

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Instytut Nauk Prawnych

mgr Sylwia Anna Dąbrowska

Nr albumu: 115676

Przewodniczący rady gminy

Rozprawa doktorska

napisana pod kierunkiem naukowym

ks. dra hab. Sławomira Fundowicza

oraz promotora pomocniczego

dra Pawła Świtala

Lublin 2022 r.

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	5
WSTĘP	9
ROZDZIAŁ 1	
CZASOWE I ORGANIZACYJNE UWARUNKOWANIA PEŁNIENIA FUNKCJI PRZEWODNICZĄCEGO ORGANU STANOWIĄCEGO W GMINIE SAMORZĄDOWEJ	15
1.1. Ewolucja statusu przewodniczącego rady gminy na tle zmian w samorządzie terytorialnym po 1990 roku	15
1.2. Idea samorządu terytorialnego, a zasada pomocniczości i decentralizacji.....	22
1.3. Przewodniczący rady gminy, jako wewnętrzny organ rady gminy– uwagi wprowadzające	32
1.4. Wybór przewodniczącego rady gminy	43
1.5. Odwołanie przewodniczącego rady gminy.....	54
1.6. Złożenie rezygnacji przez przewodniczącego rady gminy	58
1.7. Rola zastępcy (zastępców) przewodniczącego rady gminy	61
ROZDZIAŁ 2	
ZADANIA I KOMPETENCJE PRZEWODNICZĄCEGO ZWIĄZANE Z ORGANIZOWANIEM PRACY RADY GMINY	67
2.1. Reprezentowanie rady gminy na zewnątrz	67
2.2. Delegowanie radnych w podróż służbową	77
2.3. Obsługa korespondencji kierowanej do rady.....	82
2.4. Piecza nad sposobem wykonywania uchwał rady gminy.....	88
2.5. Koordynowanie z ramienia rady prac komisji działających w ramach rady	93
2.6. Polecenia służbowe wydawane przez przewodniczącego rady gminy.....	97
ROZDZIAŁ 3	
ZADANIA I KOMPETENCJE PRZEWODNICZĄCEGO ZWIĄZANE Z PROWADZENIEM OBRAD RADY GMINY	111
3.1. Usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy	111
3.2. Prawo przewodniczącego do zwoływania sesji rady gminy	116
3.3. Przedmiot obrad pierwszej sesji rady gminy	126
3.4. Zwołanie sesji rady w celu złożenia przez wójta ślubowania	130
3.5. Zwołanie zwyczajnej sesji rady gminy	137
3.6. Kompetencje przewodniczącego w ustalaniu porządku obrad	145
3.6.1 Wniosek o wprowadzenie projektu uchwały do porządku obrad zwyczajnej sesji rady gminy, a zmiana porządku obrad przez radę gminy	148
3.6.2 Propozycje podjęcia uchwał na najbliższej sesji rady	155
3.6.3 Zwoływanie wspólnych sesji rad	158
3.7. Zwołanie nadzwyczajnej sesji rady gminy	160
3.8. Przewodniczenie i prowadzenie obrad rady gminy	164
3.8.1. Zarządzanie i przeprowadzanie głosowania nad projektami uchwał rady.....	166

3.9. Obowiązki przewodniczącego rady związane z zakończeniem obrad sesji rady gminy. 170

ROZDZIAŁ 4

SZCZEGÓLNE ZADANIA I KOMPETENCJE PRZEWODNICZĄCEGO RADY GMINY

.....	175
4.1. Zadania i kompetencje przewodniczącego rady gminy o charakterze pracowniczym wobec organu wykonawczego gminy.....	175
4.2. Zadania i kompetencje przewodniczącego rady gminy wynikające z ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.....	185
4.3. Analiza i przyjmowanie oświadczeń majątkowych radnych przez przewodniczącego rady gminy.....	195
4.4. Odbieranie przez przewodniczącego rady gminy od sądu wezwania do odbycia przez wójta kary pozbawienia wolności albo aresztu albo postanowienia prokuratora albo postanowienia sądu o zastosowaniu środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych.....	206
4.5. Kompetencje przewodniczącego rady gminy względem organów jednostek pomocniczych.....	212
4.6. Obowiązki przewodniczącego rady gminy na tle art. 304 § 2 ustawy kodeks postępowania karnego	219
ZAKOŃCZENIE	225
WYKAZ ŹRÓDEŁ	229
Akty prawne	229
Orzecznictwo	233
Opracowania naukowe	240
Inne	248
STRESZCZENIE.....	249
SUMMARY.....	251

Wykaz skrótów

Źródła prawa

EKSL Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994 Nr 124, poz. 607 ze zm.).

k.c. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)

k.k. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).

k.p. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.).

k.p.a. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. 2021 r. poz. 735 ze zm.).

k.p.k. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375).

Konstytucja RP Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

MK Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (tzw. Mała Konstytucja), (Dz.U. nr 84, poz. 426 ze zm.).

r.z.t.p. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2016 poz. 283 ze zm.).

rozporządzenie w sprawie wymagań technicznych Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych (Dz.U. Nr 289, poz. 1699 ze zm.).

rozporządzenie w sprawie diet i podróży służbowych Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz.U. Nr 66, poz. 800 ze zm.).

p.p.s.a. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.).

u.k.w. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.).

u.f.p. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.).

u.o.a.n. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

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. z 1990r. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 1990 nr 21 poz. 124).

u.s.g. lub gminna ustawa samorządowa Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.).

u.s.p. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526).

u.s.t. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95).

u.s.w. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 547).

u.t.p.t. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.).

ustawa antykorupcyjna Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1110).

ustawa zmieniająca u.s.g. z 2018 r. 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. 2018 poz. 130 ze zm.).

tarcza antykowidowa 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 (t. j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.).

Organy orzekające

NSA Naczelny Sąd Administracyjny

RIO Regionalna Izba Obachunkowa

SN Sąd Najwyższy

TK Trybunał Konstytucyjny

WSA Wojewódzki Sąd Administracyjny

Czasopisma

AUW Acta Universitas Wratislaviensis

HP Homo Politicus

MI Miscellanea Iuridica

NZS Nowe Zeszyty Samorządowe

OwSS Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych

PiP Państwo i Prawo

PL Przegląd Legislacyjny

PPiA Przegląd Prawa i Administracji

Prok. i Pr. Prokuratura i Prawo

PPP Przegląd Prawa Publicznego

PS Przegląd Sądowy

Rzeczposp. Rzeczpospolita

ST Samorząd Terytorialny

WK Wokanda

WS Wspólnota

Orzecznictwo

CBOSA Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

Legalis System Informacji Prawnej Legalis

LEX System Informacji Prawnej LEX

ONSA Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

OSNC Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna

Publikatory

Dz. U. Dziennik Ustaw

M. P. Monitor Polski

M. Praw. Monitor Prawniczy

Dz. Urz. Woj. Dziennik Urzędowy Województwa

Inne

BIP Biuletyn Informacji Publicznej

CBOSA Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych

Dz.U. Dziennik Ustaw

j.s.t. jednostki samorządu terytorialnego

LEX System Informacji Prawnej wydawany przez Wydawnictwo Wolters Kluwer Sp. z o.o.

Legalis System Informacji Prawnej wydawany przez C.H. Beck Sp. z o.o.

NSA Naczelny Sąd Administracyjny

PRL Polska Rzeczpospolita Ludowa

RP Rzeczpospolita Polska

SN Sąd Najwyższy

t.j. tekst jednolity

TK Trybunał Konstytucyjny

UE Unia Europejska

WSA Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

Unormowania dotyczące organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989 kształtowały się w wyniku licznych zmian o charakterze ustrojowym oraz społeczno-gospodarczym, w konsekwencji których uchwalono w dniu 8 marca 1990 r. ustawę o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95), obowiązującą obecnie pod nazwą ustawa o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.). Wejście w życie ustawy o samorządzie terytorialnym zainicjowało proces przekształceń krajowego ustroju samorządu terytorialnego, będącego wyrazem powszechnego przekonania, że samorząd powinien stanowić fundament działalności państwa prawnego, funkcjonującego zgodnie z zasadą subsydiarności i decentralizacji władzy publicznej. Ustawodawca nawiązując do modelu decentralizacji władzy publicznej zdecydował o przekazaniu części zadań publicznych gminom, przyznając im odrębną od państwa podmiotowość prawną oraz samodzielność w zakresie realizacji zadań publicznych. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) gmina stanowi podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, która w oparciu o przepis art. 2 ust. 1 w zw. z art. 7 u.s.g. odpowiada za realizację istotnej części zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, mających na celu zaspokajanie bieżących, codziennych potrzeb członków lokalnej wspólnoty samorządowej. Powyższe normy konstytucyjne znalazły swoje rozwinięcie w art. 11a ust. 1 u.s.g., który wprowadza katalog zamknięty organów gminy. Gminy dopuszczone zostały do uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej poprzez przekazanie im przez państwo istotnej części zadań publicznych o znaczeniu lokalnym do samodzielnego wykonywania. Realizacja zadań publicznych organów gminy nie byłaby możliwa bez sprawnego i efektywnego funkcjonowania jej organów, czyli rady gminy, a także wójta. Szczególnie rada gminy odgrywa w tym zakresie wyjątkową rolę. Rada gminy, jak każdy organ kolegialny, musi mieć swego przewodniczącego, pod którego kierownictwem działa i obraduje. Wybór przewodniczącego jest zatem ustawowym obowiązkiem rady i powinien być dokonany na pierwszej sesji rady gminy. W obecnym porządku prawnym zwrócić należy uwagę na wyraźne wzmocnienie pozycji przewodniczącego rady gminy względem pozostałych radnych samorządowych.

Przedmiotem niniejszej dysertacji jest analiza statusu prawnego przewodniczącego rady gminy. Głównym celem pracy jest określenie jego administracyjnoprawnej pozycji w samorządzie gminnym. Asumptem do podjęcia tematu rozprawy doktorskiej jest chęć

kompleksowego opracowania problematyki dotyczącej kompetencji oraz statusu przewodniczącego rady gminy.

Podstawową tezę badawczą niniejszej dysertacji stanowi konstatacja, że przewodniczący rady gminy zajmuje szczególne stanowisko wśród radnych samorządu gminnego, zwłaszcza w kontekście przyznanych mu przez ustawodawcę nowych uprawnień do wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu, co znacząco wzmacnia jego pozycję w gminie. Wyjątkowa rola przewodniczącego rady w samorządzie gminnym wynika również ze sprawowanej przez niego funkcji reprezentacyjnej, wykonywanej w imieniu rady gminy oraz zakresu kompetencji jakie przewidział dla niego w tym względzie ustawodawca.

