmiecik Z. R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2019
- Knysiak-Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo, wyd. V*, Warszawa 2021
- Kociński C., *Normy domniemania w prawie samorządu terytorialnego, cz. II*, Samorząd Terytorialny nr 5/2007
- Kojder A., *Godność i siła prawa. Szkice socjologiczno-prawne*, Warszawa 1995
- Kołaczkowski B., Ratajczak M., *Wpływ odzyskania niepodległości na kształt struktur i zakres samodzielności władz samorządu terytorialnego na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego*, Studia Prawa Publicznego, Poznań 2013
- Kołodziejczyk T., Pomianowska M., *Konstytucje w Polsce: 1791-1990*, Warszawa 1990
- Kołomycew A., Kotarba B., *Styl przywództwa a interes polityczny i racjonalność organu wykonawczego gminy w realizacji polityki oświatowej*, Samorząd Terytorialny, 7-8/2018
- Konecki J., *Oświadczenie majątkowe i status osoby na eksponowanym stanowisku politycznym (PEP) jako instrumenty przeciwdziałania korupcji wśród sędziów*, Przegląd Prawa Publicznego 5/2022
- Konic H., *Samorząd gminny w Królestwie Polskim w porównaniu z innymi krajami europejskimi*, Warszawa 1886
- Koniuszewska E., *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009
- Kopczyński M., *Reforma ustroju miast pruskich barona vom und zum Steina z 19 listopada 1808 roku w organicystycznej interpretacji Ottona von Gierke*, Studia Prawno-Ekonomiczne, 2015 nr XCVI (96)
- Korczak J., *Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej [w:], Wartość w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015
- Korczak J., *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 7-8/2014
- Korczak J., Miemiec M., *Zmiany personalne w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego po wyborach ze szczególnym uwzględnieniem nowych regulacji prawnych*, Nowe Zeszyty Samorządowe, nr 5(23) 2002
- Korczak J., *Skutki prawne dla zarządu powiatu stwierdzenia nieważności w okręgach wyborczych wyborów do rady powiatu*, Nowe Zeszyty Samorządowe, nr 4(100) 2015
- Korczak J., *Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych*, Przegląd Prawa i Administracji, nr 106 2016
- Kornat M., *Polska 1939 roku wobec paktu Ribbentrop-Mołotow. Problem zbliżenia niemiecko-sowieckiego w polityce zagranicznej II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002
- Kornecka A., Kornecki J., *Drogi publiczne i wewnętrzne – zarządzanie pasem drogowym*, Warszawa 2021
- Korobowicz A., Witkowski W., *Historia ustroju i prawa polskiego (1772-1918)*, Warszawa 2012

- Korybski A., Leszczyński L., *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2021
- Kosut A., *Art. 174[1] k.p. [w:]*, *Kodeks pracy. Komentarz. Tom II*, wyd. VI, red. K. W. Baran, Warszawa 2022, LEX wydanie elektroniczne
- Koszowski M., *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa, Wydanie I*, Wydawnictwo CM 2019
- Kościńska-Paszkowska A., *Art. 1 [w:]*, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. B. Artymowicz, K. Subocz, K. M. Szmaj, M. Tomczak, A. Kościńska-Paszkowska, Warszawa 2021
- Kotowski W., *Ustawa o kierujących pojazdami. Komentarz, wyd. II*, 2022, LEX wydanie elektroniczne
- Kotulski M., *Art. 31c [w:]*, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, LEX wydanie elektroniczne
- Kotulski M., *Interpretacje podatkowe jako niezorganizowane źródła prawa [w:]*, *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Warszawa 2022
- Kowalik J., *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w kontekście idei limitowania kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast*. *Acta Politica Polonica* 37, 2016
- Kozłowska M., *Rejestr Korzyści jako narzędzie przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej*, *The Evolution of eGovernment ; Ewolucja elektronicznej administracji publicznej*, Wrocław 2021
- Kozłowski C., *Wybrane teksty źródłowe do dziejów polskich ugrupowań burżuazyjnych i ludowych w latach 1864-1914*, Warszawa 1965
- Krawczyk J., *Postulat deglomeracji administracji publicznej – kilka uwag natury prawnoadministracyjnej i konstytucyjnej*, *Przegląd Prawa Publicznego*, 12/2019
- Kroński A., *Krytyka projektowanego ustroju władz komunalnych miejskich*, *GAIPP*, 1924 nr 25
- Kryczko P., *Art. 28a [w:]*, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022
- Krześnicki I., *Opinia z dnia 2 października 2012 r. do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, *Druk Sejmowy* nr 498, VII Kadencja
- Kubisz-Muła Ł., *Niektóre polityczne skutki reelekcji wóldarza gminy – analiza na przykładzie miejscowości z województwa kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego i opolskiego*, *Polityka i Społeczeństwo*, 03/2017
- Kulesza M., *Konsolidacja zarządzania w samorządzie – wybrane zagadnienia. Uwagi do dyskusji*, *Samorząd Terytorialny* nr 7-8 2006
- Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, *Samorząd Terytorialny* 1-2/2023
- Kurowski K., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r. sygn. akt K 51/12*, *Studia Wyborcze*, tom 19, 2015
- Kusiak-Winter R., *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019
- Kuzior P., *Rozdział III [w:]*, *Vademecum sekretarza jednostki samorządu terytorialnego*, red. R. A. Grytner, Warszawa 2018, LEGALIS wydanie elektroniczne
- Lang J., Służewski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995
- Langrod J.S., *Ze studiów nad podziałem administracyjnym państwa*, Kraków 1931
- Lemańska J., *Kryterium czy kryteria nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego?* *Samorząd Terytorialny* 5/2017

- Lemańska J., *Kryterium czy kryteria nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego?*, Samorząd Terytorialny, 2017 nr 5
- Lenio P., *Art. 270 [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wydanie 2, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020
- Leoński Z., *Nadzór nad działalnością gminy*, Warszawa 1991
- Leoński Z., *Rewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, Poznań 1974
- Leoński Z., *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, Samorząd Terytorialny, 1991 nr 3
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa-Poznań 1985
- Leszczyńska C., *Województwo w II Rzeczypospolitej [w:] Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy*, red. K. Chojnacka, Warszawa 1990
- Lewandowska K., Lewandowski T., *Wynagrodzenia pracowników samorządowych*, Warszawa 2018
- Lipiec-Warzecha L., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2012
- Lipowicz I., *Tradycje i przyszłość samorządu terytorialnego w świetle nauki prawa administracyjnego [w:] Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wrocław 2009
- Lisiński M., Nalepka A., *O sposobie projektowania i uwarunkowaniach struktury organizacyjnej starostwa powiatowego*, Samorząd Terytorialny 4/100 1999
- Lloyd B. A., Norris D. F., Vicino T. J., *The Mayor in American Local Government [w:] Heads of the Local State. Mayors, Provosts and Burgomasters since 1800*, red. J. Garrard, Nowy Jork 2018
- Longchamps F., *O źródłach prawa administracyjnego [w:] Studia z zakresu prawa administracyjnego. Ku czci Prof. Dra Mariana Zimmermanna*, red. W. Jaśkiewicz, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Wydział Historii i Nauk Społecznych, Prace Komisji Nauk Społecznych, Tom XVI Zeszyt 2, Warszawa – Poznań 1973 r.
- Łapa M., *Sto lat samorządu. Sto lat niepodległości.*, Łódź 2018
- Łaszczyca G., *Wyłączenie członka organu kolegialnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXXXII zeszyt 3 2020
- Łuczak A., *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918-1939*, Warszawa 1973
- Łukowiak D., *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, Rok LXXXII – zeszyt 1 – 2020
- Łukowiak D., *Ustawowa regulacja kadencyjności jako wykładnik stopnia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 4/2021
- M. Pach, P. Tuleja, *Art. 10 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, LEGALIS wydanie elektroniczne
- Majewski Z., *Absolutorium jako forma kontroli wykonania budżetu gminy [w:] Działalność kontrolna rady gminy i komisji ze wzorami pism, regulaminów, programów i protokołów*, 2 wydanie, red. Z. Majewski, Warszawa 2007
- Makiła D., *Artykuły henrykowskie (1573–1576) studium historyczno-prawne*, Warszawa 2012
- Makiła D., *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej. Od połowy XVII w. do 1763 r. Studium historyczno-prawne*, Toruń 2003
- Małecki M., *Niekonstytucyjna abolicja za wybory kopertowe*, LEX wydanie elektroniczne 2023
- Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016

- Marchaj R., *Związek metropolitalny w województwie śląskim z perspektywy pierwszego roku działania*, Samorząd Terytorialny 12/2018
- Marekwa A., *Art. 42, Art. 46 [w:], Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012
- Martysz C., *Art. 24, Art. 28aa, Art. 29(a), Art. 33, Art. 39 [w:], Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018
- Martysz Cz., *Art. 13, Art. 27, Art. 28, Art. 30, Art. 31b, Art. 34, Art. 38 [w:], Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020
- Martysz Cz., *Art. 3, Art. 31, Art. 33, Art. 37, Art. 40 [w:] Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012
- Martysz Cz., *Art.5 [w:], Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103, wyd. III*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, Cz. Martysz, Warszawa 2010
- Matan A., *Art. 96 [w:], Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2022
- Matarewicz J., Piątkowska-Chmiel A., *Ustawa o podatku od towarów i usług. Komentarz, wyd. III*, Warszawa 2017
- Matras J., *Art. 532 [w:], Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. K. Dudka, Warszawa 2020
- Matusiak A., *Art. 52 [w:], Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. M. Jaworska, Warszawa 2022, LEGALIS wydanie elektroniczne
- Matyja R., *Budowanie instytucji państwa 1989-2001, w poszukiwaniu modelu [w:] Przywództwo i instytucje*, red. I. Jackiewicz, Warszawa 2004
- Mądrzycki R., *Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2021
- Miernik R., *Charakterystyk wyborów samorządowych w Polsce*, Studia Politicae Universitatis Silesienis, 24/2019
- Moll T., *Art. 30 [w:]. Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020
- Moll T., *Model organu wykonawczego powiatu na tle porównawczym*, Warszawa 2017
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1997
- Moroń G., *Instytucja ślubowania wójta w polskim porządku prawnym*, Samorząd Terytorialny 7-8/2014
- Murzydło J., *Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego w obrocie cywilnoprawnym*, Samorząd Terytorialny, 2007 nr 7-8
- Nałęcz M., *Art. 140 [w:], Kodeks pracy. Komentarz. Wyd. 13*, red. W. Muszalski, K. Walczak, Warszawa 2021
- Nałęcz M., *Art.174 [w:], Kodeks pracy. Komentarz*, red. W Muszalski, Warszawa 2013
- Navarro C., Karlsson D., Magre J., Reinholde I., *Mayors in the Town Hall: Patterns of Relations and Conflict Among Municipal Actors [w:], Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*, red. H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, H. Reynaert, Springer International Publishing 2018
- Nerka A., *Administrator danych osobowych w jednostkach samorządu terytorialnego*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie, nr 2 1/2017
- Niemczuk P., *Rządowe funkcje powiatu*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka nr 1 2009
- Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990

- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej* [w:], Istota samorządu terytorialnego w Konstytucji RP, red. A. Piekara, Warszawa 2002
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna. Wydanie X zaktualizowane*, Toruń 2018
- Oczkowski T., *Art. 115* [w:], *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. III, red. V. Konarska-Wrzosek, Warszawa 2020
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, Warszawa 1880
- Olejniczak-Szałkowska E., *Wynik referendum lokalnego i jego skutki*, Samorząd Terytorialny, 2008/7-8
- Paczocha M., *Absolutorium jako narzędzie kontroli wykonania budżetu gminy*, *Finanse Komunalne* 3/2006
- Pająk K., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Toruń 2007
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno 1934
- Pazdan M., *Niektóre konsekwencje teorii organów*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Śląskiego* 1969
- Piasecki A. K., *Druga i trzecia niepodległość. Dwa polskie dwudziestolecia 1918-1939, 1989-2009* [w:], *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918-1939 oraz 1989-2009. Sukcesy i porażki*, red. R. Domke, Zielona Góra 2011
- Piątek W., Skoczyła A., *Komentarz do art. 15, art. 16 Konstytucji RP* [w:], *Konstytucja RP, t. I: Komentarz do art. 1-86*, red. L. Bosek, M. Safian, Warszawa 2016, LEGALIS wydanie elektroniczne
- Piecha J. *Art. 20 u.s.g.* [w:], *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018
- Piotrowski R., *Ekspertyza dotycząca ustawy o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.*, Druk senacki 885, Kancelaria Senatu 2022
- Pisarczyk Ł., *Art. 174[1]* [w:], *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. VII, red. L. Florek, Warszawa 2017
- Pisarczyk Ł., *Opinia z dnia 20 listopada 2012 r. Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.) oraz niektórych innych ustaw*, Druk Sejmowy nr 498, VII Kadencja
- Pisarczyk Ł., T. Zieliński T., *Art. 73* [w:], *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. VII, red. L. Florek, Warszawa 2017
- Piskorz-Ryń A., *Zasady udostępniania informacji publicznej* [w:], *Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2019
- Płaza S., *Sejmiki i zjazdy szlacheckie województw poznańskiego i kaliskiego, ustrój i funkcjonowanie (1572-1632)*, Warszawa 1984
- Płazek S., *Art. 21(a), Art. 24f* [w:], *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022
- Płazek S., *Opinia z dnia 20 listopada 2012 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 498) w wersji podkomisji z 8 listopada 2012 r.*, Druk Sejmowy nr 498, VII Kadencja

- Płażek S., *Wpływ aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym na stosunki pracy*, Przegląd Prawa Publicznego nr 5/2007
- Podgórska-Rykała J., *Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny Rok LXXXIII – zeszyt 4 – 2021
- Pol K., *Z dziejów nauki prawa administracyjnego i nauki o samorządzie terytorialnym. Feliks Ochimowski (1848-1932)*, Samorząd Terytorialny, 2002 nr 3
- Popławski J. L., *O naprawę samorządu gminnego*, Warszawa 1938
- Pośpiech-Kłak A., Art. 33 [w:], *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018
- Pośpiech-Kłak A., Art. 87 [w:], *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2019, LEGALIS wydanie elektroniczne
- Pragier A., *Zarys skarbowości komunalnej cz. I*, Warszawa 1990
- Pruszkowski R., *Realizacja zamówień publicznych przez samorząd terytorialny*, Zamówienia Publiczne Doradca 2010/11
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020
- Przywora B., *Referendum lokalne w przedmiocie odwołania wójta z inicjatywy mieszkańców – uwagi de lege lata i perspektywy zmian [w:]*, *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2014
- Ptak A., *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*, Warszawa 2016
- Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2013
- Radziejewicz P., Art. 87 [w:], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wydanie II, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX wydanie elektroniczne
- Radziejewicz P., Art. 96 [w:], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019
- Rauba R., *Róża Luksemburg – Postać zagubiona w wielokulturowości*, Rocznik Lubuski, 2004 tom XXX cz. I
- Regulski J., Kulesza M., *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Warszawa 2009
- Regulski J., *Local government reform in Poland: an insider's story*, Budapeszt 2003
- Regulski J., *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980-1990*, Warszawa 2000
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005
- Ruczkowski P., Art. 478, Art. 492 [w:], *Wybory samorządowe. Komentarz*, red. M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2018
- Ruczkowski P., Art. 490 [w:], *Wybory samorządowe. Komentarz*, red. M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2018
- Rulka M., *Pośrednie wybory organu wykonawczego gminy*, Finanse Komunalne, 1-2/2017
- Rulka M., Wróblewski B., *Większości konstytucyjne – wybrane problemy*, Przegląd Sejmowy, nr 6(155)/2019
- Rycak A., Art. 5 [w:], *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, wyd. II, red. M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, J. Stępień, Warszawa 2016
- Rzetecka-Gil A., *Samorząd gminny. Sposoby ustaniania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyny jego niewykonywania. Komentarz*, 2015, LEX wydanie elektroniczne
- Rzetecka-Gil A., *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, wyd. II, LEX wydanie elektroniczne 2021

- Rzetecka-Gil A., *Utrata biernego prawa wyborczego po objęciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Glosa do wyroku WSA z dnia 25 kwietnia 2017 r., II SA/Lu 192/17*, 2018, LEX wydanie elektroniczne
- Sadowski P., *Relacje administracji samorządowej i rządowej w świetle kompetencji marszałka województwa i wojewody*, Przegląd Prawa Publicznego 5/2019
- Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016
- Saint-Ouen F., *Podział władzy w demokracji europejskiej*, Samorząd Terytorialny 1991 nr 6
- Sakowska-Baryła M., *Art. 14 [w:]*, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2018
- Salachna J. M., *Art. 13 [w:]*, *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010
- Sarnecki P., *Art. 10 [w:]*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX wydanie elektroniczne
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1998
- Scannell Y., *Local government in Irland [w:] Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, red. A-M. Moreno, Madryt 2012
- Sekuła A., *Gmina w systemie zarządzania państwem [w:]*, *Meandry Zarządzania*, red. M. Szydłowski, Gdańsk 2016
- Sidor M., *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010
- Sieciński W., *Tradycje i współczesność nowoczesnego samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015 nr 882
- Sikora K., *Zarząd Województwa [w:]*, *Administracja publiczna. Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiwicz, Warszawa 2012,
- Skibiński A., Zwolak M., *Samorząd terytorialny III RP – próba refleksji*, PWSZ IPiA Studia Lubuskie, Tom X, 2014
- Skotnicki K., *Możliwość kandydowania i sprawowania po wygranych wyborach funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez osobę skazaną prawomocnym wyrokiem sądu za ścigane z oskarżenia publicznego przestępstwo popełnione z winy umyślnej na inną karę niż pozbawienie wolności [w:]*, *Potentia non est nisi da bonum: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, red. A. Bień-Kacała, A. Kustra-Rogatka, M. Serowaniec, Toruń 2018
- Skotnicki K., *W sprawie dopuszczalności zakazu reelekcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje*, Wrocławskie Studia Politologiczne, 24/2018
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000
- Skóbel B., *Art. 30a [w:]*, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, Warszawa 2019
- Słapczyński T., *Wpływ Najwyższej Izby Kontroli na proces funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Przegląd Prawa Publicznego, 3/2020
- Słobodzian B., *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2005
- Służewski J., *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981
- Sobieralski K., *Decyzja administracyjna jako klasyczna forma zewnętrznego aktu administracyjnego [w:]*, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022

- Stankiewicz A., *Korupcja jako przyczyna dysfunkcji w sektorze publicznym*, Prokuratura i Prawo nr 5 2022
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969 r.
- Stawicki R., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawnohistoryczny*, Warszawa 2015
- Stec M., *Współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową*, Warszawa 2009
- Stelina J., *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*, Warszawa 2016
- Strzałkowski T., *Wpływ miejsca zamieszkania na realizację praw wyborczych w Polsce*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, nr 4 (26)/2015
- Surówka B., *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2021
- Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1979
- Sześciło D., *Samorząd – centrum Bilans po trzydziestu latach od odrodzenia się samorządu i pięciu latach nowego centralizmu*, Warszawa 2020
- Sześciło D., Wilk B., *Czego (nie) dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy? Pracownia Samorządowa, Fundacja im. Stanisława Batorego*, Warszawa 2022
- Szewc A., *Art. 30, Art. 33 [w:]*, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV*, red. G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, Warszawa 2012
- Szewc A., Szewc T., *Uchwalodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999
- Szewc A., Szewc T., *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006
- Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008
- Szewc T., *Formy realizacji prawa do samorządu w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego i prawie polskim*, Państwo i Prawo, nr 7 2004
- Szewczyk H., *Zatrudnienie pracowników samorządowych na podstawie wyboru*, Samorząd Terytorialny, nr 3 2005
- Szkaradnik T., *Problem zakwalifikowania starosty jako organu administracji publicznej [w:]*, *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019
- Szlachetko J. H., *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa 2017
- Szum E., *Uniwersalizm relacji samorządu szlacheckiego i władzy państwowej w dawnej Polsce*, Roczniki Nauk Społecznych, 2013 nr 1 tom 5(41)
- Szwarc W., *Próby reorganizacji samorządu terytorialnego w gminach wiejskich Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego w latach 1915-1918*, Annales UMCS, 1968 sec. G vol. XV
- Szwed R., *Samorządowa Rzeczpospolita 1918-1939*, Częstochowa 2002
- Szymczak A., *Art. 9q [w:]*, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, red. M. Budziarek, A. Szymczak, Warszawa 2021
- Szynal G., *Sądowa kontrola rozwiązania stosunku pracy*, Warszawa 2020
- Tarnowska A., *Ustrój samorządu miejskiego w Rzeczypospolitej – od regulacji zaborczych do unifikacji [w:]*, *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, red. S. Wróbel, Poznań-Chorzów 2008
- Teclaw D., *Ewolucja samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1989-1998*, Refleksje. Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM 2015 (12)
- Telenga P., *Art. 67 [w:]*, *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarze do art. 1-729 wyd. VII*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2017
- Teszner K., *Art. 14j [w:]*, *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk*, red. L. Etel, Warszawa 2022