Tezy pomocnicze postawione w pracy oparte są na założeniu, że przewodniczący rady gminy nie jest organem samorządu gminnego, lecz można go uznać za organ wewnętrzny rady gminy, z czym wiąże się jego prawo do reprezentowania rady gminy w kontaktach zewnętrznych. Przewodniczący rady gminy wykonuje czynności reprezentacyjne, w imieniu całej rady gminy, często działa również jako pierwsza osoba reprezentująca samorząd gminny obok wójta gminy. Obecnie spostrzec można istotne wzmocnienie roli przewodniczącego rady gminy w samorządzie czy to na gruncie stosunków wewnętrznych w samej radzie gminy oraz urzędzie, czy też w stosunkach zewnętrznych, jako reprezentanta samorządu lokalnego, zajmującego pozycję niejednokrotnie posiadającą mandat równie silny jak mandat organu wykonawczego. Kolejna teza badawcza zakłada, że znacząca rola przewodniczącego wynika również z sposobu jego wyboru, gdyż radni głosują nie w zwyczajowy sposób, zwykłą większością głosów, lecz większością bezwzględną, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady gminy, aby tym samym wyraźnie i jednoznacznie wskazać na silny większościowy charakter mandatu jaki posiada przewodniczący. Nadto, podczas głosowania na wybór przewodniczącego rady, decyzję co do wyłączenia się od głosowania radnego będącego kandydatem na tę funkcję, ze względu na jego interes prawny, należy pozostawić kandydatowi. Kolejna założona w pracy teza przyjmuje, że wybór przewodniczącego rady nie stanowi podstawy do nawiązania z nim stosunku pracy w świetle art. 73 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.), a zakaz pełnienia mandatu w ramach stosunku pracy dotyczy przewodniczącego oraz pozostałych radnych. Przewodniczący oraz wiceprzewodniczący rady gminy wybierani są co do zasady na pięć lat, czyli na okres kadencji rady gminy, przyjmując więc należy, że okres pełnienia funkcji przewodniczącego, wiceprzewodniczących rady może ulec skróceniu z różnych przyczyn. Jedną z nich jest rezygnacja z zajmowanego stanowiska. Rezygnacja przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego z pełnionej funkcji staje się skuteczna dopiero w wyniku podjęcia

uchwały rady o przyjęciu rezygnacji. Słuszny jest pogląd, iż samo złożenie przez przewodniczącego lub jego zastępcę odpowiedniego oświadczenia woli nie wywołuje takiego skutku prawnego. Następną pomocniczą tezę badawczą postawioną w niniejszej dysertacji zakłada, że zakres kompetencji przewodniczącego rady uregulował wiążąco ustawodawca w przepisach u.s.g., zatem statut gminy nie może nakładać na niego innych obowiązków ani przyznawać mu innych kompetencji. Badaniu poddana została również poprawność aktualnych rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych dotyczących kompetencji przewodniczącego organu stanowiącego w gminie. Od obecnej kadencji samorządowej 2018-2023 przewodniczący rady gminy zyskał nowe uprawnienie dotyczące możliwości wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu. Dodatkowo wskazać należy, że aktualnie brak jest całościowego, kompleksowego opracowania monograficznego dotyczącego pozycji prawnej przewodniczącego organu stanowiącego gminy, możemy zetknąć się jedynie z pojedynczymi publikacjami dotyczącymi tej problematyki. Podjęcie badań w ramach tej tematyki jest zatem doniosłe nie tylko z punktu widzenia teoretycznoprawnego, lecz także w ujęciu praktycznym. Dysertacja stanowić będzie wypełnienie luki monograficznej, szczególnie że omówione zostały w odrębnych opracowaniach pozycje prawne sekretarza gminy, a także skarbnika gminy.

Zrealizowanie postawionych przed niniejszą dysertacją celów badawczych wymagać będzie posłużenia się metodą analizy formalno-dogmatycznej. Zasadniczym materiałem normatywnym będą przepisy Konstytucji RP, u.s.g. oraz ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, przy wsparciu regulacji statutowych wybranych gmin. Praca będzie mieć charakter teoretycznoprawny, gdyż podejmować będzie problematykę dotyczącą formułowania ogólnych twierdzeń o badanych zjawiskach prawnych, wykorzystując w tym zakresie dorobek nauki prawa administracyjnego. Ponadto, wykorzystana zostanie również metoda prawnoPORÓWNAWCZA, celem analizy zmian jakie zachodziły w ciągu ponad 30-stu lat funkcjonowania samorządu gminnego, lecz będzie ona miała charakter uzupełniający względem metody formalno-dogmatycznej. Ocena zasadności sformułowanych w niniejszej pracy tez badawczych wymagać będzie odniesienia się do dorobku judykatury, doktryny, aktów normatywnych oraz innych przejawów praktycznego działania organów jednostek samorządu terytorialnego i organów nadzorczych. Celem przeprowadzenia analizy konieczne

będzie uwzględnienie literatury przedmiotu, w której zawarte są rozważania dotyczące funkcjonowania gminnego samorządu terytorialnego oraz jego organów. Wobec powyższego podstawową metodą badawczą, wykorzystaną w dysertacji, będzie metoda formalno-dogmatyczna. Posłuży ona do przeprowadzenia szczegółowej analizy aktualnie obowiązujących regulacji prawnych, w tym również do dokonania interpretacji i klasyfikacji pojęć, które przywołane zostaną w celu zdefiniowania poszczególnych, opisanych w pracy instytucji. Posiłkowanie się metodą prawnoporównawczą pozwoli na zaprezentowanie przedmiotu badań z punktu widzenia jego ewolucji, w sposób chronologiczny i przejrzysty, pozwalający uzyskać pełny obraz omawianej problematyki. W pracy zostanie zastosowana także metoda funkcjonalizmu prawniczego, polegająca na przywołaniu judykatów sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięć organów nadzorczych. Metoda ta odgrywa istotną rolę, bowiem poprzez przykłady z orzecznictwa następuje ilustracja działania norm prawnych w praktyce ich stosowania.

Rozprawa zbudowana będzie z czterech merytorycznych rozdziałów, wstępu oraz zakończenia. Tematem pierwszego rozdziału będzie analiza czasowych i organizacyjnych uwarunkowań pełnienia funkcji przewodniczącego organu stanowiącego w gminie samorządowej. Omówiona zostanie ewolucja statusu przewodniczącego rady gminy na tle zmian w samorządzie terytorialnym po 1989 roku. Przedstawione także zostaną konstytucyjne i ustawowe podstawy funkcjonowania organów gminy. Zaakcentowane zostanie, że samorząd terytorialny jest wyrazem stosowania zasad subsydiarności i decentralizacji. W rozdziale pierwszym dysertacji przeanalizowane zostaną również procedury głosowania, w sprawie wyboru radnego na przewodniczącego rady gminy oraz jego zastępców, a ponadto procedura odwołania z powyższych funkcji jak i postępowanie w przypadku rezygnacji radnego z funkcji przewodniczącego rady gminy. Przedstawiona zostanie także rola wiceprzewodniczących rady gminy oraz inne sprawy organizacyjne, nieunormowane w ustawie.

Rozdział drugi dotyczyć będzie analizy zadań i kompetencji przewodniczącego związanych z organizowaniem pracy rady gminy. Poruszone zostaną zagadnienia dotyczące możliwości i zakresu reprezentowania rady gminy na zewnątrz przez jej przewodniczącego, a także kompetencje przewodniczącego odnośnie delegowania radnych w podróż służbową, obsługi korespondencji kierowanej do rady oraz obowiązki w zakresie dopilnowania sposobu wykonania uchwał rady gminy oraz związane z koordynowaniem z ramienia rady prac komisji działających w ramach rady gminy. W dysertacji badaniu poddane zostaną również ustawowe regulacje prawne dotyczące wewnętrznej organizacji i trybu pracy rady organów gminy

związane z komisjami rady i sprawy proceduralne w zakresie działalności komisji rady gminy. W rozdziale drugim przeanalizowane będą uregulowania wprowadzone do u.s.g. na podstawie art. 1 pkt 7 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. 2018 poz. 130 ze zm.), zwiększające uprawnienia przewodniczącego rady względem organizacji pracy pracowników urzędu gminy, który w związku z realizacją swoich obowiązków zyskał możliwość wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy.

Rozdział trzeci poświęcony zostanie zadaniom i kompetencjom przewodniczącego rady gminy związanym z prowadzeniem obrad rady gminy. W jego treści podkreślona będzie szczególna pozycja przewodniczącego rady gminy względem pozostałych radnych oraz usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Omówione zostaną zagadnienia dotyczące kompetencji przewodniczącego do zwoływania sesji rady gminy, przedmiotu obrad pierwszej sesji rady gminy, zasad zwołania sesji rady w celu złożenia przez wójta ślubowania, jak i zwyczajnej, i nadzwyczajnej sesji rady gminy oraz kompetencje przewodniczącego w ustalaniu porządku obrad. Przedmiotem rozważań rozdziału trzeciego zostanie również tematyka dotycząca przewodniczenia i prowadzenia obrad rady gminy oraz obowiązków przewodniczącego rady związanych z zakończeniem obrad sesji rady gminy.

Rozdział czwarty dotyczyć będzie szczególnych zadań i kompetencji przewodniczącego rady gminy. Tematyka ostatniego rozdziału dysertacji będzie się koncentrować wokół zadań i kompetencji przewodniczącego rady gminy o charakterze pracowniczym wobec organu wykonawczego gminy, jak i tych wynikających z ustawy antykorupcyjnej. Rozdział czwarty to również omówienie obowiązków przewodniczącego rady gminy dotyczących analizy i przyjmowania oświadczeń majątkowych radnych, a także tych dotyczących odbierania od sądu wezwania do odbycia przez wójta kary pozbawienia wolności albo aresztu, albo postanowienia prokuratora, albo postanowienia sądu o zastosowaniu środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych. Zbadane zostaną również kompetencje przewodniczącego rady gminy względem organów sołectwa, jak i obowiązki przewodniczącego rady gminy na tle stosowania art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks postępowania karnego (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375).

Niektóre z tych uprawnień wykraczają poza obowiązki związane z organizowaniem pracy rady i wywołują skutki poza radą gminy.

ROZDZIAŁ 1

Czasowe i organizacyjne uwarunkowania pełnienia funkcji przewodniczącego organu stanowiącego w gminie samorządowej

1.1. Ewolucja statusu przewodniczącego rady gminy na tle zmian w samorządzie terytorialnym po 1990 roku

Powrót do koncepcji samorządu terytorialnego w Polsce w latach dziewięćdziesiątych XX wieku poprzedzają, w szczególności burzliwe dyskusje z lat osiemdziesiątych, przeprowadzane w ramach szeroko pojętej decentralizacji, niejednokrotnie rozumianej jako propozycja utworzenia tzw. Rzeczypospolitej samorządnej. Spowodowały one sformułowanie postulatu zakładającego oparcie zarządu lokalnego na formach samorządu terytorialnego. Zróżnicowanie poglądów można było sprowadzić do zasadniczego problemu czy dotychczasowe rady narodowe przekształcić w ogniwa samorządu terytorialnego, czy też nawiązując do wzorów z okresu dwudziestolecia międzywojennego, wprowadzić dualizm administracji lokalnej, czyli terenowe organy administracji rządowej i samorządowej. Jak wiadomo prawodawstwo z 1990 r. powróciło do koncepcji dualistycznego modelu administracji terenowej, w ramach której tylko jednym z filarów jest samorząd terytorialny i to na szczeblu gminnym¹. Podstawy do powołania samorządu terytorialnego na poziomie powiatu i województwa², dało dopiero ustawodawstwo z 1998 r.

Przywrócenie samorządu gminnego w Polsce nastąpiło po częściowo demokratycznych wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w dniu 4 czerwca 1989 r. oraz po powołaniu rządu Tadeusza Mazowieckiego. Zadziało się to na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym³ - zwana dalej u.s.t., która to ustawa od 1999 r. tytułowana jest jako ustawa o samorządzie gminnym, a to wobec faktu wprowadzenia dopiero w tym okresie samorządu na poziomie powiatów i województw. Reaktywując samorząd gminny nawiązywano do tradycji II Rzeczypospolitej⁴. Celnie wskazuje P. Swianiewicz, że historia samorządu terytorialnego w Polsce, w ostatniej dekadzie to czas ciągłych i często bardzo znaczących zmian, a pierwszy nurt reform jest bezpośrednio związany z transformacją

¹ Z. Leoński, Samorząd terytorialny w RP, wyd.3, Warszawa 2001, str.4-5,

² Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.).

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95).

⁴ H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, wyd. 3, Warszawa 2014, str.88.

ustrojową lat 1989/1990. Wówczas nastąpiło przejście od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej oraz od centralistycznej, niedemokratycznej polityki do demokracji pluralistycznej. Proces ten obejmował zarówno reformy decentralizacyjne, jak i ponowne wprowadzenie demokratycznych samorządów lokalnych⁵.

Przywrócenie samorządu terytorialnego uzyskało sankcję konstytucyjną, gdyż jednocześnie z uchwaleniem u.s.t. dokonano zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.⁶ Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷, z dniem 27 maja 1990 r. wprowadzono w Polsce dualistyczny model administracji lokalnej. Był to pierwszy z aktów normatywnych rozpoczynających znaczące zmiany ustrojowe. Szczególnie doniosłe znaczenie odegrał art. 5 Konstytucji, który „gwarantował udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy”. Przyjęto, że gmina jako władza wykonawcza posiada przymiot osobowości prawnej, która zawiera w sobie prawa o charakterze publicznym, jak i prywatnym. Powyższa konstrukcja zakładała aktywność władzy wykonawczej i została oparta na założeniu, iż władza centralna poprzez normy prawne decyduje o zakresie merytorycznym administracji publicznej, zaś rolą gmin jest w sposób twórczy oraz na miarę swych możliwości administrację tę wykonywać w terenie. Konstrukcja ta znajduje swój wyraz w postaci zasady decentralizacji administracji.⁸

Podstawowe znaczenie dla wprowadzenia samorządu w życie miały ordynacja wyborcza do rad gmin z 1990 r.⁹, która umożliwiła przygotowanie i przeprowadzenie wyborów oraz wspomniana wyżej u.s.t., która odegrała zasadniczą rolę w przywróceniu dualizmu administracyjnego w kraju. U.s.t. ustaliła podstawy ustroju samorządu w Polsce oraz wskazywała na jego obligatoryjny charakter, określając w art. 1 ust.1, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, przy czym poprzez gminę rozumie się jednak nie tylko wspólnotę, ale również odpowiednie terytorium. Wskazać należy, że analogicznymi sformułowaniami posłużył się ustawodawca w powiatowych i wojewódzkich ustawach samorządowych z 1998r., które traktują powiat nie tylko jako wspólnotę, ale także jako odpowiednie terytorium, a województwo jako największą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego¹⁰ i wspólnotę regionalną.

⁵ P. Swianiewicz, Reformowanie samorządu terytorialnego w Polsce. Procesy odgórne i oddolne, [w]: N. Kersting, A. Vetter, A. (red.) *Reforming Local Government in Europe*. Urban and Research International, 2003 r., tom 4, Wiesbaden, https://doi.org/10.1007/978-3-663-11258-7_14, str. 283, dostęp z dnia 16.07.2022 r.

⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju ...op. cit.*, str.90.

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.1990 nr 16 poz.94).

⁸ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd.7, Warszawa 2019 str. 63.

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 96).

¹⁰ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny ...op.cit.*, str. 7.

Wraz z uchwaleniem u.s.t. nastąpił podział organów dotychczasowej jednolitej władzy państwowej na organy terenowej administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego. Ustawodawca wyznaczył wzajemne relacje między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej. U.s.t. określała więc podział zadań oraz kompetencji pomiędzy samorządem gminnym a administracją rządową¹¹. Zdaniem Z. Leońskiego wprowadzony przepisami u.s.t., sejmik samorządowy na szczeblu wojewódzkim, nie miał jednakowoż samorządowego charakteru *sensu stricto*, ponieważ nie pochodził z wyborów bezpośrednich, a z uwagi na ograniczone kompetencje, nie wykonywał również zadań typowych dla samorządu. Podobnie rzecz się miała odnośnie przewidzianych przedmiotową ustawą związków komunalnych, które wykonywały zadania samorządu o charakterze subsydiarnym i w znaczącym stopniu posiadały cechy związków celowych niż korporacji wyższego stopnia. Z powyższych przyczyn, problem braku samorządu na wyższych szczeblach powodował dalsze żywe dyskusje przedstawicieli nauki. Przepisy u.s.t. z 1990 r. przyjęły korporacyjny charakter samorządu, zgodnie z którym mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia bezpośrednio lub poprzez wyłonione przez siebie organy.¹² U.s.t. regulowała, że organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy, z zastrzeżeniem spraw powierzonych przez ustawodawcę referendum gminnemu. Wówczas kadencja organu trwała 4 lata licząc od dnia wyboru. Zgodnie z art. 14 u.s.t. uchwały organów gminy zapadały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu organu, chyba że przepis szczególny stanowił inaczej. U.s.t. w sposób szczególny kształtowała pozycję przewodniczącego rady gminy wskazując, że jego głos miał decydujące i rozstrzygające znaczenie w przypadku równej liczby głosów pozostałych radnych. Wybór przewodniczącego rady gminy określał z kolei art. 19 u.s.t., w którym postanowiono, że do wyboru przewodniczącego rady gminy, jak również jego wiceprzewodniczących dochodzi w głosowaniu tajnym, a rada gminy wybiera ich spośród swoich członków. Zgodnie z u.s.t. rada gminy dokonywała wyboru od jednego do trzech zastępców przewodniczącego rady¹³.

Ustawodawca przewidział również istotną rolę przewodniczącego rady gminy w art. 20 u.s.t. W przepisie uregulowano, że przewodniczący w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał, zwołuje sesje rady gminy. Przepis stanowił również o zasadach zwołania pierwszej sesji nowo wybranej rady gminy, wskazując że zwołuje ją

¹¹ W. Janosiewicz, Samorząd terytorialny w Polsce – zarys historyczny, „Homo Politicus” vol. 13/2018, str. 15.

¹² Z. Leoński, Samorząd terytorialny ...*op.cit.*, str. 7.

¹³ Zgodnie z art. 19 u.s.t.:

1. Rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących w głosowaniu tajnym.
2. Funkcji określonych w ust. 1 nie można łączyć ze stanowiskiem wójta, burmistrza lub prezydenta.

przewodniczący rady poprzedniej kadencji w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów, jak również przewidywał przypadek obligatoryjnego zwołania sesji przez przewodniczącego rady gminy, a to w przypadku złożenia na jego ręce wniosku w tym przedmiocie, przygotowanego przez zarząd gminy lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy. Po spełnieniu powyższego warunku przewodniczący obowiązany był zwołać sesję w ciągu 7 dni od daty złożenia wniosku.

Warto również zaznaczyć, że postanowienia zmienionej w 1990 r. Konstytucji RP zostały uchylone i zastąpione postanowieniami rozdziału 5 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym¹⁴, czyli tzw. Małej Konstytucji¹⁵.

Uchwalenie Małej Konstytucji, która zastępowała Konstytucję PRL¹⁶ stanowiło kolejne docenienie przez ustawodawcę roli samorządu. Rozdział piąty MK poświęcono samorządowi terytorialnemu, który stanowił utrwalenie oraz rozwinięcie zasad ustawodawstwa o samorządzie terytorialnym z 1990 r., kiedy to poprzez samorząd terytorialny, rozumiano tymczasowo, wyłącznie gminę.¹⁷ W związku z powyższym art. 70 ust. 4 MK stanowił, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, zaś pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa. Jednakże jak wskazuje H. Izdebski pod rządami MK nie wydano żadnej ustawy dotyczącej innych niż gmina jednostek samorządu, za wyjątkiem ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy¹⁸, która nadała status szczególnego związku jedenastu gminom warszawskim, jednakże nie był to status jednostki samorządu terytorialnego¹⁹.

Mała Konstytucja definiowała samorząd terytorialny jako podstawową formę organizacji lokalnego życia publicznego, przyznawała jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, zapewniała im uprawnienia do mienia komunalnego, jak również w sposób dorozumiany formułowała zasadę domniemania kompetencji samorządu terytorialnego, względem zadań oraz kompetencji organów administracji rządowej. Mała Konstytucja umożliwiała mieszkańcom podejmowanie rozstrzygnięć w referendum lokalnym, nadawała rangę konstytucyjną podziałowi zadań samorządu terytorialnego na zadania własne i zlecone, a wykonywanie zadań zleconych łączyła z wyposażaniem w odpowiednie

¹⁴ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 42 poz.426.).

¹⁵ Z. Leoński, Samorząd terytorialny...*op. cit.*, str. 14.

¹⁶ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).

¹⁷ H. Izdebski Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju ...*op. cit.*, str.90.

¹⁸ Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. 1994 nr 48 poz. 195.).

¹⁹ H. Izdebski Samorząd terytorialny, Podstawy ustroju ...*op. cit.*, str.90

finansowanie. Jako dochody jednostek samorządu terytorialnego wskazywała dochody własne, subwencje oraz dotacje, przewidując jednocześnie, że źródła dochodów w zakresie zadań publicznych są ustawowo gwarantowane. Mała Konstytucja zapewniała w ustawowych granicach, jednostkom samorządu terytorialnego swobodę określania struktur wewnętrznych, z jednoczesnym wyodrębnieniem organów stanowiących oraz organów wykonawczych oraz zastrzegała wymóg ustawowego uregulowania materii zlecania zadań administracji rządowej, warunków oraz trybu przeprowadzania referendum lokalnego, jak i nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, jak również zrzeszania się oraz reprezentowania ich interesów wobec władz państwowych. Również i te postanowienia konstytucyjne straciły jednak swą ważność wobec wejścia w życie obecnie obowiązującej Konstytucji RP²⁰ z dnia 2 kwietnia 1997 r., która poświęca samorządowi terytorialnemu cały rozdział VII, jednakże również inne jej postanowienia mają istotne znaczenie z punktu widzenia samorządu terytorialnego²¹. Wymaga podkreślenia, że regulacje zawarte w MK w znaczący sposób wpłynęły na przepisy Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku.²²

Na tle zachodzących zmian konstytucyjnych ustawodawca dokonał dalszych modyfikacji przepisów u.s.t., które uchwalone zostały z dniem 29 września 1995r. ustawą o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw²³. Ustawą zmieniającą dokonano nowelizacji treści art. 19 u.s.t. dotyczącego procedury wyboru przewodniczącego rady gminy i doprecyzowano, że rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego oraz jednego do trzech wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Wprowadzenie surowszych zasad dotyczących większości głosów przy wyborze przewodniczącego i jego zastępców ugruntowało szczególną rolę przewodniczącego rady pośród pozostałych radnych. Wybór przewodniczącego przez radę gminy bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, dawał wyraz znaczącego poparcia przewodniczącego ze strony rady, wzmacniając mandat przewodniczącego rady oraz jego wiceprzewodniczących. Uregulowano również organizatorską rolę przewodniczącego rady gminy, stanowiąc, że organizuje on pracę rady i prowadzi jej obrady. W przypadku nieobecności przewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonywał jego zastępca. Ustawodawca zdecydował również

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²¹ Z. Leoński, Samorząd terytorialny ... *op. cit.*, str. 14.

²² H. Izdebski Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju ...*op. cit.*, str.91.

²³ Ustawa z dnia 29 września 1995 o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw r. (Dz.U. Nr 124, poz. 601).

o wprowadzeniu do ustawy zasady niepołączalności funkcji przewodniczącego i jego zastępców z funkcją członka zarządu. W ustawie uregulowano również procedurę odwołania przewodniczącego rady gminy. Przyjęto, że odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczących następuje na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy w trybie właściwym dla procedury wyboru przewodniczącego. Zmiany dotknęły również zasad zwoływania sesji rady gminy, ale wyłącznie w zakresie dotyczącym pierwszej sesji nowo wybranej rady gminy. Ustawodawca doprecyzował brzmienie art. 20 ust.2 u.s.t. stanowiąc, że pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje przewodniczący rady poprzedniej kadencji w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze całego kraju.

System samorządu terytorialnego w ramach trójstopniowego podziału administracyjnego państwa stworzyło ustawodawstwo z 1998 roku²⁴ tj. w szczególności ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego²⁵. Ten kolejny etap reformy, zainicjowany w roku 1998 przyniósł wiele uregulowań prawnych, związanych z przebudową podziału terytorialnego, a także powołaniem samorządu terytorialnego na poziomie powiatu i województwa. Co jednak istotne, nie zmienione zostają postanowienia Konstytucji RP z 1997r. w przedmiocie samorządu terytorialnego²⁶. Przeprowadzona w 1998 r. reforma samorządowa, polegająca na utworzeniu dwóch wyższych, wobec gminy, szczebli jednostek samorządu terytorialnego w postaci powiatu i województwa, wchodziła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. W konsekwencji powyższych zmian dokonano, jednak również zmiany u.s.t., która od dnia 1 stycznia 1999 r. nosi nazwę ustawy o samorządzie gminnym²⁷. P. Sześciło podkreśla że etap reform decentralizacyjnych, który miał miejsce w latach 1998-1999 składał się z dwóch podstawowych elementów. Pierwszy polegał na przywróceniu powiatu jako drugiego, ponadgminnego szczebla tradycyjnego w Polsce samorządu. Drugi spowodował utworzenie samorządu na poziomie regionalnym z szesnastoma województwami.²⁸

Podstawą dokonania zmian w strukturze samorządu terytorialnego były przekształcenia podziału terytorialnego kraju, w której to materii zasadnicze znaczenie miała u.t.p.t. oraz rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998r. w sprawie

²⁴ H. Izdebski Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju...*op. cit.*, str.89.

²⁵ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.).

²⁶ Z. Leoński, Samorząd terytorialny ... *op. cit.*, str. 17.

²⁷ H. Izdebski Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju ...*op. cit.*, str. 92.