- Teszner K., *Interpretacje przepisów prawa podatkowego* [w:], *Ordynacja podatkowa. Wzory pism z komentarzem. Wydanie 3*, red. A. Melezini, Warszawa 2021
- Tetra M. [w:], *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz–Warszawa 2001
- Tomaszewska M., *Art. 8* [w:], *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. K. W. Baran, Warszawa 2021 r.
- Tuleja P., *Art. 16* [w:], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2019
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021
- Ura E., *Status prawny pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 1995
- Ura E., *Wójt, zarząd powiatu i zarząd województwa jako organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego – porównanie ich statusu prawnego* [w:], *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2014
- Ura E., *Wpływ wyników wyborów samorządowych na status prawny pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 7-8/2014
- Ura E., *Wpływ wyników wyborów samorządowych na status prawny pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, nr 7-8 2014
- Uziębło P., *Zgłaszanie kandydatów w wyborach samorządowych na poziomie gminy* [w:], *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R.P. Krawczyk i A. Borowicz, Łódź 2016
- W. Kisiel, *Art. 41 t. 3* [w:], *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005
- Wach K., *Art. 15* [w:], *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, red. B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, Warszawa 2021
- Wachholz S., *Nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce i jego wartości*, Kraków 1934
- Wakar W., *Zagadnienie samorządu w Rzeczypospolitej Odzyskanej*, Warszawa 1925
- Walczak K., *Art. 42* [w:], *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. K. W. Baran, Warszawa 2021
- Warzocha A., *Samorząd terytorialny w II RP – w drodze ku własnemu państwu*, Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, 2012 wydanie specjalne
- Wasiutyński B., *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1937
- Weh A., *Prawo Generalnego Gubernatorstwa*, Kraków 1940
- Węgrzyn G., *Rozwiązanie/odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru*, Samorząd Terytorialny nr 7-8 2007
- Wierzbica A., *Art. 23* [w:], *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020
- Wierzbica A., *Art. 24h* [w:], *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020
- Wierzbica A., *Domniemanie właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych*, Samorząd Terytorialny 2012/12
- Wierzbica A., *Mandat radnego. Prawa, obowiązki, ograniczenia*, Warszawa 2023
- Wierzbica A., *Miasto na prawach powiatu – zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006

- Wierzbica A., *Możliwość dokonywania zmian w budżecie przez zastępcę wójta. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 listopada 2017 r., II GSK 273/16, Glosa częściowo krytyczna, Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych, 4/2018*
- Wierzbica A., *Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego i ich aparat pomocniczy* [w:], *System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz Tom II, Warszawa 2022 r.
- Wierzbica A., *Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji*, Gdańskie Studia Prawnicze, 2020/1(45)
- Wierzbica A., *Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa 2010
- Wierzbica A., *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego: władcze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014
- Wierzbica A., *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*. Warszawa 2017
- Wierzbowski M., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2020
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Kolegialność i jednoosobowość* [w:], *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019
- Wiktorowska A., *Terenowe organy administracji państwowej* [w:], R. Hauser, *System Prawa Administracyjnego, t. 6, Podmioty administrujące*, red. Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011
- Wilda K., *Ustawa gminna z dnia 12. Sierpnia 1866: ustawy o obszarach dworskich i reprezentacji powiatowej, Ordynacja wyborcza dla Gmin i powiatowa obowiązujące dla Galicji wraz z W. Ks. Krakowskimi tudzież ustawy państwowe o zasadniczych podstawach urzędzenia Gmin z dodanym rejestrzem abecadłowym*, Lwów 1867
- Witalec W., *Art. 271* [w:], *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych. Wyd. 2*, red. P. Walczak, Warszawa 2021
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007
- Witkowski W., *Samorząd szlachecki w dawnej Rzeczypospolitej* [w:], *Polskie tradycje samorządowe a heraldyka. Materiały sesji naukowej zorganizowanej w dniach 4 i 5 czerwca 1991 r. w Lublinie*, red. P. Dymmel, Lublin 1992
- Właźlak K., *Art. 18* [w:], *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, LEX wydanie elektroniczne
- Wojciechowska K., *Art. 97* [w:], *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. Sebastian Gajewskim, Aleksander Jakubowski, Warszawa 2018
- Wojnicki J., *Regulacje konstytucyjne dotyczące samorządów terytorialnych na tle ujęcia historycznego w Polsce*, Teka of Political Science and International Relations, Lublin 2018 nr 13/1
- Wollmann H., *L'émergence du maire élu au suffrage direct dans les collectivités locales européennes, dans une perspective comparative* [w:], *Droit et gestion des Collectivites Territoriales*, red. Groupement de recherche sur l'Administration Local en Europe, Antony 2020
- Wójcicka E., *Postępowanie uproszczone w sprawie skarg i wniosków – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016/7
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa historia i współczesność*, Lublin 1999
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa – historia i współczesność*, Lublin 1999

- Wróbel A., *Art. 1, Art. 5 [w:]*, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Warszawa 2020
- Wujczyk M., *Ochrona danych osobowych w dokumentacji pracowniczej [w:]*, *Dokumentacja pracownicza*, red. Z. Góral, Warszawa 2019
- Wyporska-Frankiewicz J., Jarzęcka-Siwik E., Berek M., *Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020
- Wytrązek W., *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin 2009
- Zawadzki J., *Przyszłość samorządu w Polsce*, Samorząd Miejski, 1918 nr 1
- Zawadzka-Łojek A., *Art. 300 [w:]*, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012
- Zdyb M., *Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Lublin 1993
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne, wydanie 10*, Warszawa 2022
- Ziółkowski D., *Art. 92 u.s.p. [w:]*, *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018
- Żołyński J., *Urlop bezpłatny udzielony przez pracodawcę w trybie art. 1741 k.p. – aspekty praktyczne*, PiZS 2010/8

Orzecznictwo

Sądy i trybunały międzynarodowe

- Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 maja 1975 r. w sprawie W., X., Y. i Z. przeciwko Belgii, skargi nr 6745-6746/76, DR t. 2
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 marca 2017 r. sygn. akt C-398/15, ZOTSiS 2017/3/I-197
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2018 r. sygn. akt: C-665/16, ZOTSiSPI 2018/6/I-431
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 lutego 2021 r. w sprawie Strøbye i Rosenlind przeciwko Danii, skargi nr 25802/18 oraz 27338/18

Trybunał Konstytucyjny

- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 1993 r. sygn. akt K 29/95, OTK 1996/2/10
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1993 r. sygn. akt W 17/93, OTK 1993/2/44
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1993 r. sygn. akt K 11/93, OTK 1993/2/37
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 1994 r., sygn. akt W 1/94, OTK 1994/2/47
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r. sygn. akt K 17/98, OTK 1998/4/48
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r. sygn. akt K 7/99, OTK 2000/1/2
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. sygn. akt U 5/04, Dz. U. z 2006 r. nr 134, poz. 948

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r. sygn. akt K 8/07, OTK-A 2007/3/26
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 kwietnia 2007 r., sygn. akt K 2/2007, OTK-A 2007/4/43
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/09, Dz. U. z 2009 r. nr 187, poz. 1456
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r. sygn. akt K 51/12, OTK-A 2014/1/4
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r. sygn. akt S 1/14, OTK-A 2014/2/18
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2022 r. sygn. akt K 4/21, Dz. U. z 2022 r. poz. 2659

Sąd Najwyższy

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2000 r. sygn. akt I PKN 623/99, OSNP 2001/20/614
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2001 r. sygn. akt I PKN 210/00, OSNP 2002/19/461
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2005 r. sygn. akt II UK 122/04, OSNP 2005/15/232
- Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2005 r. sygn. akt V KK 30/05 LEX nr 149623
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2010 r. sygn. akt II PK 250/09, LEX nr 1663572
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2014 r. sygn. akt II CSK 779/13, LEX nr 1621329
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2015 r. sygn. akt I PK 171/14, LEX nr 1663395
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II KK 146/15, LEX nr 1750142
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt II CSK 831/14, LEX nr 1938674
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2016 r. sygn. akt I PK 25/15, LEX nr 1982395
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2016 r. sygn. akt III CZP 72/16, OSNC 2017/7-8/79
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 lutego 2017 r. sygn. akt I PK 41/16, OSNP 2018/4/40.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2017 r. sygn. akt I PK 157/16, LEX nr 2329469
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2017 r. sygn. akt II PK 202/16, LEX nr 2337349
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. akt I CSK 160/17, LEX nr 2447344
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2018 r. sygn. akt III BP 5/17, LEX nr 2577448
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2019 r. sygn. akt III PK 124/17, OSNP 2019/10/117
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 listopada 2019 r. sygn. akt II PK 47/18, OSNP 2020/10/10
- Postawienie Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2019 r. sygn. akt III PK 82/18, EX nr 2626254
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2020 r. sygn. akt I PK 126/19, OSNP 2021/6/61

- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2021 r. sygn. akt V CSK 433/20, LEX nr 3270015
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2022 r. sygn. akt I CNP 35/22, LEX nr 3410922

Sądy administracyjne

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 marca 1983 r. sygn. akt SA/Kr 58/83, ONSA 1983/1/17
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Katowicach (do 31 grudnia 2003 r.) z dnia 16 września 1993 r., sygn. akt SA/Ka 1351/93, LEX nr 43497
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 października 1999 r. sygn. akt I SA/Ka 1628/99, LEX nr 40852
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 kwietnia 2003 r. sygn. akt SA/Bk 55/03, LEX 731445
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 42/07, LEX nr 336995
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2007 r. sygn. akt I OSK 1357/06, LEX nr 382467
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1286/07, LEX nr 338689
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2009 r. sygn. akt II OSK 834/09, LEX nr 688786
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2009 r. sygn. akt II OSK 1786/09, LEX nr 589043
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2010 r. sygn. akt I FSK 963/09, LEX nr 785433
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2010 r. sygn. akt I OSK 1143/10, LEX nr 744938
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2010 r. sygn. akt II OSK 1526/10, LEX nr 1251824
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2010 r. sygn. akt II OSK 2194/10, LEX nr 746886
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2012 r. sygn. akt I OSK 717/12, LEX nr 1136720
- Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów NSA W-wa z dnia 13 listopada 2012 r. sygn. akt I OPS 3/12, ONSAiWSA 2013/2/21
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2013 r. sygn. akt II OSK 135/13, LEX nr 1340168
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2013 r. sygn. akt I OSK 318/13, LEX nr 1305299
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2013 r. sygn. akt II OSK 834/13, LEX nr 1328545
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2013 r. sygn. akt II OSK 992/13, ONSAiWSA 2015/2/25
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 sierpnia 2013 r. sygn. akt II OW 49/13, LEX nr 1560007
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2014 r. sygn. akt II OSK 564/14, LEX nr 1575641

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r. sygn. akt II GSK 521/13, LEX nr 1579403
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2014 r. sygn. akt II OSK 2329/14, LEX nr 1532719
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2015 r. sygn. akt II OSK 2276/15, LEX nr 1957321
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2015 r. sygn. akt II OSK 2229/15, LEX nr 1989185
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II GSK 381/15, LEX nr 2083276
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2016 r. sygn. akt I OSK 258/16, LEX nr 2457251
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 sierpnia 2016 r. sygn. akt II OSK 1237/16, LEX nr 2142027
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2016 r. sygn. akt II OSK 1997/16, LEX nr 2258887
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2016 r. sygn. akt II OSK 2347/16, LEX nr 2199390
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2016 r. sygn. akt II OSK 268/15, LEX nr 2227794
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 grudnia 2016 r. sygn. akt II OSK 2753/16, ONSAiWSA 2018/2/23
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2017 r. sygn. akt II FSK 3116/16, LEX nr 2241925
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2017 r. sygn. akt II OSK 245/17, LEX nr 2297830
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2017 r. sygn. akt II OSK 347/17, LEX nr 2286061
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2017 r. sygn. akt I OSK 1642/16, LEX nr 2347144
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2017 r. sygn. akt I OSK 393/17, LEX nr 2450774
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2037/17, LEX nr 2406517
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2017 r. sygn. akt I OSK 974/17, LEX nr 2418579
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 grudnia 2017 r. sygn. akt II OW 116/17, LEX nr 2434129
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2018 r. sygn. akt III KO 71/17, LEX nr 2434423
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2018 r. sygn. akt I OSK 1666/17, LEX nr 2465822
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2018 r. sygn. akt II GSK 1368/16, LEX nr 2472317
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2018 r. sygn. akt II GSK 1369/16, LEX nr 2455922
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2018 r. sygn. akt I OSK 207/18, LEX nr 2473470

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2018 r. sygn. akt II OSK 316/18, LEX nr 2522019
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 maja 2018 r. sygn. akt II FSK 1369/16, LEX nr 2525578
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2018 r. sygn. akt II OSK 1991/18, LEX nr 2552828
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 2019 r. sygn. akt II OSK 661/17, LEX nr 2639381
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2019 r. sygn. akt II GSK 5072/16, LEX nr 2670509
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2019 r. sygn. akt I GSK 2998/18, LEX nr 2644976
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2019 r. sygn. akt I GSK 1071/18, LEX nr 2655628
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2019 r. sygn. akt I GSK 1072/18, LEX nr 2655972
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3042/18, LEX nr 2648437
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2019 r. sygn. akt I FSK 306/15, LEX nr 2778201
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2019 r., sygn. akt I GSK 1206/18, 2655930
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2019 r. sygn. akt I GSK 1072/18, LEX nr 2655972
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2019 r. sygn. akt I FSK 1857/13, LEX nr 2688588
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r. sygn. akt II OSK 1425/19, LEX nr 2753273
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 września 2019 r. sygn. akt II OSK 2005/19, LEX nr 2769386
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 2019 r. sygn. akt II OSK 2458/19, LEX nr 2748827
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2019 r. sygn. akt II OSK 2669/19, LEX nr 2724767
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2019 r. sygn. akt II OSK 2553/18, LEX nr 2865296
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2019 r. sygn. akt I GSK 1437/18, LEX nr 2778463
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2019 r. sygn. akt I GSK 1476/18, LEX nr 2756594
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2019 r. sygn. akt II OSK 2896/19, LEX nr 2774739
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3497/19, LEX nr 2774702
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 2020 r. sygn. akt II OSK 1556/18, LEX nr 3022297
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1152/19, LEX nr 3099370

- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2020 r. sygn. akt I OSK 2995/19, LEX nr 3050091
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2020 r. sygn. akt I GSK 620/20, LEX nr 305257
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 3181/19, LEX nr 3113518
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1309/19, LEX nr 3034313
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2020 r. sygn. akt I OSK 1225/20, LEX nr 3180075
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2020 r. sygn. akt I GSK 1163/20, ONSAiWSA 2021/2/34
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2020 r. sygn. akt I OSK 1110/20, LEX nr 3110316
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2021 r. sygn. akt III OSK 3241/21, LEX nr 3114390
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2021 r. sygn. akt I OSK 2200/20, LEX nr 3186578
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2021 r. sygn. akt II GSK 144/21, LEX nr 3156354
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2021 r. sygn. akt I OSK 2805/20, LEX nr 3219042
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2021 r. sygn. akt III OSK 439/21, LEX nr 3180650
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2021 r. sygn. akt I GSK 1862/18, LEX nr 3227083
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2021 r. sygn. akt I OSK 3109/18, LEX nr 3312931
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2021 r. sygn. akt III OSK 3769/21, LEX nr 3340538
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2021 r. sygn. akt III OSK 4967/21, LEX nr 3353054
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 2021 r. sygn. akt II GSK 729/21, LEX nr 3244049
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 2021 r. sygn. akt II GSK 775/21, LEX nr 3244089
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 września 2021 r. sygn. akt I FSK 407/19, LEX nr 3252674
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2021 r. sygn. akt II GSK 874/21, LEX nr 3240668
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2021 r. sygn. akt I FSK 668/18, LEX nr 3279190
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2021 r. sygn. akt I OSK 2758/19, LEX nr 3282666
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2021 r. sygn. akt III OSK 4023/21, LEX nr 3361386
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 grudnia 2021 r. sygn. akt I OSK 1698/21, LEX nr 3275442

- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 7560/21, LEX nr 3292257
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 4896/21, ONSAiWSA 2022 nr 3, poz. 48
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 4699/21, LEX nr 3340012
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 4796/21, LEX nr 3339995
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2022 r. sygn. akt III OSK 451/22, LEX nr 3327464
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2022 r. sygn. akt II GSK 176/19, LEX nr 3359837
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 4140/21, LEX nr 3396061
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2022 r. sygn. akt I OSK 24/21, LEX nr 3355742
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 4901/21, LEX nr 3398506
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 4028/21, LEX nr 3361700
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2022 r. sygn. akt II OSK 2193/19, LEX nr 3404463
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2022 r. sygn. akt III OSK 3563/21, LEX nr 3369723
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 5249/21, LEX nr 3273199
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2022 r. sygn. akt III OSK 2900/21, LEX nr 3408289
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 maja 2006 r. sygn. akt I SA/Ke 441/05, LEX nr 208507
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 8 marca 2007 r. sygn. akt I SA/Rz 647/06, OwSS 2008/1/24
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 369/09, LEX nr 569964
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2010 r. sygn. akt IV SA/Gl 845/09, LEX nr 758420
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 4 listopada 2010 r. sygn. akt II SA/Op 378/10, LEX nr 818619
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 lutego 2011 r. sygn. akt I SA/Po 921/10, LEX nr 842917
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 31 maja 2011 r. sygn. akt IV SA/Gl 413/11, LEX nr 1154805
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 marca 2012 r. sygn. akt II SA/Gd 13/12, LEX nr 1138379
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2012 r. sygn. akt II SA/Wa 1329/12, LEX nr 1258346
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 listopada 2012 r. sygn. akt I SA/Gd 1060/12, LEX nr 1247405

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2012 r. sygn. akt III SA/Wr 487/12, LEX nr 1249750
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 18 marca 2013 r. sygn. akt I SA/Bk 37/13, LEX nr 1300933
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 29 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Bk 674/13, LEX nr 1519653
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 711/13, LEX nr 1405111
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 lutego 2014 r. sygn. akt I SA/Po 941/13, LEX nr 1437120
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 grudnia 2014 r. sygn. akt I SA/Sz 761/14, LEX nr 1829712
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 listopada 2015 r. sygn. akt I SA/Łd 748/15 LEX nr 1944738
- Postanowienie z dnia 21 stycznia 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie sygn. akt III SA/Kr 29/16, LEX nr 1962839
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Gd 183/16, LEX nr 2027185
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Wr 81/16, LEX nr 2085928
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Wr 82/16, LEX nr 2063620
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Wr 86/16, LEX nr 2063628
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 12 maja 2016 r. sygn. akt II SA/Sz 249/16, LEX nr 2098486
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2016 r. sygn. akt II SA/Wa 482/16, LEX nr 2055129
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 1 września 2016 r. sygn. akt II SA/Go 504/16, LEX nr 2104759
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 stycznia 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 942/16, LEX nr 2204816
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 12 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Ke 127/17, LEX nr 2287111
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 listopada 2017 r. sygn. akt IV SA/Gl 280/17, LEX nr 2396880
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1033/17, LEX nr 2434075
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1034/17, LEX nr 2434076
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 stycznia 2018 r. sygn. akt III SA/Po 913/17, LEX nr 2443788
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Wr 782/17, LEX nr 2462880
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 maja 2018 r. sygn. akt V SA/Wa 1531/17, LEX nr 2544067
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 2107/17, LEX nr 2747047

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Wa 2103/17, LEX nr 2747014
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 30 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 440/18, LEX nr 2557593
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 czerwca 2018 r. sygn. akt II SA/Gl 257/18, LEX nr 2523784
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 5 lipca 2018 r. sygn. akt II SA/Op 143/18, LEX nr 2525273
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 listopada 2018 r. sygn. akt II SA/Lu 280/17, LEX nr 2617647
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 2019 r. sygn. akt V SA/Wa 1431/18, LEX nr 3119884
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 30 stycznia 2019 r. sygn. akt II SAB/Lu 4/19, LEX nr 2617554
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/Kr 293/19, LEX nr 2646130
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Po 93/19, LEX nr 2655333
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 maja 2019 r. sygn. akt I SA/Łd 27/19, LEX nr 2671280
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 maja 2019 r. sygn. akt II SA/Sz 246/19, LEX nr 2676914
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 czerwca 2019 r. sygn. akt III SA/Kr 278/19, LEX nr 2682092
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 lipca 2019 r. sygn. akt II SA/Sz 498/19, LEX nr 2718139
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r. sygn. akt II SA/Bk 537/19, LEX nr 2738227
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 października 2019 r. sygn. akt III SA/Wr 302/19, LEX nr 3014158
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 31 października 2019 r. sygn. akt II SA/Ke 709/19, LEX nr 2750778
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 6 listopada 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 1073/19, LEX nr 2757042
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 27 listopada 2019 r. sygn. akt II SA/Sz 976/19, LEX nr 2758832
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 listopada 2019 r. sygn. akt III SA/Kr 1012/19, LEX nr 2751713
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2019 r. sygn. akt VIII SA/Wa 721/19, LEX nr 3038350
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 1284/19, LEX nr 3014542
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 1230/19, LEX nr 3038348
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2020 r. sygn. akt II SA/Po 20/20, LEX nr 2780650
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r. sygn. akt III SA/Wr 555/19, LEX nr 3085641

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 25 marca 2020 r. sygn. akt II SAB/Lu 19/20, LEGALIS nr 2345017
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 maja 2020 r. sygn. akt II SA/Ol 122/20, LEX nr 3007702
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 319/20, LEX nr 3039339
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 czerwca 2020 r. sygn. akt II SA/Kr 306/20, LEX nr 3025194
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 sierpnia 2020 r. sygn. akt III SA/gl 355/20, LEX nr 3055118
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 września 2020 r. sygn. akt II SA/Gl 930/20, LEX nr 3064157
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 15 września 2020 r. sygn. akt II SA/Ke 167/20, LEX nr 3090741
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2020 r. sygn. akt VII SA/Wa 992/20, LEX nr 3057728
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 października 2020 r. sygn. akt II SA/Lu 365/20, LEX nr 3083602
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 października 2020 r. sygn. akt V SA/Wa 1895/19, LEX nr 3180901
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2020 r. sygn. akt II OZ 761/20, LEX nr 3083670
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 4 listopada 2020 r. sygn. akt II SA/Wr 216/20, LEX nr 3157084
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/Wr 216/20, LEX nr 3157084
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2021 r. sygn. akt VII SA/Wa 1270/20, LEX nr 3156901
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lutego 2021 r. sygn. akt III SA/Gl 652/20, LEX nr 3173080
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 23 lutego 2021 r. sygn. akt I SA/Łd 6/21, LEX nr 3151497
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Po 45/21, LEX nr 3129140
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 marca 2021 r. sygn. akt II SA/Gl 1431/20, LEX nr 3168190
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 marca 2021 r. sygn. akt II SA/Bk 855/20, LEX nr 3149219
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 11 marca 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 1138/20, LEX nr 3164198
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 2726/20, LEX nr 3320746
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 maja 2021 r. sygn. akt III SA/Gd 9/21, LEX nr 3180397
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 czerwca 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 366/21, LEX nr 3194006
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 czerwca 2021 r. sygn. akt III SA/Wr 569/20, LEGALIS nr 2817698

- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2021 r., sygn. akt VIII SA/Wa 568/21, LEX nr 3265240
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 września 2021 r. sygn. akt III SA/Gl 972/21, LEX nr 3248674
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 października 2021 r. sygn. akt III SA/Lu 355/21, LEX nr 3355003
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 listopada 2021 r. sygn. akt IV SA/Po 743/21, LEX nr 3284280
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/Kr 1473/21, LEX nr 3262706
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2021 r. sygn. akt I OSK 210/19, LEX nr 3291209
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/Kr 1473/21, LEX nr 3262706
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 stycznia 2022 r. sygn. akt II SA/Bd 909/21, LEX nr 3323223
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 9 lutego 2022 r. sygn. akt II SA/Ol 63/22, LEX nr 3306806
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 lutego 2022 r. sygn. akt III SA/Kr 921/21, LEX nr 3313046
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 marca 2022 r., sygn. akt II Sa/Po 727/21, LEX nr 3334958
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 kwietnia 2022 r. sygn. akt III SA/Wr 127/21, LEX nr 3360509
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 kwietnia 2022 r. sygn. akt III SA/Wr 658/21, LEX nr 3456687
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 kwietnia 2022 r. sygn. akt III SA/Gl 256/22, LEX nr 3340692
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Wa 414/22, LEX nr 3371240
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 czerwca 2022 r. sygn. akt II SA/Po 310/22, LEX nr 3355583
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 czerwca 2022 r. sygn. akt III SA/Gl 5/21, LEX nr 3365557
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 września 2022 r. sygn. akt IV SA/Po 427/22, LEX nr 3411557
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 października 2022 r. sygn. akt III SA/Wr 259/20, LEX nr 3434726
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 października 2022 r. sygn. akt III SAB/Gl 423/22, LEX nr 3419005
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 października 2022 r. sygn. akt III SA/Kr 1332/22, LEX nr 3431604.

Sądy powszechne

- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 8 listopada 2018 r., sygn. akt I ACa 505/18, LEX nr 2668074

- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 3 grudnia 2019 r. sygn. akt III AUa 960/19, LEX nr: 3042937
- Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt II C 400/12, LEX nr 2563018
- Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 28 lipca 2022 r. sygn. akt IV Ka 550/22, Portal Orzeczeń
- Wyrok Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze z dnia 12 stycznia 2017 r. sygn. akt IV P 138/16, LEX nr 2343782
- Wyrok Sądu Rejonowego w Wągrowcu z dnia 17 marca 2022 r. sygn. akt II K 461/21, Portal Orzeczeń.

Orzeczenia organów nadzorczych

- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 25 listopada 2009 r. sygn. akt NK.II.0911/406/09, Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2010 r. nr 28 poz. 617
- Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 24 sierpnia 2011 r. sygn. akt OwSS 2011/4/105-108
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 31 stycznia 2012 r. sygn. akt NK-N2.4131.11.2012.JB6-1, Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2012 r. poz. 488
- Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 19 lipca 2012 r. sygn. akt. BDF1/4900/40/38/RN-5/12/982, LEX nr 1224887
- Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 10 października 2013 r. sygn. akt BDF1/4900/70/74/13/RWPD-53271, Biul.NDFP 2014/1/4
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 9 kwietnia 2014 r. sygn. akt PNK-I-4131.179.2014, Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2014 r. poz. 1843
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 31 grudnia 2014 r. sygn. akt PNK-I.4131.626.2014, link: https://lodzkie.eu/data/dataPublicator/rozstrzygniecie_poswietne.pdf [dostęp dnia 28 maja 2023 r.]
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 22 kwietnia 2016 r. sygn. akt Nr NK-I.4131.136.2016.TDom
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. akt PNK.I.4130.17.2017, link: <https://www.kielce.uw.gov.pl/pl/wojewodztwo/samorzad-terytorialny/nadzor-nad-samorzadem/rozstrzygnięcia-nadzorc/12708,PNKI4130172017.html> [dostęp dnia 28 maja 2023 r.]
- Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 19 lutego 2018 r., sygn. akt BDF1.4800.84.2017, LEX nr 3119299
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 20 listopada 2018 r. sygn. akt. P-1.4131.350.2018.KN, Dz. Urz. Woj. Zacho. z 2018 r. poz. 5431
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 19 listopada 2018 r. sygn. akt PN.4131.435.2018, Dz. Urz. Woj. Warmi. z 2018 r. poz. 5058
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 22 listopada 2018 r. sygn. akt NPII-4131.1.619.2018, Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2018 r. poz. 7380
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubelskie z dnia 18 grudnia 2018 r. sygn. akt PN-II.4131.372.2018, Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2018 r. poz. 6261
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 8 stycznia 2019 r. PNK.I.4130.1.2019, Dz. Urz. Woj. Święt. z 2019 r. poz. 619

- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 3 kwietnia 2019 r. sygn. akt 14/2019, Dz. Urz. Woj. Święt. z 2019 r. poz. 1852
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 27 czerwca 2019 r. sygn. akt NPII-4131.1.358.2019, Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2019 r. poz. 4749
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 3 lipca 2019 r. nr 57/2019, Dz. Urz. Woj. Kujaw. z 2019 r. poz. 3818
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 1 sierpnia 2019 r. sygn. akt PN.4131.426.2019, Dz. Urz. Woj. Warmi. z 2019 r. poz. 3989
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 7 listopada 2019 r. sygn. akt PNIK-I.4131.839.2019, LEX nr 2740528
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 stycznia 2020 r. sygn. akt NK-N.4131.100.1.2020.RJ1, link: <https://tinyurl.com/59jnc7dx> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.]
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 13 marca 2020 r. sygn. akt PNIK-I.4131.203.2020, Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2020 r. poz. 1825
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 8 kwietnia 2020 r. sygn. akt IR-III.4131.63.2020.11, Dz. Urz. Woj. Wielko. z 2010 r. poz. 3368
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 15 czerwca 2020 r. sygn. akt KN-I.4131.1.361.2020.22, Dz. Urz. Woj. Wielko. z 2020 r. poz. 5041
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 3 sierpnia 2020 r. sygn. akt NPII.4131.1.717.2020, Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2020 r. poz. 5959
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 7 sierpnia 2020 r. sygn. akt P-II.5131.2.206.2020
- Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 1 października 2020 r. sygn. akt 114/2020, OwSS 2020/4/76-78
- Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 17 sierpnia 2021 r. sygn. akt XX/1261/2021, OwSS 2022/2/93-100
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 29 grudnia 2021 r. sygn. akt PN-II.4131.361.2021, Dz. Woj. Lubel. z 2021 r. poz. 6264
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 28 października 2022 r. sygn. akt NPII.4131.1.850.2022, Dz. Urz. Woj. Śl. z 2022 r. poz. 6829
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 22 lipca 2022 r. sygn. akt NPII.4131.1.680.2022, Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2022 r. poz. 5007
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 2 grudnia 2022 r. sygn. akt NPII.4131.1.948.2022, Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2022 r. poz. 7856

Akty prawne

Konstytucje

- Federalna Ustawa Konstytucyjna Austrii z dnia 1 października 1920 r., nr 153/2004
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. z 1921 r. nr 44, poz. 267
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935, Dz. U. z 1935 r. nr 30, poz. 227
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland z dnia 23 maja 1949 r.
- Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958, Journal Officiel de la République Française nr 234, z późn. zm.

- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1992 r. nr 84, poz. 426
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.

Prawo międzynarodowe i europejskie

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607
- Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. Dz. U. z 2004 r. poz. 90 nr 864/30
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. nr 90 poz. 864/2
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, Dz. Urz. UE L 152/1
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. Urz. UE. L. 2016 r. nr 119 poz. 1

Ustawy

- Das Reichsgemeindegetz vom 5. Marz 1862, RGBI 1862/18
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim, Dz. Pr.P.P. nr 13 poz. 40.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca Statut Organiczny Województwa Śląskiego, Dz. U. z 1920 r. nr 73, poz. 497
- Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego, Dz. U. z 1922 r. nr 90, poz. 829
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. U. 1933 nr 35 poz. 294
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie m. st. Warszawy, Dz. U. z 1938 r. nr 63, poz. 479
- Ustawa z dnia 11 września 1944 r., o organizacji i zakresie działania rad narodowych, Dz. U. z 1944 r. nr 5, poz. 22
- Dekret PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r., o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji, Dz. U. z 1944 r. nr 2, poz. 8
- Dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 r., o organizacji i zakresie działań samorządu terytorialnego, Dz. U. z 1944 r. nr 14, poz. 74
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r., o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U. z 1950 r. nr 16, poz. 94
- City and County Managment (Amendment) Act 1955, Irish State Book nr 12, 1955 r.
- Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, Dz. U. z 1958 r. nr 5. poz. 15
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z. 2022 r. poz. 1360, ze zm.
- Le code électoral – Décret nr 64-1086 du 27 octobre 1964.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz. U. z 2022 r. poz. 1510
- Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz. U. z 1975 r. nr 16, poz. 91.

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2023 poz. 50, ze zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r., o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz. U. z 1983 r. nr 26, poz. 183
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. z 1988 r. nr 19, poz. 129
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. z 1989 r. nr 75, poz. 444
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. z 1990 r. nr 16, poz. 94.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz. U. z 1990 r. nr 16, poz. 96
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej Dz. U. z 1990 r. nr 21, poz. 123
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 1990 r. nr 90, poz. 124
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2023 r. poz. 171, ze zm.
- Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 1990 r. nr 32, poz. 191
- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organami gminy a organami administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 1990 r. nr 34, poz. 198
- Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy - kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1990 r. nr 34, poz. 201
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1990 r. nr 89, poz. 518
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 70
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. z 1992 r. nr 56, poz. 274
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1668, ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. z 2022 r. poz. 2409, ze zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 2021 r. poz. 679, ze zm.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm.
- Ustawa z dnia 7 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. z 2022 r., poz. 1444, ze zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. z 2022 r. poz. 988, ze zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2023 r. poz. 344

- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. z 2022 r. poz. 1110 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 100, ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, Dz. U. z 2018 r. poz. 1872 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, ze zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r., o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. z 1998 r. nr 96, poz. 603
- Ustawa z dnia 26 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz. U. z 2010 r. nr 176, poz. 1190 ze zm.
- Testo Unico Delle Leggi Sull'Ordinamento Degli Enti Locali z dnia 18 sierpnia 2000 r., Dz. U. Rep. Wł. z dnia 12 lutego 2019 r.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. z 2019 r., poz. 741 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2001 r. o kierujących pojazdami, Dz. U. z 2023 r. poz. 622, ze zm.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. 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
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. z 2022 r. poz. 1124, ze zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2022 r. r. poz. 902, ze zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259,
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1817
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, Dz. U. z 2002 r. nr. 113, poz. 984
- Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2207
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2023 r. poz. 977
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 162
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2023 r. poz. 571, ze zm.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. z 2022 r. poz. 931, ze zm.

- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.
- Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz. U. z 2005 r. nr 90, poz. 759
- Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, Dz. U. z 2023 r. poz. 342, ze zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2022 r. poz. 530
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz. U. 2022 r. poz. 1657, ze zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2023 r. poz. 190
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. z 2022 r. poz. 1343, ze zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, ze zm.
- Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, Dz. U. z 2016 r. poz. 1169, ze zm.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2012 r. poz. 460
- Ustawa z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r. poz. 645
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2015 r. poz. 871
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, Dz. U. z 2020 r. poz. 1907
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz. U. z 2022 r. poz. 2578, ze zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz. U. z 2022 r. poz. 310, ze zm.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. z 2018 r. poz. 130
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. z 2019 r. poz. 1781, ze zm.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2019 r. poz. 273
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., Dz. U. z 2020 r. poz. 827

- Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 1834
- Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., Dz. U. z 2022 r. poz. 2698
- Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 1834
- Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 2024 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 1549
- Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 1576
- Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2022 r. poz. 2418

Akty wykonawcze

- Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 26 września 1919 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich nr 21 poz. 215.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na województwa: nowogródzkie, poleskie i wołyńskie oraz powiaty: grodzieński i wołkowyski województwa białostockiego mocy obowiązującej dekretów o tymczasowej ordynacji wyborczej dla sejmików powiatowych, o tymczasowej ordynacji powiatowej o skarbowości powiatowych związków komunalnych i ustawy w sprawie delegatów od miast w sejmikach powiatowych, Dz. U. nr 72 poz. 651
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na Ziemię Wileńską mocy obowiązującej dekretów o tymczasowej ordynacji wyborczej dla sejmików powiatowych związków komunalnych i ustaw w sprawie delegatów od miast w sejmikach powiatowych, Dz. U. nr 72 poz. 652
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, Dz. U. z 1928 r. nr 11, poz. 86
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2016 r. poz. 283
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, Dz. U. z 2017 r. poz. 1290
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, Dz. U. z 2018 r. poz. 936
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 września 2018 r. w sprawie ustalenia wzorów protokołów, zestawień i zaświadczeń o wyborze sporządzonych przez terytorialne komisje wyborcze w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, M.P. z 2018 r. poz. 967
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. 2022 r. poz. 340

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U z 2022 r. poz. 149

Akty prawa wewnętrznego oraz akty kierownictwa wewnętrznego

- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 maja 1998 r. w sprawie ustawy o samorządzie powiatowym, druk nr 372, III Kadencja
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 maja 1998 r. w sprawie ustawy o samorządzie województwa, druk nr 374, III kadencja
- Uchwała Nr 72/99 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 23 marca 1999 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Kujawsko-Pomorskiego, t.j. Dz. Urz. Woj. Kujaw. z 2019 r. poz. 1136
- Uchwała Nr IX/136/99 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 30 sierpnia 1999 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Świętokrzyskiego, t.j. Dz. Urz. Woj. Święt. z 2020 r. poz. 2612
- Uchwała Nr X/103/99 Sejmiku Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z dnia 29 września 1999 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Podkarpackiego, Dz. Urz. Woj. Podka. z 1999 r. nr 28 poz. 1247, ze zm.
- Uchwała Nr X/114/99 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 14 października 1999 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Warmińsko-Mazurskiego, t.j. Dz. Urz. Woj. Warmi. z 2016 r. poz. 4971
- Uchwała Nr XIV/151/99 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 25 października 1999 r. t.j. Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2019 r. poz. 5691
- Uchwała Nr I/33/2/01 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 23 kwietnia 2001 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Śląskiego t.j. Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2017 r. poz. 6351
- Uchwała Nr 541/XL/02 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Województwa Pomorskiego, Dz. Urz. Woj. Pomor. z 2002 r. nr 39, poz. 905
- Uchwała nr XXXIII/185/02 Rady Gminy w Pakosławiu z dnia 10 października 2002 r. w sprawie Statutu Gminy Pakosław, Dz. Woj. U. Wielko. z 2002 r. nr 143, poz. 3897
- Uchwała nr XLII/219/02 Rady Gminy Dobrze z dnia 10 października 2002 r. w sprawie Statutu Gminy Dobrze, Dz. Woj. U. Kujaw. z 2002 r. nr 133, poz. 2577
- Uchwała nr II/4/2002 Rady Miejskiej w Krapkowicach z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Krapkowice, Dz. Urz. Woj. Opols. z 2002 r. nr 124, poz. 1623
- Uchwała Sejmiku Województwa Wielkopolskiego Nr XVI/201/2003 z dnia 23 listopada 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Wielkopolskiego, t.j. Dz. Urz. Woj. Wielko. z 2018 r. poz. 8635
- Uchwała Nr XIV/131/04 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 26 stycznia 2004 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Podlaskiego, t.j. Dz. Urz. Woj. Podla. z 2019 r. poz. 3489
- Uchwała nr XVII/160/04 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 29 stycznia 2004 r. w sprawie Statutu Miasta Wodzisławia Śląskiego, Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2019 r. poz. 6661
- Uchwała nr XXXVI/346/2005 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Opolskiego t.j. Dz. Urz. Woj. Opols. z 2021 r. poz. 2836