²⁸ P. Sześciło, Local government in Poland [w:] Samorząd lokalny w państwach członkowskich Unii Europejskiej: A Comparative Legal Perspective, 2012, str.486.

utworzenia powiatów²⁹. Na potrzeby przeprowadzenia wyborów do ciał przedstawicielskich samorządu terytorialnego w nowych strukturach przestrzennych zasadnicze znaczenie miała również nowa ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw³⁰. Ordynacja posiadała nie tylko znaczenie formalne w przedmiocie prawa wyborczego, ale przede wszystkim ustalała zasady kształtowania składu osobowego organów uchwałodawczych samorządu danego stopnia, jak również regulowała sprawy wygasania mandatów radnych w trakcie kadencji oraz przeprowadzenia wyborów uzupełniających³¹. Podstawowe znaczenie, z punktu widzenia ustaw samorządowych, miała również ustawa z 29 grudnia 1998 r., o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, która weszła w życie niezwłocznie, gdyż już 01 stycznia 1999r.³². W szczególności dokonała ona zmian u.s.t., modyfikując jej nazwę na ustawę o samorządzie gminnym, jak również znowelizowała ustawę z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych³³, poprzez rozszerzenie jej zakresu na pracowników urzędów marszałkowskich i starostw powiatowych, jak również zmieniała niektóre ustawy samorządowe z 1998r., w szczególności ustawę o samorządzie województwa.³⁴

Dalsze istotne zmiany prawa samorządowego zostały przeprowadzone przez ustawodawcę w 2001 roku. Podstawowe znaczenie ustrojowe miała ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta³⁵ wprowadzająca do polskiego ustawodawstwa ustrojowego, na szczeblu gminnym, zasadę bezpośredniego wyboru jednoosobowego organu wykonawczego.³⁶ Następnie z dniem 1 stycznia 2010 weszła w życie ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁷, wprowadzająca zmiany względem finansów samorządowych. Kolejno od 1 sierpnia 2011 roku rozpoczęły obowiązywanie przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy³⁸.

Omówione regulacje w zakresie dotyczącym przewodniczącego rady gminy oraz jego zastępców pozostają co do zasady w przedmiotowym brzmieniu do dnia dzisiejszego, z tym

²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. 1998 nr 103 poz. 652).

³⁰ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 1998 nr 95 poz. 602).

³¹ Z. Leoński, Samorząd terytorialny ...*op. cit.*, str. 17.

³² Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1126).

³³ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 1990 nr 21 poz. 124).

³⁴ Z. Leoński, Samorząd terytorialny .. *op. cit.*, str. 18.

³⁵ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002 nr 113 poz. 984.).

³⁶ H. Izdebski, Samorząd terytorialny, Podstawy ustroju ... *op. cit.*, str.92.

³⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)

³⁸ Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r.(t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.).

zastrzeżeniem, że zostały rozbudowane i uszczegółowione, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszej dysertacji.

1.2. Idea samorządu terytorialnego, a zasada pomocniczości i decentralizacji

Odnosząc się do rozważań poczynionych w pkt.1.1. niniejszej dysertacji bezspornie stwierdzić można, że nowoczesna idea samorządu terytorialnego została ukształtowana w Małej Konstytucji. Ustawodawca w przedmiotowym akcie prawnym nie tylko sformułował ideę samorządu terytorialnego, ale dodatkowo podjął próbę stworzenia normatywnego zarysu pozycji prawnej samorządu terytorialnego, stanowiąc w szczególności, że „samorząd terytorialny jest podstawową funkcją organizacji lokalnego życia publicznego”, a jednostki samorządu terytorialnego wyposażone są w osobowość prawną, zarządzają mieniem komunalnym, a także wykonują powierzone im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, celem zaspokojenia potrzeb mieszkańców.³⁹ Aktualnie podstawy prawne dla funkcjonowania samorządu terytorialnego znajdujemy przede wszystkim w Konstytucji RP, w u.s.g., a także w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴⁰ oraz w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴¹.

Słusznie wskazuje S. Fundowicz, że samorząd terytorialny jako całość zbudowany jest z jednostek, przy czym zaznaczyć należy, że termin „jednostka” odnosi się do podziału państwa, zaś termin „samorząd terytorialny” do szczególnej pozycji ustrojowej. Całość natomiast, czyli „jednostka samorządu terytorialnego” oznacza samodzielny podmiot administracji publicznej niezależny od żadnego innego podmiotu.⁴² Z kolei w aspekcie prawnym, samorząd terytorialny występuje jako pośrednia administracja państwowa, wykonywana przez odrębne od państwa podmioty, zdolne do działań prawnych oraz administrujące zadaniami państwowymi.⁴³ Samorząd terytorialny stanowi istotny oraz zasadniczy filar ustroju demokratycznego państwa. Władza samorządowa jest integralną częścią struktury narodowej oraz ważnym, a także niezbędnym elementem porządku prawnego państwa.⁴⁴

³⁹ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny... *op. cit.*, str. 64.

⁴⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526).

⁴¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 547 ze zm.).

⁴² S. Fundowicz, Jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) – konstrukcja prawna, [w:] S. Fundowicz (red.), Współczesne problemy prawa publicznego, Lublin 1999, s. 64.

⁴³ B. Dolnicki, Prawnoustrojowe ramy polityki lokalnej, [w:] E. Ganowicz, L. Rubisz, (red.), Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty, Toruń 2008. str. 65-98. Szerzej o klasyfikacji podziału terytorialnego L. Bielecki, Klasyfikacja podziału terytorialnego, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2016, str. 246.

⁴⁴ M. Zdyb, Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem, Lublin 1993, str. 62.

Idea samorządu terytorialnego oraz zasada decentralizacji władzy publicznej zyskały rangę naczelných zasad ustrojowych dzięki ich wyrażeniu w Konstytucji RP, w rozdziale pierwszym zatytułowanym „Rzeczpospolita”, wówczas samorząd terytorialny został uregulowany prawnie w sposób nieznany wszystkim poprzednim polskim konstytucjom. Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, zaś w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP wskazano, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ustrojodawca w przepisie art. 169 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, również że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.

Zgodnie z Konstytucją RP podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Gmina, w oparciu o przepis art. 2 ust. 1 w zw. z art. 7 u.s.g. odpowiada za wykonanie istotnej części zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, których realizacja związana jest z zaspokajaniem bieżących, codziennych potrzeb członków lokalnej wspólnoty samorządowej. Realizacja tychże zadań nie byłaby możliwa bez sprawnego i efektywnego funkcjonowania organów samorządowych w gminie, czyli rady gminy, a także wójta. Jak wskazuje P. Śwital, jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania, o czym mowa jest w art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, za pośrednictwem organów, którymi są rada gminy oraz wójt. Jednakże pamiętać należy, że w polskim systemie samorządu terytorialnego podstawową formą sprawowania władzy jest demokracja pośrednia, a o wyborze organów przedstawicielskich w gminie zawsze decydują jej mieszkańcy⁴⁵.

Organy jednostki samorządu terytorialnego działają na podstawie i w granicach prawa, urzeczywistniając zasady konstytucyjne, realizując wyznaczone przez ustawodawcę zadania publiczne. W kontekście powyższego pojawia się pytanie, jaka jest istota samorządu terytorialnego? W tym przedmiocie zgodzić należy się z B. Dolnickim, iż zdefiniowania pojęcia samorządu terytorialnego można skutecznie dokonać, formułując katalog cech samorządu terytorialnego, w oparciu o rozwiązania normatywne, w szczególności rozdziału VII „Samorząd terytorialny” Konstytucji RP, do którego jako podstawowe elementy zdaniem B. Dolnickiego należą: podmiot i przedmiot samorządu, zadania samorządu oraz nadzór nad samorządem.⁴⁶ Z kolei, jak zauważa W. Janosiewicz samorząd terytorialny nie jest strukturą statyczną, znajduje się w ciągłym rozwoju, a wykonywanie zadań publicznych umiejscawia

⁴⁵ P. Śwital, Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą, Radom 2019, str. 24.

⁴⁶ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny... *op. cit.*, str. 64.

się możliwie jak najbliżej obywatela. Procesy demokratyzacji w Polsce oraz tworzenie gospodarki rynkowej to okres wprowadzania koncepcji społeczeństwa samorządowego. Decentralizacja władzy samorządowej umożliwia bowiem sprawne zarządzanie, zaś znaczącym kryterium w zarządzaniu jest jednolitość geograficzna, społeczna, gospodarcza, historyczna⁴⁷. Samorząd terytorialny jest więc ważnym elementem ładu publicznego, którego nie można rozpatrywać w oderwaniu od państwa. Ład publiczny jest jednocześnie ładem w podziale zadań publicznych, które są realizowane przez różne organy i organizacje. Ideę ładu strukturalno-ustrojowego państwa winno się realizować zgodnie z zasadą „każda jednostka organizacji życia publicznego na swoim miejscu, miejsce dla każdej jednostki.” Dopiero wówczas możliwe jest tworzenie harmonijnego ustroju państwa.⁴⁸

Z kolei zaś decentralizacja, zdaniem B. Dolnickiego *in genere* polega na prawnym zabezpieczeniu organom niższych stopni w strukturze organizacyjnej możliwości względnej samodzielności w stosunku do organów wyższych. Realizuje się to poprzez wyraźne określenie możliwości i sposobów ingerowania organów wyżej usytuowanych w działalność organów stojących niżej w strukturze organizacyjnej. Z zastosowania zasady decentralizacji w strukturze organów administracji państwowej i samorządowej wynika ponadto reguła, że nadzór nad organami zdecentralizowanymi realizuje się przy użyciu środków wyrażnie przez ustawę określonych i dozwolonych w konkretnej sytuacji. Uznanie samorządu terytorialnego za element struktury zdecentralizowanej oznacza, że jednostka tego samorządu, jaką jest gmina, została wydzielona z całości administracji państwowej.⁴⁹ Zdaniem S. Fundowicza podmiotami zdecentralizowanej działalności administracyjnej są samodzielne jednostki administracyjne. Samodzielnymi jednostkami administracyjnymi są zaś takie jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne na własną odpowiedzialność, co oznacza, że nie są związane wskazaniem innych instytucji.⁵⁰

Decentralizacja stanowi jedną z najważniejszych zasad ustrojowych III Rzeczypospolitej, do której wprost nawiązuje art.15 Konstytucji RP. Przepis stanowi, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Istotą decentralizacji według J. Starościała jest prawem określona samodzielność władzy w wykonywaniu zadań publicznych⁵¹. Jedną z ważniejszych koncepcji w przedmiocie decentralizacji sformułował również S. Fundowicz, który w badaniach zjawiska

⁴⁷ W. Janosiewicz, Samorząd terytorialny w Polsce – zarys historyczny...op. cit., str. 16.

⁴⁸ M. Zdyb, Prawo administracyjne ustrojowe i materialne, podstawy normatywne, Zakamycze 2003, str. 23.

⁴⁹ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny... op. cit., str. 24-25.

⁵⁰ S. Fundowicz, Decentralizacja władzy publicznej [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), B. Szmulik (red.), Encyklopedia samorządu terytorialnego, Warszawa 2010, str. 173.

⁵¹ J. Starościał, Decentralizacja administracji publicznej, Warszawa 1960.

decentralizacji administracji publicznej w Polsce przyjął rozumienie decentralizacji za N. Achterbergiem, zakładające, że decentralizacja to „rozdzielenie zadań, działań administracyjnych na różne organizacje, którymi są osoby prawne prawa publicznego”⁵². Ponadto, podzielić należy zdanie A. Wąsowskiej, zgodnie z którym jeden z najszerszych poglądów w przedmiocie decentralizacji sformułował A. Okolski. Utozsamiał on decentralizację z organami samorządowymi, przypisując im prawo do załatwiania „interesów danej miejscowości”, przeciwnie do scentralizowanych organów rządowych, którym pozostawiał sprawy o charakterze ogólnym⁵³. Natomiast H. Izdebski wywodzi, że decentralizacja stanowi przeciwieństwo centralizacji. Centralizacja zaś to proces ograniczania przez władze centralne samodzielności podmiotów terytorialnych oraz innych podmiotów, które korzystają z aspektu samorządności. Decentralizacja to brak w systemie władz i instytucji publicznej podmiotów, które podlegałyby osobowo czy też służbowo władzom lub instytucjom centralnym. W ocenie autora decentralizacja stanowi więc proces ograniczenia pełnego podporządkowania władzom i instytucjom centralnym, jak również rezultat tego procesu.⁵⁴ Decentralizacja służy rozwojowi lokalnej demokracji, stymuluje kreatywność mieszkańców wspólnot samorządowych. Obywatele aktywnie włączają się w działanie samorządu wiedząc, że kondycja ich społeczności zależy od nich samych. Samodzielne wykonywanie przez gminę powierzonych jej zadań publicznych istotnie wpływa na kształtowanie lokalnej i regionalnej polityki, zaś upodmiotowienie gminy wytwarza w świadomości mieszkańców przekonanie o poszanowaniu zakresu wolności. Podmiot podejmujący decyzje jest blisko przedmiotu decyzji, ma miejsce szybki obieg informacji. Jednakże decentralizacja nie jest wolna od wad, wśród których wskazać można preferowanie interesów lokalnych ponad interesy ogólne państwa, brak spójności aparatu terenowego, niebezpieczeństwo zaniechania działań niepopularnych, a koniecznych, szczególnie w przypadku gdy organom pochodzącym z wolnych wyborów zależy na dalszym sprawowaniu władzy.⁵⁵ Zasada decentralizacji władzy publicznej tkwi w naturze państwa demokratycznego. Tworzy podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego jako instytucji samodzielnej oraz niezależnej, a także kształtowanej przez wspólnoty

⁵² S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej*, Lublin 2005, str. 28.