- Uchwała Nr 340/XLIV/2006 Rady Powiatu Nowotarskiego z dnia 28 września 2006 r. w sprawie nadania Statutu Starostwu Powiatowemu w Nowym Targu, Dz. Urz. Woj. Małop. z 2006 r. nr 736, poz. 4431
- Uchwała Nr XXI/290/08 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Małopolskiego, Dz. Urz. Woj. Małop. z 2021 poz. 6085
- Uchwała do uchwały nr XXX/775/08 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 26 sierpnia 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Łódzkiego, t.j. Dz. Urz. Woj. Łódzk. z 2017 r. poz. 5236
- Uchwała Nr 145/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 września 2009 r. w sprawie Statutu Województwa Mazowieckiego, t.j. Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2019 r. poz. 1460
- Uchwała Nr XLIX/850/10 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 18 lutego 2010 r., Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2010 r. nr 47, poz. 693
- Uchwała Nr XXX/194/2013 Rady Powiatu Garwolińskiego z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Garwolińskiego, Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2013 r. poz. 9577
- Uchwała Nr XL/462/13 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 9 września 2013 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Lubuskiego, Dz. Urz. Woj. Lubus. z 2013 r. poz. 1992
- Uchwała nr XII/117/2016 Rady Miejskiej w Kępicach z dnia 24 marca 2016 r., Dz. Urz. Woj. Pomor. z 2016 r. poz. 1880
- Uchwała nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzania na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, Dz. Urz. Śląsk. z 2017 r. poz. 2624
- Uchwała nr 810 Rady Miasta Konina z dnia 31 października 2018 r. w sprawie Statutu Miasta Konina, Dz. Urz. Woj. Wielko. z 2018 r. poz. 8799
- Uchwała nr I/5/18 Rady Powiatu Stargardzkiego z dnia 21 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Wicestarosty, link: <https://tinyurl.com/yh87ja7y> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.]
- Uchwała nr I/6/18 Powiatu Stargardzkiego z dnia 21 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Członka Zarządu Powiatu, link: <https://tinyurl.com/yh87ja7y> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.]
- Uchwała nr I/7/18 Powiatu Stargardzkiego z dnia 21 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Członka Zarządu Powiatu, link: <https://tinyurl.com/yh87ja7y> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.]
- Uchwała Nr II/2/2018 Rady Miejskiej Będzina z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie Statutu Miasta Będzina, Dz. Urz. Woj. Śl. z 2018 r. poz. 7729
- Uchwała Nr VIII/18/2019 Rady Gminy Sadki z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Sadki, Dz. Urz. Woj. Kujaw. z 2019 r. poz. 2683
- Uchwała nr VIII/92/19 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Zachodniopomorskiego, t.j. Dz. Urz. Woj. Zacho. z 2021 r. poz. 2397
- Uchwała Nr XXI/348/20 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 6 kwietnia 2020 r. zmieniająca uchwałę nr LXII/986/18 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 29 października 2018 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii rozwoju województwa – Podkarpackie 2030, zmienioną Uchwałą Nr XVII/271/19 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 23 grudnia 2019 r., Dz. Urz. Woj. Podka. z 2020 r. poz. 1847

- Zarządzenie nr 270/2020 Wójta Gminy Michałowice z dnia 3 listopada 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu pracy zdalnej w Urzędzie Gminy Michałowice, link: <https://bip.michalowice.pl/files/357211451/2020-11-03zarzadzenie-nr-270-dot.-regulaminu-pracy-zdalnej.pdf> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.]
- Zarządzenie nr 33/2020 Wójta Gminy Osielsko z dnia 3 listopada 2020 r. w sprawie ramowych zasad pracy zdalnej w Urzędzie Gminy Osielsko, link: <https://bip.osielsko.pl/zarzadzenie/17217/zarzadzenie-nr-33-2020> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.]
- Uchwała zmieniająca uchwałę nr V/72/2019 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie określenia Szczegółowych wymogów dotyczących opracowania Raportu o stanie województwa świętokrzyskiego, link: <http://bip.sejmik.kielce.pl/dopobrania/2021/8878/uchwala.nr.XXVIII.383.21.PDF> [dostęp dnia 13 lutego 2023 r.]
- Uchwała nr XVII/136/2020 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 31 stycznia 2020 r. w sprawie Statutu Gminy Ustronie Morskie, Dz. Urz. Woj. Zach. z 2020 r. poz. 1042
- Uchwała Nr 369/XXX/21 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 29 marca 2021 r. zmieniająca uchwałę Sejmiku Województwa Pomorskiego w sprawie określenia zasad, trybu i harmonogramu opracowania Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030, Dz. Urz. Woj. Pomor. z 2021 r. poz. 1529
- Uchwała Nr XLIV/613/21 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 10 września 2021 r. w sprawie odwołania z członkostwa w Zarządzie Województwa Małopolskiego i zwolnienia z pełnienia obowiązków Wicemarszałka Województwa Małopolskiego, link: <https://bip.malopolska.pl/umwm,a,1988511,uchwala-nr-xxliv61321-sejmiku-województwa-malopolskiego-z-dnia-10-wrzesnia-2021-r-w-sprawie-odwolania.html> [dostęp dnia 23 lutego 2023 r.]
- Uchwała nr XXXIII/169/21 Rady Gminy Zalesie z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Zalesie
- Uchwała nr XXXVII/313/2021 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Trąbki Wielkie, Dz. Urz. Woj. Pomor. z 2022 r. poz. 68
- Uchwała nr XXXII/226/21 Rady Miasta Terespol z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Terespol, Dz. Urz. Lubel. z 2022 r. poz. 140
- Zarządzenie Starosty Tomaszowskiego nr 14/2022 z dnia 4 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia dnia 15 kwietnia 2022 r. dniem wolnym od pracy dla pracowników Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim i terminu jego odpracowania, link: <https://bip.powiat-tomaszowski.pl/zarzadzenie-nr-142022-z-04042022r-w-sprawie-ustalenia-dnia-15-kwietnia-2022r-dniem-wolnym-od-pracy-d.html> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.]
- Uchwała nr 490/353/22 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 19 maja 2022 r. Sprawozdanie z realizacji Programu Współpracy Samorządu Województwa Pomorskiego z organizacjami pozarządowymi za rok 2021, link: <https://rops.pomorskie.eu/wp-content/uploads/2022/06/Sprawozdanie-z-Programu-Wspolpracy-SWP-z-NGO-za-rok-2021.pdf> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.]
- Zarządzenie nr 0050.136.2022 Wójta Gminy Gierałtowiec z dnia 1 lipca 2022 r. w sprawie określenia zasad naliczania oraz wysokości opłaty z tytułu zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Gierałtowiec, link: <https://bip.gieraltowice.pl/9258/zarzadzenie-nr-00501362022-wojta-gminy-gieraltowice-z-dnia-01072022-r-w-sprawie-okreslenia-zasad-naliczania-oraz-wysokosci-oplaty-z-tytułu-zajmowania-pasa-drogowego-drog-wewnetrznych-bedacych-wlasnoscia-gminy-gieraltowice.html> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.]

- Zarządzenie nr 145/2022 Burmistrza Miasta i Gminy Olsztyn z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad oraz wysokości opłat z tytułu zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Miasta i Gminy Olsztyn, link: <https://www.olsztyn.bip.jur.pl/artykuly/7523> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.]
- Uchwała nr XLVIII/300/2022 Rady Gminy w Jastrzębiu z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Jastrzęb, Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2023 r. poz. 608
- Uchwała Nr LV/326/23 Rady Gminy Cieszków z dnia 3 kwietnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, nie stanowiących własności gminy, trybu rozliczania tych dotacji oraz zasad kontroli prawidłowości ich wykorzystania, Dz. Urz. Dolno. z 2023 r. poz. 2535
- Uchwała Nr LXXVI-467-2023 Rady Gminy Nędza z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, Dz. Urz. Śląsk. z 2023 r. poz. 2325

Inne źródła

- Analiza struktury własności i sposobu użytkowania gruntów w województwie śląskim wg. stanu na dzień 1 stycznia 2022 r. autorstwa Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 4,25% gruntów stanowiących własność województwa śląskiego jest przeznaczona na prowadzenie działalności rolniczej, link: <https://slaskie.pl/content/analiza-2022> [dostęp dnia: 8 grudnia 2022 r.].
- Biuletyn Komisji Sejmowych nr 493/III z dnia 2 czerwca 1998 r.
- Doroszewki W., *Słownik języka polskiego*: <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/korupcja;5442652.html> [dostęp dnia 16 lutego 2023 r.]
- Encyklopedia PWN, link: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/corruptio;3887843.html> [dostęp dnia 16 lutego 2023 r.]
- Encyklopedia PWN, link: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/uchwala;3990756.html> [dostęp dnia: 10 grudnia 2022 r.]
- Generalny Inspektor Danych Osobowych, *Czy dane osobowe sołtysa podlegają ochronie przewidzianej przepisami ustawy o ochronie danych osobowych?* Opinia, link: <https://archiwum.giodo.gov.pl/pl/452/2160> [dostęp dnia 20 lipca 2022 r.]
- Horała M., wypowiedź z dnia 28 listopada 2017 r. w trakcie prac Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego nr 2, link: <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/FA8EC67C63A829AFC12581EF00504C1C/%24File/0259508.pdf> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.]
- Informacja dotycząca pierwszego przypadku COVID-19 w Polsce, link: <https://www.gov.pl/web/zdrowie/pierwszy-przypadek-koronawirusa-w-polsce> [dostęp dnia: 28 marca 2022 r.]
- Informacja dotycząca programu wyborczego Rafała Trzaskowskiego w zakresie rozwoju sieci metra, link: <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/komunikacja-wg-trzaskowskiego-trzy-linie-metra-w-tym-do-mordoru-59419.html> [dostęp dnia 23 lutego 2022 r.]
- Informacja dotycząca rozbudowy drugiej linii metra, link: <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/metro-otwarciem-pierwszych-nowych-stacji-juz-w-czerwcu-72515.html> [dostęp: 23 lutego 2022 r.]
- Informacja Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 marca 2021 r. link: <https://www.prawo.pl/podatki/sprawozdanie-nsa-za-2021,514366.html> [dostęp dnia 25 lipca 2022 r.]