⁵³ A. Wąsowska, *Administracyjnoprawny status regionalnych izb obrachunkowych i ich kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego* – rozprawa doktorska, Lublin 2020, str. 63.

⁵⁴ H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji* [w:] A. Lutrzykowski, (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Toruń 2012, str. 15-16.

⁵⁵ K. Sikora, *Decentralizacja i jej znaczenie dla sprawności działania administracji publicznej* [w:] M. Domagała, E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Wpływ prakseologii na organizację i zarządzanie administracji publicznej*, Radom 2010, str. 92.

samorządowe, czyli mieszkańców określonej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa.⁵⁶ Zgodzić się należy ze stanowiskiem P. Świtala, że aktualnie jednym z najbardziej oczywistych przejawów współczesnej decentralizacji jest rozwój samorządu terytorialnego. Jego istota dotyczy wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji przez jednostki niepaństwowe, jednakże z państwem związane i wobec niego nie suwerenne⁵⁷. Zasada decentralizacji jest jednocześnie silnie powiązana z zasadą subsydiarności.

Subsydiarność jest jedną z najważniejszych zasad konstytucyjnych w aspekcie funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym jego działania na rzecz lokalnej społeczności. Zasada ta określana jest w polskim prawodawstwie również jako zasada pomocniczości⁵⁸. W Polsce zasada pomocniczości została wyrażona w preambule do Konstytucji RP. Ustrojodawca stanowiąc Konstytucję RP powołał jednocześnie prawa podstawowe dla państwa, które oparte są na wartościach takich jak poszanowanie wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Podkreślenia jednak wymaga, że zasada pomocniczości nie została wprost sformułowana w normatywnej części Konstytucji, wśród innych zasad ustrojowych, które usytuowano w jej rozdziale pierwszym. M. Zdyb wskazuje, że zasada pomocniczości należy do kluczowych zasad służących wskazaniu istoty ładu publicznego w Polsce. Potocznie jej znaczenie wyraża się poprzez przyjęcie, że większa wspólnota realizować winna tylko takie zadania i kompetencje, które nie są możliwe do realizacji przez wspólnoty mniejsze.⁵⁹

Wspomnieć należy, że pojęcie subsydiarności, wywodzące się z kolei od łacińskiego słowa *subsidium* - pomoc, pojawiło się we współczesnym znaczeniu, w piśmiennictwie H. Pescha, niemieckiego ekonomisty, w kontekście przyzwolenia, w razie najwyższej potrzeby, na ingerencję państwa w gospodarkę. Pojęcie subsydiarności z nauk ekonomicznych zostało przeniesione przez G. Grundlacha i O. von Nell- Breuninga do nauk społecznych. Jednakże dopiero inkorporowanie zasady subsydiarności do społecznej nauki Kościoła stało się przełomowym krokiem w jej rozwoju oraz przydatności, w szczególności w aspekcie zasad, którymi powinno kierować się społeczeństwo i państwo. Wedle zasady subsydiarności w przedmiotowym ujęciu, społeczeństwo nie powinno wykonywać tego,

⁵⁶ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, str. 31.

⁵⁷ P. Śwital, *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Radom 2019, str.31.

⁵⁸ K. Sikora [w:] *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowoadministracyjnej kontroli* wydawnictwo UMCS, Lublin 2017, str.51.

⁵⁹ M. Zdyb, *Miejsce samorządu terytorialnego w ramach ładu prawnego w Polsce. Studium publicznopawne*, Lublin 2019, str. 50.

co może zrobić jednostka dzięki własnej inicjatywie oraz własnymi siłami. Większa wspólnota, taka jak państwo czy społeczeństwo, wspiera wspólnotę mniejszą - gminę czy jednostkę, wyłącznie w pewnych ściśle określonych przypadkach i okolicznościach oraz na warunkach prawem określonych. Wobec powyższego cechą zasady subsydiarności, w ujęciu aksjologicznym, jest zakaz stosowania przez większą wspólnotę działań władczych ponad niezbędną potrzebę.⁶⁰

Początków zasady subsydiarności należą poszukiwać w nauce społecznej Kościoła katolickiego, szczególnie w encyklice *Rerum novarum* Leona XIII oraz *Quadragesimo anno* Piusa XI.⁶¹ Zdefiniowania pojęcia pomocniczości podjął się także Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus*, w której sformułował uniwersalną definicję zasady subsydiarności. Jan Paweł II przyjął, że zgodnie z zasadą pomocniczości społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej winna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych dla dobra wspólnego. Tym samym Jan Paweł II przedłożył relacje między społecznościami ponad te, zaistniałe między jednostką a państwem.⁶² Zgodnie z nauką Kościoła katolickiego społeczność lokalna jako wspólnota o charakterze naturalnym odgrywa bardzo ważną rolę, gdyż wywodzi się z naturalnych praw ich członków⁶³. M. Zdyb słusznie wskazuje, że społeczna nauka Kościoła miała niewątpliwie znaczący wpływ na nadanie zasadzie pomocniczości kluczowego znaczenia w zakresie kształtowania ładu publicznego w krajowych systemach prawnych⁶⁴.

Zasada subsydiarności w nauce prawa rozumiana jest jako reguła ustalająca wewnętrzny porządek w państwie i społeczeństwie, o charakterze organizacyjnym i ustrojowym, a także jako reguła postępowania, zgodnie z którą państwo i gminy określają swe wzajemne relacje. Zasada subsydiarności ma dla państwa analogiczną wagę ustrojową, jak zasada podziału władz, ponieważ służy unikaniu centralizmu oraz onnipotencji państwa. Zasada subsydiarności obliuguje do występowania przeciwko koncentracji władzy, zarówno politycznej, jak i gospodarczej. Podstawową funkcją subsydiarności jest uwzględnienie wolności jednostki i dobra ogółu. Oparty na subsydiarności porządek polityczny efektywniej chroni państwo od przeciążenia zbędnymi zadaniami, jednocześnie jednak zapewnia

⁶⁰ A. Wiktorowska [w:] *Prawo Administracyjne*, J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2019, str. 269-271.

⁶¹ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI*, Warszawa 2019, str.133.

⁶² Jan Paweł II, *Centesimus annus* [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. 1, Rzym– Lublin 1996, str. 411.

⁶³ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny ...op. cit.*, str.134.

⁶⁴ M. Zdyb, *Miejsce samorządu terytorialnego w ...op. cit.*, str. 58.

możliwość przenoszenia kompetencji na wyższe poziomy organizacyjne, z tym zastrzeżeniem, że winny być one lepiej przygotowane do realizacji zadań danego typu. Rolą zasady subsydiarności jest traktowanie wszelkich zadań w kontekście możliwości albo niemożliwości ich wykonania przez poziomy podrzędne, takie jak w szczególności gminy. Z treści zasady subsydiarności wynika więc postulat racjonalnego podziału władzy między poszczególne jej szczeble, stosownie do kryteriów charakteru zadań oraz efektywności ich realizacji oraz dyrektywa sprzeciwu wobec koncentracji zadań w większej wspólnocie. Dlatego też dążenie do decentralizacji jest przejawem i zabezpieczeniem zasady subsydiarności. Z zasady subsydiarności wynika także dyrektywa zobowiązująca ustawodawcę do poszanowania, w fazie tworzenia prawa, tendencji do dekoncentracji oraz decentralizacji władzy publicznej. Ustawodawca jest obowiązany, w miarę możliwości, w ustawodawstwie dotyczącym samorządu terytorialnego konstruować rozwiązania prawne gwarantujące dekoncentrację i decentralizację.⁶⁵ Myśl tę wyrażono w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, ratyfikowanej przez Polskę w kwietniu 1993 roku, która zdefiniowała pojęcie samorządu lokalnego, a także wprowadziła zasadę subsydiarności i uregulowała istotę działalności organów władzy, będących najbliższej obywatela. W świetle art. 4 ust. 3 EKSL, sprawowanie władzy publicznej winno spoczywać na władzach najbliższych obywatelowi. Przekazywanie zadań innym władzom musi odpowiadać zasięgowi oraz naturze tych zadań a także wymogom efektywności i oszczędności⁶⁶. Konieczność przestrzegania zasady subsydiarności przy wykonywaniu administracji publicznej wynika więc również z postanowień EKSL, którą Polska zobowiązała się kierować. Należy dodać, że rozwiązania prawne polskiego modelu samorządu terytorialnego nie kolidują z treścią EKSL⁶⁷. Zasada pomocniczości określa obowiązki państwa wobec jednostki, o ile zaspokojenie jej potrzeb przekracza jej możliwości. Stanowi zobowiązanie państwa w stosunku do mniejszych wspólnot, o ile nie zostanie przekroczona ich zdolność do świadczeń⁶⁸. Zasada pomocniczości w wykonywaniu obowiązków publicznych polega w szczególności na podziale zadań publicznych, z których państwo wykonuje wyłącznie te, które nie mogą być zrealizowane przez samych obywateli, ich społeczności lub organizacje⁶⁹.

⁶⁵ A. Wiktorowska [w:] *Prawo Administracyjne...op. cit.* str.269-271.

⁶⁶ *Ibidem*

⁶⁷ P. Śwital, *Gwarancje prawne udziału mieszkańców ...op.cit.*, str.41.

⁶⁸ N. Achterberg, *Allgemeines Verwaltungsrecht. Ein Lehrbuch*, Heidelberg 1986, s. 108.

⁶⁹ P. Śwital, *Principles determining the system of local*, Teka Komisji Prawniczej PAN, Oddział w Lublinie, vol. XIV, 2021, no. 1, pp.467.

Zdaniem A. Wiktorowskiej⁷⁰ można wyróżnić cztery zasadnicze konsekwencje prawne aprobowania i realizacji zasady subsydiarności w polskim prawodawstwie. Należą do nich po pierwsze, podział władzy publicznej, który wyraża się, w szczególności w konstytucyjnej zasadzie podziału władz oraz w dualizmie administracji terytorialnej, kolejno podział zadań i kompetencji oraz środków finansowych i rzeczowych na szczeble organizacyjne władzy publicznej w ogólności oraz na szczeble organizacyjne samorządu terytorialnego w szczególności, a następnie domniemanie kompetencji na rzecz gminy, co zapisano wprost jako zasadę w art. 164 ust.3 Konstytucji RP. Do istotnych konsekwencji prawnych realizacji zasady subsydiarności należy również decentralizacja władzy publicznej w Polsce, co zadeklarowano w art. 15 ust.1 Konstytucji RP.

Bezsporne jest że organy jednostek samorządu terytorialnego realizują zasadę pomocniczości, a ich byt stanowi wyraz decentralizacji administracji publicznej. Istotą podstawowej jednostki samorządu terytorialnego jest bowiem działanie na rzecz lokalnej społeczności, bezpośredni kontakt z obywatelem oraz pomoc w organizacji życia społecznego. Samorząd terytorialny istnieje po to, aby realizować zadania publiczne dla dobra swoich mieszkańców. W relacjach społecznych zasada pomocniczości, wyraża się poprzez poszukiwanie odpowiedzi na szczególnie ważne pytania, po co jest władza?, jakim celom ma służyć?, jaką rolę ma odgrywać w społeczeństwie?⁷¹. Dlatego też należy podzielić pogląd M. Górskiego, że zasada subsydiarności jest uznawana za jedną z najistotniejszych zasad ustalających sposób podziału kompetencji w strukturach społecznych oraz ich organizacjach⁷². Zasada subsydiarności jest cechą tych korporacji publicznoprawnych, które stanowią niezbędną formę rozszerzania demokracji. Mimo, że zasada nie została sformułowana wprost jako norma prawna, to została nazwana oraz uwidoczniła przez wprowadzenie do treści Preambuły Konstytucji RP idei pomocniczości, która ma za cel wzmocnienie uprawnień obywateli oraz ich wspólnot, stanowiąc jednocześnie konstytucyjną dyrektywę, zgodnie z którą to człowiek jest najważniejszym podmiotem, a wszelkie istniejące lub powstające instytucje powinny być tworzone jako pomocnicze wobec jego działań⁷³. Słusznie wskazuje B. Dolnicki, iż odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy publicznej, które znajdują się najbliżej obywateli. Samorząd komunalny oznacza prawo oraz faktyczną możliwość komunalnych korporacji

⁷⁰ A. Wiktorowska [w:] *Prawo Administracyjne...op. cit.*, str.269-271.

⁷¹ C. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, przeł. C. Porębski, Kraków 1995, str. 5.

⁷² M. Górski, *Zasada subsydiarności a zakres kompetencji gminy w ochronie środowiska*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, pod red. E. Ury, Rzeszów 2005, str.78.

⁷³ K. Sikora [w:] *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowniczo-administracyjnej kontroli* wydawnictwo UMCS, Lublin 2017, str.52.

lokalnych do regulowania i kształtowania w ramach ustaw znacznej części spraw publicznych, na własną odpowiedzialność, dla dobra jego mieszkańców. Samorząd terytorialny poprzez uregulowanie go w konstytucjach i ustawodawstwach krajowych staje się jedną z podstawowych instytucji ustrojowo prawnych współczesnego państwa⁷⁴.

Zasada pomocniczości stanowi, że to człowiek jest podstawowym podmiotem wszelkich działań, a w związku z tym wszelkie inne instytucje państwowe, w tym również samorząd terytorialny, winny być tworzone jako struktury, uzupełniające, pomocnicze, wspierające jednostkę w jej dążeniach i działaniach. Oznacza to, że samorząd terytorialny powinien zajmować się tym, czego pojedynczy człowiek nie jest w stanie wykonać⁷⁵. Działanie w zgodzie z konstytucyjną zasadą pomocniczości, przejawia się w sytuacji gdy potrzeby wspólnoty lokalnej nie mogą być zaspokojone przez gminę, wówczas zaspokajanie tych ich może i powinno zostać powierzone podmiotom ponadgminnym.⁷⁶ Zasada subsydiarności zaliczana jest więc do podstawowych zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego, jest przy tym również fundamentem demokratycznego państwa⁷⁷. Z zasady pomocniczości wynika, iż zasadne jest powierzanie realizacji zadań publicznych najniższemu szczeblom administracji, które mają najlepsze, najbliższe kontakty z jednostką. Poziomy wyższe administracji winny zaś uzupełniać działalność podmiotów niżej usytuowanych⁷⁸. Zasada pomocniczości jest szczególnie widoczna przy budowie systemu administracji opartego o decentralizację władzy publicznej, gdzie realizacja zadań publicznych odbywa się dwutorowo, to jest przez działalność administracji rządowej oraz działania jednostek samorządu terytorialnego. Należy zatem wyróżnić dwa podstawowe założenia subsydiarności, jako zasady organizacji państwa. Aspekt negatywny zakłada, iż wszelka władza publiczna nie powinna przeszkadzać osobom lub grupom społecznym w podejmowaniu, realizowaniu ich zadań własnych. Należy tak budować system administracji w państwie, aby w jak największym stopniu umożliwić jednostce wykazania się przy realizacji zadań publicznych, które jej bezpośrednio dotyczą. Z drugiej strony ma pozytywny charakter, gdyż celem każdej

⁷⁴ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny ... *op. cit.*, str.23.

⁷⁵ E. Knosala, L. Zacharko, R. Stasikowski, Nowe zjawiska organizacyjno-prawne we współczesnej administracji polskiej, (w:) Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 332.

⁷⁶ A. Wąsowska, Administracyjnoprawny status regionalnych izb obrachunkowych i ich kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego – rozprawa doktorska, Lublin 2020, str.52.

⁷⁷ M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy jako forma realizacji zasady subsydiarności – doświadczenia polskie i francuskie, [w:] Sposoby realizacji zadań publicznych, str. 32.

⁷⁸ E. Olejniczak-Szałowska, Samorząd terytorialny, [w:] Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, str. 370–371.

władzy jest pobudzanie, a nawet niekiedy uzupełnianie, wysiłków podmiotów, które nie są samowystarczalne, zatem przekazując jak największą część zadań publicznych jednostce do realizacji, wymuszamy na niej i pobudzamy ją do aktywności w tym zakresie, eliminując bierne oczekiwanie na reakcję np. ze strony ustawodawcy. Zasady pomocniczości nie można jednak rozumieć w ten sposób, że państwo może działać jedynie pomocniczo względem działań obywateli, gdyż często niezbędne jest uzupełniające działanie państwa. Państwo może wywiązywać się ze swojego obowiązku przez dopuszczenie do stworzenia dualistycznego modelu administracji lub zgadzać się na paralelną działalność publiczną i prywatną. Zasada pomocniczości pozbawia państwo omnipotencji w kwestii realizacji zadań publicznych, tym samym niezbędne jest dopuszczenie innych podmiotów do realizacji zadań publicznych, z tym zaś wiąże się ponoszenie odpowiedzialności za ich wykonanie⁷⁹.

Zasada pomocniczości realizuje doniosłą rolę w modelu demokratycznego oraz przyjaznego obywatelowi państwa, stała się nie tylko konstytucyjną zasadą ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej, a równocześnie punktem odniesienia dla oceny stanu prawnego i faktycznego transformacji ustrojowej po 1989 r. Konstytucja RP w art. 16 ust. 2 stanowi, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej przez wykonywanie części przyznanych mu przez państwo zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zgodnie z powyższym akcent pada na subsydiarność, pomocniczą rolę administracji rządowej w stosunku do samorządu terytorialnego. Powyższe powoduje, iż administracja rządowa winna być obciążona tylko takimi zadaniami publicznymi, które nie mogą być wykonane przez lokalne władze samorządowe.⁸⁰ Idea pomocniczości kwalifikuje dobro każdego człowieka jako sprawę będącą jednocześnie sprawą poszczególnych społeczności, jednocześnie uznając dobro wspólne każdej z tych społeczności jako sprawę każdego, należącego do nich człowieka. Idea pomocniczości skoncentrowana jest zatem na człowieku, jej cel to rozwój osobowy, a równocześnie z uwagi na społeczne uwarunkowanie tego rozwoju ukierunkowana jest na dobro wspólnot, które umożliwiają ten rozwój⁸¹. Organy j.s.t. w swoich działaniach, przy wykonywaniu zadań publicznych i realizowaniu swoich kompetencji, mając na względzie dobro każdego mieszkańca jak i dobro wspólne lokalnej społeczności, winny bezwzględnie stosować się do zasad konstytucyjnych, w tym zasady subsydiarności.

⁷⁹ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 22.

⁸⁰ K. Sikora [w:] *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego ...op. cit.*, str.54.

⁸¹ P. Wilczyński, *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki (red.), Warszawa 2020, str. 273.

1.3. Przewodniczący rady gminy, jako wewnętrzny organ rady gminy– uwagi wprowadzające

Ustawowym obowiązkiem rady gminy jest wybór przewodniczącego, dotyczy to również funkcji wiceprzewodniczących rady gminy. Pozycja prawna tych podmiotów co do zasady kształtuje się tożsamo. Status prawny, w tym również zadania, przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy zostały określone przede wszystkim w u.s.g. Przedmiotowa ustawa nie jest jednak jedyną, która odnosi się do przewodniczącego i wiceprzewodniczących organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Temat przewodniczącego został przez ustawodawcę uregulowany, w szczególności w przepisach u.p.s., która między innymi reguluje wykonywanie przez przewodniczącego rady gminy czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta. Nadto, aktem prawnym, który konkretyzuje ustawowe regulacje dotyczące statusu prawnego przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy, jest statut jednostki samorządu terytorialnego⁸².

W ujęciu historycznym pojęcie statutu oznacza ustawę, zaś mianem statutów określano dawniej ustawy zasadnicze nadane przez suwerenów zewnętrznych. Słowa statut używano także jako określenie zbioru praw i przywilejów, jak również niektórych innych ważnych aktów prawnych.⁸³ Słownik języka polskiego definiuje statut jako zbiór przepisów określających wewnętrzną organizację, zadania i tryb działania instytucji lub organizacji.⁸⁴ Statut określany jest również jako ustawa lokalna oraz zbiór postanowień powstających na podstawie delegacji ustawowej i regulujących ustrój jednostki.⁸⁵ W nauce prawa pojęcie statutu występuje w dwóch znaczeniach: *sensu largo* i *sensu stricto*. Statut *sensu largo* to wszystkie akty prawne, w których zawarte jest prawo autonomiczne. Statuty *sensu stricto* to konkretne akty prawne regulujące, w granicach dopuszczonych przez prawo, zadania, strukturę organizacyjną i sposób działania danej jednostki⁸⁶.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.s.g. organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy, która może rozstrzygać o wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, a niezastrzeżonych dla referendum. Ponadto, jeżeli siedzibą rady gminy jest miasto,

⁸² A. Wierzbica, Pozycja prawna przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa) opublikowano w Samorząd Terytorialny 1–2/2016, LEX/el.

⁸³ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, Historia ustroju i prawa polskiego, Wyd. 6, 2010r. str. 87 i n.

⁸⁴ Słownik języka polskiego, <https://sjp.pwn.pl/sjp/;2524005>, dostęp z dnia 01 sierpnia 2022r.

⁸⁵ D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2020, str. 185.

⁸⁶ M. Miemieć, Pojęcie statutu w nauce prawa, Acta Universitas Wratislaviensis No 318, "Prawo", t. LIV, Wrocław 1975, str. 160.

rada nosi nazwę rady miejskiej. Kadencja rady gminy trwa 5 lat, licząc od dnia wyboru⁸⁷. W 2018 roku doszło do zmian przepisów powodujących wydłużenie kadencji organów j.s.t. Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁸⁸, ustawodawca zdecydował o wydłużeniu kadencji rady gminy z 4 do 5 lat. Zgodnie z art. 15 ustawy zmieniającej, przepisy dotyczące 5 letniego okresu trwania kadencji stosuje się do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której niniejsza ustawa weszła w życie. Zgodnie z powyższą regulacją przepis dotyczący wydłużenia kadencji organów j.s.t. ma zastosowanie do kadencji rad poczynając od kadencji przypadającej na lata 2018-2023r. Podsumowując, obecnie zgodnie z brzmieniem art. 16 u.s.g., kadencja rady gminy trwa 5 lat licząc od dnia wyboru. Kończy się zatem w takim samym dniu i miesiącu po 5 latach.

Długość trwania kadencji organów j.s.t. wynika z przepisów ustawy i nie jest dopuszczalne modyfikowanie przedmiotowego terminu w aktach rangi pozaustawowej. Analogicznie kształtuje się długość kadencji przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy, jak również pozostałych radnych. Potwierdza powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 marca 1994 r. sygn. akt II SA 69/94⁸⁹ wskazując, że nie jest dopuszczalne ustalenie w statucie gminy innej kadencji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy niż określona w art. 16 u.s.g. Sąd w powoływanym wyżej orzeczeniu, stwierdził nieważność przepisów statutu gminy stanowiących, że kadencja przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady trwa rok, a ich wyboru dokonuje rada na pierwszej sesji po upływie kadencji poprzedniego przewodniczącego i wiceprzewodniczących. Sąd stwierdził nieważność tego rodzaju zapisów statutowych z uwagi na fakt, że nie można traktować przewodniczącego oraz wiceprzewodniczących rady jako podmiotów mających odmienny byt prawny i wyizolowanych z rady gminy.

Na gruncie przepisów prawa administracyjnego, przez kadencje rozumie się określony czas urzędowania danego organu. Wprowadzenie zasady kadencyjności działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego realizuje wiele istotnych funkcji. Przychylając się do stanowiska J. Korczaka, zgodzić się należy, że wprowadzenie zasady kadencyjności organów gminy z jednej strony zapobiega monopolizacji władzy przez

⁸⁷ B. Dolnicki, *Samorząd Terytorialny...op.cit.*, str. 89.