- *Mały Rocznik Statystyczny Polski wrzesień 1939–czerwiec 1941*, Londyn 1941
- Manifest z dnia 22 lipca 1944 r., Dz. U. z 1944 r. nr 1, poz. 1
- Ocena skutków prawnych poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 1252, IX Kadencja
- Oświadczenie majątkowe Prezesa zarządu spółki Metro Warszawskie za rok 2019, link: https://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/2EEA397A-AD45-44B4-916D-96162B5E047D/1538338/lejk_jerzy_coroczne_2019.pdf [dostęp dnia 23 lutego 2022 r.]
- Oświadczenie majątkowe Prezesa zarządu spółki Metro Warszawskie za rok 2020, link: https://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/06F92257-6199-418C-AB0B-F1A13FD110D0/1635500/lejk_jerzy_coroczne_2020.pdf [dostęp dnia 23 lutego 2022 r.]
- Oświadczenie majątkowe Prezydenta m.st. Warszawy za rok 2019, link: https://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/0762B1CF-B96F-4F29-BA4D-7245DD6071D9/1526018/trzaskowski_rafal_coroczne_2020_05_26.pdf [dostęp dnia 23 lutego 2022 r.]
- Oświadczenie majątkowe Prezydenta m.st. Warszawy za rok 2020, link: https://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/64EE97EF-1547-455C-8B8A-97F64BE6A4EA/1613339/trzaskowski_rafal_coroczne_2020.pdf [dostęp dnia 23 lutego 2022 r.]
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach z dnia 19 stycznia 2016 r. sygn. akt VII.602.6.2014.JZ, link: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Przewodniczacego_Sejmowej_Komisji_ws_procedury_wygasniecia_mandatu_wojta_z_powodu_niezdolnosc_do_sprawowania_urzedu.pdf [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.]
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 13 lipca 2016 r. do Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP, sygn. VII.602.61.2014.JZ, link: rpo.gov.pl [dostęp dnia: 28 lutego 2021 r.]
- Podsumowanie zgromadzenia ogólnego Związku Miast Polskich z dnia 6 marca 2019 r. link: <https://www.miasta.pl/aktualnosc/zgromadzenie-ogolne-zwiazku-miast-polskich-w-poznaniu> [dostęp dnia: 23 grudnia 2020 r.]
- Poselski projekt ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 5 listopada 1997 r., druk nr 25, III Kadencja, link: [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/25/\\$file/25.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/25/$file/25.pdf) [dostęp dnia: 23 grudnia 2022 r.]
- *Program Stronnictwa Demokratyczno-Narodowego w zaborze rosyjskim*, Kraków 1903
- Projekt ustawy z dnia 10 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk nr 2001, VIII Kadencja
- Raport wyjaśniający e.k.s.l., *Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government*, European Treaty Series, nr 122, link: <https://rm.coe.int/16800ca437> [dostęp dnia: 20 grudnia 2020 r.]
- Słownik języka angielskiego, link: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-polish/executive_1 [dostęp dnia 17 grudnia 2020 r.]
- Słownik języka angielskiego, link: <https://www.dictionary.com/browse/executive-branch> [dostęp: 17 grudnia 2020 r.]
- Słownik języka francuskiego, link: <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/executif> [dostęp dnia 17 grudnia 2020 r.]
- Słownik języka polskiego, link: <https://sjp.pwn.pl/slowniki/stabilizacja.html> [dostęp dnia 15 kwietnia 2022 r.]
- Słownik języka polskiego, link: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/wykonawcza.html> [dostęp dnia 17 grudnia 2020 r.]

- Słownik języka polskiego, link: <https://wsjp.pl/haslo/podglad/61456/weryfikacja/5166631/dokumentow> [dostęp dnia 30 maja 2023 r.]
- Stanowisko Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 30 czerwca 2020 r. link: <https://uodo.gov.pl/pl/225/1577> [dostęp dnia 11 maja 2022 r.]
- Statutu Związku Miast Polskich z dnia 19 stycznia 1991 r. link: https://www.miasta.pl/uploads/document/content_file/754/STATUT-2019.pdf [dostęp: dnia 23 grudnia 2020 r.]
- Urząd Ochrony Danych Osobowych, *Czy w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego funkcjonuje kilka odrębnych administratorów?* Opinia z dnia 29 kwietnia 2021 r. link: <https://uodo.gov.pl/pl/225/2018> [dostęp dnia 20 lipca 2022 r.]
- Uwagi Marszałka Województwa Mazowieckiego do projektu ustawy z dnia 29 września 2022 r., druk nr 2612, IX Kadencja
- Uwagi woj. Świętokrzyskiego do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych dotyczące zmian w ustawie o samorządzie województwa
- Uzasadnienie do poselskiego projektu o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy z dnia 23 stycznia 2019 r., druk nr 3163, VIII Kadencja
- Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z dnia 10 listopada 2017 r., druk nr 2001, VIII Kadencja
- Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 grudnia 2022 r., Druk nr 2897, IX Kadencja
- Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa z dnia 21 czerwca 2012 r., Druk nr 498, VII Kadencja
- Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 24 kwietnia 2015 r., druk nr 3250, VII Kadencja
- Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw z dnia 2 sierpnia 2021 r., druk nr 1447, IX Kadencja
- Uzasadnienie do Rządowego projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 26 marca 2020 r., druk nr 299, VIII Kadencja
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami z dnia 10 maja 2016 r., druk nr 514 VIII Kadencja
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie województwa, o samorządzie powiatowym, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 11 sierpnia 2000 r., druk nr 2144, III Kadencja
- Uzasadnienie do ustawy nowelizującej u.c.p.g., druk nr 2262 z dnia 10 maja 2022 r. IX Kadencja
- Uzasadnienie do ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r., druk sejmowy nr 2001, VIII kadencja
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 22 czerwca 2006 r., druk nr 731, V Kadencja
- Uzasadnienie ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, druk nr 175, VII Kadencja
- Uzasadnienie ustawy z dnia 14 października 2021 r., Druk nr 1252, IX Kadencja

- Uzasadnienie ustawy z dnia 29 września 2022 r., druk nr 2612, IX Kadencja
- Wielki słownik języka polskiego Polskiej Akademii Nauk, link: <https://wsjp.pl/haslo/podglad/24134/uchwala> [dostęp dnia 10 grudnia 2022 r.]
- Wniosek o odwołanie marszałka Województwa Lubuskiego z powodu rzekomego braku reakcji na nieprzestrzeganie przepisów prawa pracy w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego, link: <https://lubuskie.pl/wiadomosci/19427/radni-odrzucili-wniosek-o-odwolanie-marszalek> [dostęp dnia 20 lutego 2023 r.]
- Wniosek o odwołanie marszałka Województwa Śląskiego z powodu wystawienia spektaklu „Klątwa” w Teatrze Rozrywki w Chorzowie, link: <https://sejmik.slaskie.pl/pl/aktualnosci/marszalek-pozostaje-na-stanowisku.html> [dostęp dnia 20 lutego 2023 r.]
- Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 492 § 1 pkt 6 k.w. z art. 60 w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 29 lit. a Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., póź. H69) z dnia 3 grudnia 2012 r., sygn. akt RPO-707447-I/12, link: <https://tinyurl.com/2j2cecy5> [dostęp dnia: 19 czerwca 2023 r.]
- Wypowiedź J. Porwich w trakcie Nadzwyczajnej Komisji do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego z dnia 30 stycznia 2019 r., link: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=NPW-13> [dostęp dnia 15 marca 2022 r.]
- Wypowiedź posła Stanisława Kracika, Biuletyn Komisji Sejmowych nr 493/III z dnia 2 czerwca 1998 r.
- Wypowiedź senatora Leona Kieres, Biuletyn Komisji Sejmowych nr 493/III z dnia 2 czerwca 1998 r.
- Wypowiedź T. Rabskiej, Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, nr 28 1996
- Wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 20 kwietnia 2021 r. nr WK.WR.40.10.2021.424
- Zapis przebiegu posiedzenia komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego z dnia 30 listopada 2017 r. wystąpienie posła Marcina Horały, Mariusza Witczaka Przemysława Sadłoń, link: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=NPW-3> [dostęp dnia 19 grudnia 2022 r.].
- Zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym (sygn. akt K 4/21) z dnia 25 maja 2021 r., link: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko_dla_TK_zatrzymanie_prawa_jazdy_25.05.2021.pdf [dostęp dnia: 30 stycznia 2023 r.]

Konferencje

- J. Wons-Kleta, Wójt Gminy Pawonków, w trakcie konferencji pt. Stosowanie przepisów mających na celu poprawę jakości powietrza w świetle obecnej sytuacji prawnej oraz sytuacji na rynku paliw energetycznych, zorganizowanej przez Śląski Związek Gmin i Powiatów, Marszałka Województwa Śląskiego oraz Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach w dniach 2 grudnia 2022 r. na Wydziale Teologicznym Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Spis tabel

- **Tabela nr 1** – Różnica pomiędzy maksymalnym wynagrodzeniem określonym na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r., a minimalnym poziomem wynagrodzenia określonym na podstawie art. 37 ust. 4 u.p.s
- **Tabela nr 2** – przykłady zadań organów wykonawczych