⁸⁸ Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 130).

⁸⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 1994 r. sygn. akt II SA 69/94, *Legalis numer* 38405.

ustalenie oznaczonego okresu sprawowania władzy jaki i legitymizuje dany skład osobowy organu jednocześnie odnawiając mandat zaufania społeczeństwa. Dodatkowo również pozwala na realizację odpowiedzialności osób sprawujących władzę przed społeczeństwem, a z drugiej strony stabilizuje skład osobowy organu kadencyjnego, zapewniając niejako, co do zasady, niezmiennosc składu osobowego⁹⁰.

Pojęcie kadencji należy odnosić nie do samego bytu organu administracji publicznej, ponieważ organ istnieje na mocy przepisów ustawy i funkcjonuje w sposób ciągły. Chodzi raczej o konkretny skład osobowy tego organu. Konkludując, kadencja w rozumieniu art.16 u.s.g. odnosi się do czasu urzędowania konkretnego substratu personalnego organu, jakim jest rada gminy, w którym rada w tym składzie jest legitymowana do wykonywania swoich kompetencji⁹¹.

Jednocześnie nie sposób w tym miejscu nie wspomnieć o pewnych wątpliwościach interpretacyjnych dotyczących początku biegu kadencji na gruncie u.s.g., a to z uwagi na fakt, że ustawodawca określił początek biegu okresu 5 lat kadencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w poszczególnych ustawach samorządowych podobnie, ale niejednolicie. Podkreślenia wymaga, że art. 16 u.s.g. stanowi, że kadencja rady gminy trwa „od dnia wyboru”⁹², natomiast czas trwania kadencji rady powiatu i sejmiku województwa ustawodawca określił nieco odmiennie wskazując, że biegnie „od dnia wyborów”. Taka odmienność powoduje pewne wątpliwości interpretacyjne. Bezsporne jest, że okres 5 lat trwania kadencji rady powiatu i rady sejmiku województwa biegnie od dnia, w którym odbyły się wybory⁹³. Problemy interpretacyjne występują w przedmiotowym zakresie, zwłaszcza w kontekście brzmienia przepisów art. 16 ust. 2 u.s.w., który stanowi, że kadencja sejmiku województwa trwa 5 lat, licząc od dnia wyborów oraz art. 9 ust. 2 u.s.p., który wskazuje, że kadencja rady powiatu trwa 5 lat, licząc od dnia wyborów⁹⁴, a to

⁹⁰ J. Korczak, Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego, Opublikowano: Samorząd Terytorialny 2014/7-8/38-50, LEX/el.

⁹¹ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2018, art. 16, Legalis/el.

⁹² Zgodnie z regulacją art. 369 u.k.w.⁹², wybory do rad są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Kolejno ustawodawca w art. 370 w/w ustawy wskazuje, że można kandydować jednocześnie tylko do jednego z organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, należy przez to rozumieć, odpowiednio, rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw oraz ustanawia w konsekwencji zasadę, że można być radnym tylko jednego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Przedmiotowe zasady znajdują również zastosowanie w przypadku uzupełniania składu rady lub wyboru danej rady przed upływem kadencji rad. Dzień wyborów wyznacza Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, w drodze rozporządzenia. Uzupełnienie składu rady w trakcie trwania kadencji nie wydłuża czasu kadencji całej rady, jak i w odniesieniu do danego radnego, który objął mandat w trakcie trwającej już kadencji.

⁹³ *Ibidem*;

⁹⁴ art. 9 ust. 2 u.s.p.

w kontekście użycia przez ustawodawcę w art. 16 u.s.g. sformułowania „dzień wyboru” zamiast „dzień wyborów”.

Zwraca na to uwagę m.in. A. Szewc, wskazując, że można je rozumieć zarówno jako dzień wyborów, tj. dzień, w którym odbyło się głosowanie, jak i jako dzień formalnego ogłoszenia wyników wyborów⁹⁵. Należy jednak przyjąć, że 5-letnia kadencja rady gminy rozpoczyna się, podobnie jak kadencja rady powiatu czy sejmiku województwa, w dniu, w którym odbywają się wybory do rad gmin, powiatów i sejmików województw zarządzane na podstawie przepisu art. 371 u.k.w. Oznacza to, że początek biegu czasu kadencji jest jeden dla wszystkich rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁹⁶. Bezsporne jest, że obecne brzmienie przepisu art. 16 u.s.g. wskazuje na pięcioletnią kadencję rady gminy, która ma swój kres w takim samym dniu i miesiącu po 5 latach.

Skutkiem zakończenia kadencji rady gminy jest wygaśnięcie wszystkich mandatów radnych. Po upływie 5 lat od dnia wyborów nie mogą oni w żaden sposób pełnić swojego mandatu. Innymi słowy, po upływie kadencji osoby, które wykonywały mandat radnego, nie są legitymowane do dokonywania żadnych czynności zastrzeżonych dla radnych⁹⁷.

W związku z zakończeniem kadencji rady, ustają także wszelkie funkcje rady. Oznacza to, że nie powinna ona dokonywać jakiegokolwiek działań, gdyż nie mają one mocy prawnej. Wraz z zakończeniem kadencji, kończy się również kadencja jej organów wewnętrznych, w tym w szczególności przewodniczącego rady gminy, jego zastępców oraz komisji rady i klubów radnych, a także organu wykonawczego gminy⁹⁸. Jednakże zgodnie z treścią art. 29 ust. 1 u.s.g., wójt działa do dnia objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta. Kadencyjność rady oraz organu wykonawczego, nie wpływa w żadnym stopniu na

⁹⁵ A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz [w:] G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, art.16, LEX/el.

⁹⁶ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*op. cit.*, art. 16, Legalis/el.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Zasygnalizować należy, że w wyjątkowych sytuacjach rada gminy w danym składzie osobowym kończy swoją działalność przed upływem kadencji. Przykładowo przypadki te to m.in.: odwołanie rady gminy przed upływem kadencji w drodze referendum, rozwiązanie rady gminy przez Sejm w przypadku powtarzającego się naruszenia prawa przez dany organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego – uregulowane w art. 96 ust. 1 u.s.g., rozwiązanie rady miasta na prawach powiatu, tj. rady obsadzonej w wyborach proporcjonalnych z mocy prawa w przypadku braku możliwości obsadzenia mandatów wygasłych, jeżeli skutkiem tego jest zmniejszenie składu rady o więcej niż 2/5, zakończenie działalności rady gminy z mocy prawa w przypadku, w którym w ważnym referendum w sprawie odwołania wójta gminy, przeprowadzonym z inicjatywy rady gminy z przyczyny innej niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu wójta oddano więcej niż połowę ważnych głosów. W powołanych wyżej przypadkach ma miejsce zakończenie działalności rady przed upływem kadencji. Nie jest to jednoznaczne ze skróceniem tej kadencji, ta bowiem jest jedna dla wszystkich organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Zakończenie działalności organu stanowiącego skutkuje, co do zasady, koniecznością przeprowadzenia wyborów przedterminowych. Wybrany w tych wyborach nowy skład organu nie rozpoczyna jednak nowej kadencji. Kadencja radnych i rad wybranych w wyborach przedterminowych upływa, zgodnie z art. 389 § 2 u.k.w., z dniem zakończenia kadencji rad wybranych w wyborach zarządzonych na podstawie art. 371 u.k.w.⁹⁸.

stosunki pracy pozostałych pracowników samorządowych, w tym - zatrudnionego na podstawie powołania - skarbnika gminy oraz zatrudnionego na podstawie umowy o pracę sekretarza gminy. Nie ma też znaczenia dla samej gminy jako lokalnej wspólnoty samorządowej. Skutki powyższe następują z mocy prawa, nie wymagają więc żadnych działań formalnych ani ze strony rady, ani ze strony jakiegokolwiek innego organu samorządowego lub państwowego⁹⁹.

Rada gminy jest legitymowana do podejmowania uchwał w granicach prawem przewidzianych. Uchwały rady gminy mogą być adresowane do bliżej nieokreślonych adresatów jak i do adresatów oznaczonych imiennie jak również do organów gminy albo innych podmiotów z jej obszaru¹⁰⁰. Rada gminy, jako kolegialny organ administracji publicznej, podejmuje swoje rozstrzygnięcia w drodze uchwał, niezależnie od ich przedmiotu. Wszystkie uchwały procedowane przez radę gminy mogą zapadać wyłącznie podczas sesji. Poprzez podejmowanie uchwał, rada gminy wyraża swoją wolę. Zaszeregowanie uchwały rady gminy do danej kategorii form działania administracji publicznej, determinowane jest jej treścią oraz podstawą prawną do jej podjęcia, ponieważ niezgodne z prawem jest przekraczanie przez organ stosujący prawo granic swojego upoważnienia. W formie uchwał rada gminy wydaje nie tylko akty normatywne powszechnie obowiązujące, stanowiące prawo miejscowe, ale i wewnętrznie obowiązujące, jak również stosuje inne formy działania administracji, przykładowo przyjmuje gminne programy, rozpatruje skargi itd. Organ stanowiący i kontrolny może realizować swoje ustawowe kompetencje wyłącznie w formie uchwały, nawet wówczas gdy przepis prawa umocowujący radę gminy do rozstrzygnięcia określonej kwestii nie stanowi wprost o formie uzewnętrznienia przez nią woli lub gdy stanowi, że określona czynność rady gminy jest aktem prawa miejscowego¹⁰¹. Jako przykład wskazać można przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g., który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Przedmiotowa regulacja prawna zawiera kompetencję dla rady gminy do podejmowania uchwał określających kierunki działania wójta w sprawach należących do właściwości tego organu. Przyjmuje się, tak w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, iż uchwały organów stanowiących gminy podejmowane w tym przedmiocie należą do aktów wydawanych

⁹⁹ A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art.16, LEX/el.

¹⁰⁰ M. Augustyniak, B. Przywora, Organizacja wewnętrzna rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Analiza prawna z wzorami dokumentów, Warszawa 2020, Str. 77.

¹⁰¹ A. Ostapski, Rezygnacja z funkcji przewodniczącego rady gminy lub wiceprzewodniczącego rady gminy. Glosa do wyroku WSA z dnia 2 lutego 2006 r., III SA/Wr 304/05, Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 2020/2/105-111, LEX/el.

w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wytyczne dla tego organu. Zarazem zastrzega się, że wytyczne te nie mogą przybierać charakteru polecenia konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy. Określenie kierunków działania powinno wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań wójta, może wskazywać na konieczność zajęcia się przez wójta sprawami mieszczącymi się w zadaniach gminy, a nie wymienionymi wprost w zakresie działania poszczególnych organów gminy¹⁰². Stanowisko wojewody w przedmiotowym zakresie znajduje oparcie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2017 r. sygn. akt II GSK 3514/15, w którym sąd stwierdza, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. upoważnia radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określania form działania. Przepis ten zezwala radzie gminy jedynie na „stanowienie o kierunkach działania wójta”, a więc stanowi upoważnienia do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez wójta podejmowane. Stanowienie na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny, zawierając wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą one określać strategię działania, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy, ale nie mogą wkraczać wprost w zakres działania poszczególnych organów gminy. Podejmowane przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. uchwały nie mogą wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy¹⁰³.

Rada gminy ze swej istoty jest organem kolegialnym, stanowi zbiór poszczególnych - radnych, posiadających swoje indywidualne cechy, cele, przekonania polityczne i społeczne. Stanowi zgromadzenie osób nie zawsze zgodnych i jednomyślnych, często wręcz są to osoby o bardzo odmiennych cechach osobowościowych, trudnych do pogodzenia i współdziałania. Celem organu kolegialnego jest współdziałanie w dążeniu do jednego celu, jakim jest wspólne dobro lokalnej społeczności. W tym miejscu jawi się szczególna pozycja przewodniczącego rady gminy, jako osoby która niejako „dowodzi” wszystkim radnym, nie tylko organizując ich pracę i rozstrzygając kwestie formalne, ale przede wszystkim jako lider.

¹⁰² Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody małopolskiego, Kraków dnia 11 lutego 2020 r. Znak sprawy: WN-II.4131.1.2.2020, <https://www.malopolska.uw.gov.pl.>, dostęp z dnia 01.07.2022r.

¹⁰³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2017 r. sygn. akt II GSK 3514/15, LEX nr 2404511.

Zgodnie z definicją słownikową lider to osoba przewodząca innym, dowódca, przywódca, wódz.¹⁰⁴ Lider powinien mieć prawdziwe i realne poparcie wśród radnych, wówczas mandat przewodniczącego jest silny i zapewnia możliwość realnego działania. Przewodniczący może być jednak liderem w sensie pozytywnym bądź negatywnym.

W sensie pozytywnym jest podmiotem o szczególnych cechach osobowościowych, umożliwiających mu naturalne przewodzenie danej grupie, a poszanowanie dla porządku prawnego pozwala mu działać *lege artis*, potrafi też zwalczyć antagonizmy społeczne i polityczne w radzie i spowodować, że pozornie nie umiejące się dogadać jednostki zaczynają ze sobą współdziałać dla wspólnego dobra. W sensie negatywnym przewodniczący rady gminy może przyjąć jednak funkcję przeciwną, zostać „liderem opozycji” wobec organu wykonawczego, czy pozostałych nie współdziałających z nim radnych. Podsycać w radnych tworzących radę gminy wszelkie antagonizmy, różnice w zakresie światopoglądu, interesów, polityki i społeczne, dążyć do tworzenia podziałów, grup, klubów które wzajemnie się zwalczają, nie zmierzać do wspólnego celu, a wręcz przeciwnie realizują partykularne, jednostkowe interesy. Taka osoba w roli przewodniczącego może również dążyć do wykorzystywania posiadanego przez siebie mandatu i uprawnień do dezorganizowania pracy rady i skupiać wszystkie swoje moce do walki z organem stanowiącym, czy to nie zwołując sesji w terminach prawem przewidzianych, czy to wprowadzając ciągłe zmiany do uchwał przygotowywanych przez organ stanowiący, czy to przeprowadzając niekończące się kontrole wewnętrzne podsycając atmosferę spisków i donosów.

W orzecznictwie wskazuje się, że pozycja ustrojowa przewodniczącego jednostki samorządu terytorialnego, nie różni się zasadniczo od innych radnych, gdyż jest pierwszym wśród równych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r.¹⁰⁵, odniósł się wprawdzie, na gruncie zaistniałego stanu faktycznego, do pozycji ustrojowej i kompetencji przewodniczącego rady powiatu, jednakże wszelkie uwagi w tym zakresie odnieść można do przewodniczącego rady gminy, gdyż pozycja ustrojowa obu tych podmiotów jest zasadniczo tożsama. Sąd wskazał, że: „zadaniem przewodniczącego rady powiatu jest wyłącznie prowadzenie obrad rady i organizowanie jej pracy. Przewodniczący rady nie jest organem powiatu. Pełni on funkcję organizacyjną organu kolegialnego, jakim jest rada. Jego pozycja w sensie ustrojowym, nie różni się od pozostałych radnych; jest on bowiem *primus inter pares* – pierwszym wśród równych. Organizując pracę rady, wykonuje szereg czynności o charakterze materialno-technicznym, takich jak: przygotowywanie

¹⁰⁴ Słownik języka polskiego, <https://sjp.pl/lider>, dostęp z dnia 18 stycznia 2022 r.

¹⁰⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r. II OSK 2672/12, Legalis nr 951700.

projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu i terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów. W świetle postanowień ustawy o samorządzie powiatowym rola przewodniczącego ogranicza się do organizowania pracy rady oraz prowadzenia jej obrad”¹⁰⁶. Zadania i funkcje przewodniczącego rady gminy określają przepisy zwłaszcza u.s.g., przepisy prawa administracyjnego materialnego, procesowego oraz regulacje statutowe.¹⁰⁷

Powyższe stanowisko judykatury jest ugruntowane i powszechnie akceptowane, jednakże w mojej ocenie zdaje się w obecnej chwili nieco dezaktualizować, a to chociażby w świetle nadanych przewodniczącemu przez prawodawcę nowych kompetencji w przedmiocie możliwości wydawania poleceń służbowych wskazanym pracownikom urzędu gminy, co niewątpliwie wyróżnia go spośród pozostałych radnych, a kompetencji tej nie można delegować na inne osoby w radzie gminy. Stanowisko to nie stoi też w sprzeczności, ze wskazaniem, iż przewodniczący jako członek rady pełni w niej przywódczą i organizatorską funkcję, jednakże w mojej ocenie nie jest to już w chwili obecnej „wyłącznie” funkcja ograniczająca się do prowadzenia, organizowania i przygotowywania obrad. Przyjąć należy, że ustawodawca tworząc przepisy ustawy o samorządzie gminnym i powołując organy samorządu terytorialnego, zakładał ich współdziałanie.

Rada gminy pełni zatem dwie podstawowe funkcje, jest organem stanowiącym i kontrolnym. Funkcję kontrolną rada wykonuje wobec organu wykonawczego w gminie tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz podległych mu jednostek.

Przechodząc do analizy funkcji stanowiącej rady gminy i biorąc pod uwagę całokształt przepisów regulujących ustrój gminy wskazanie, że rada gminy jest organem stanowiącym, oznacza w istocie, że jest ona władna decydować o podstawowych sprawach wspólnoty samorządowej. U podstaw funkcji stanowiącej rady gminy leży możliwość uchwalenia aktów prawa miejscowego, czyli stanowienia prawa powszechnie obowiązującego na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego¹⁰⁸. Nie oznacza to, że funkcję stanowiącą, można sprowadzić tylko do tego aspektu. Należy mieć ponadto na uwadze możliwość podejmowania przez radę gminy innych rozstrzygnięć, jak przykładowo w przedmiocie określania ustroju i funkcjonowania gminy¹⁰⁹, kierunków jej rozwoju¹¹⁰, decydowania o przychodach

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ M. Augustyniak, B. Przywora, Organizacja wewnętrzna rad gmin ... *op. cit.*, str. 153.

¹⁰⁸ Zgodnie z art. 41 ust. 1 u.s.g., akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

¹⁰⁹ Zgodnie z art. 18 ust.2 pkt.1 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy.

¹¹⁰ Zgodnie z art. 10f u.s.g.:

i wydatkach¹¹¹. Funkcja stanowiąca dotyczy także prywatnoprawnej sfery działania gminy, z uwagi na fakt, że rada podejmuje także, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g., uchwały dotyczące spraw majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu¹¹². W orzecnictwie sądowoadministracyjnym prezentowane jest stanowisko potwierdzające szerokie rozumienie funkcji stanowiącej rady gminy wskazujące, że właściwość rady gminy, we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy należy rozumieć przez pryzmat art. 15 ust. 1 u.s.g., tj. poprzez działalność polegającą na stanowieniu prawa miejscowego i działalność kontrolną, takie sformułowanie art. 15 u.s.g. nie wyklucza również działań niewładczych, np. o charakterze intencyjnym, pod jednym warunkiem oscylowania tych zadań w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisie prawa¹¹³.

Zauważyć należy, że rada gminy realizuje funkcję kontrolną wobec organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego oraz podległych mu jednostek organizacyjnych gminy. Ustrojowe usytuowanie rady gminy pozwala zakwalifikować wykonywaną przez nią kontrolę do kategorii wewnętrznej sfery administracji samorządowej, co oznacza, że w tym przypadku mamy do czynienia z realizacją zadań kontrolnych w układzie poziomym. Zadania te mogą być wykonywane przez radę gminy bezpośrednio, jako przez organ kolegialny, jak również za pośrednictwem organów wewnętrznych rady tj. zwłaszcza przez komisję rewizyjną czy przez inne komisje. Nie można ponadto wykluczyć postanowień statutowych przyznających możliwość podjęcia działań kontrolnych przez radnych indywidualnie. Instrumentami kontroli rady gminy działającej nad organem wykonawczym są przede wszystkim uprawnienia związane z rozpatrywaniem sprawozdania z wykonania budżetu oraz udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium z jego wykonania,

1. Rada gminy, w drodze uchwały, określa szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

2. Projekt strategii rozwoju gminy opracowuje wójt oraz przedkłada go zarządowi województwa w celu wydania opinii dotyczącej sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie określonych w strategii rozwoju województwa.

3. Zarząd województwa wydaje opinię, o której mowa w ust. 2, w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu strategii rozwoju gminy. W przypadku braku opinii we wskazanym terminie uznaje się, że strategia rozwoju gminy jest spójna ze strategią rozwoju województwa.

4. Strategia rozwoju gminy jest przyjmowana przez radę gminy w drodze uchwały.

5. Strategia rozwoju gminy podlega aktualizacji, jeżeli wymaga tego sytuacja społeczna, gospodarcza lub przestrzenna gminy albo gdy jest to konieczne dla zachowania jej spójności ze strategią rozwoju ponadlokalnego lub strategią rozwoju województwa. Do aktualizacji strategii rozwoju gminy stosuje się ust. 1-4.

¹¹¹ Zgodnie z art. 239 u.f.p. uchwałę budżetową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach - nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego.

¹¹² J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*op. cit.*, art. 15, Legalis/el

¹¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt I OSK 716/09, Legalis nr 225202.

przyjmowanie sprawozdań z działalności organu wykonawczego, rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz udzielanie lub nieudzielenie wójtowi wotum zaufania z tego tytułu oraz rozpatrywanie skarg na działanie wójta. Podkreślenia wymaga, że kompetencji rady gminy do wykonywania czynności kontrolnych nie należy mylić z uprawnieniami nadzorczymi. W wyniku przeprowadzonej kontroli rada gminy nie jest zatem władna do wydawania podmiotom kontrolowanym wiążących wytycznych czy poleceń ani też w żadnej innej formie nie może zobowiązywać tych jednostek do określonego zachowania się¹¹⁴. Podzielić należy stanowisko J. Piechy, iż ustawodawca wyraźnie wskazał, że rada gminy realizuje tylko funkcje stanowiące oraz kontrolne, co prowadzi do wniosku, że nie może podejmować czynności wykraczających poza nie¹¹⁵.

Ustrojodawca w przepisie art. 169 ust. 1 Konstytucji RP wskazał, że gmina wykonuje swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Przedmiotowa norma konstytucyjna znalazła swoje rozwinięcie w art. 11a ust. 1 u.s.g., który wprowadza katalog zamknięty organów gminy. Poszerzenie przedmiotowego katalogu o organy pomocnicze organów gminy, w szczególności komisje lub inne struktury t.j. przykładowo prezydium rady, zespoły, konwenty, nie znajduje uzasadnienia prawnego¹¹⁶. W świetle poglądów prezentowanych w orzecznictwie sądowym, modyfikowanie tego katalogu jest niedopuszczalne, bowiem normy określające strukturę organizacyjną organów gminy oraz ich kompetencje i tryb obsadzania stanowisk (funkcji) mają charakter *ius cogens*, do ich zmiany może dojść jedynie w wyniku wyraźnego upoważnienia ustawowego, a nie na mocy norm aktów podustawowych¹¹⁷. Potwierdza powyższe również D. Kurzyna-Chmiel wskazując, że normy określające strukturę organizacyjną organów gminy, ich kompetencje jak i trybu obsadzania stanowisk (funkcji) mają charakter *iuris cogentis*, do zmiany których może dojść wyłącznie w wyniku wyraźnego upoważnienia ustawowego, a nie na mocy norm aktów podustawowych.¹¹⁸

Rada gminy odgrywa wyjątkową rolę, która konstatuje z charakterem tegoż organu jako stanowiąco-kontrolnego, jak również jego wewnętrzną strukturą jako organu kolegialnego. Rada gminy, musi mieć swojego przewodniczącego, pod którego przewodnictwem obraduje. Wybór przewodniczącego jest zatem ustawowym obowiązkiem

¹¹⁴ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*op. cit.*, art. 15, Legalis/el.

¹¹⁵ *Ibidem*;

¹¹⁶ M. Gurdek, Organy jednostek samorządu terytorialnego a organy administracji samorządowej, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 9, str. 76.

¹¹⁷ M. Augustyniak [w:] Prawo administracyjne, M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), Warszawa 2020, str. 443.

¹¹⁸ D. Kurzyna-Chmiel, Zagadnienia dotyczące sfery podziału kompetencji między organ stanowiący/kontrolny oraz wykonawczy gminy [w:] B. Dolnicki (red.) Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2019, str. 275.

radę i powinien być dokonany na jej pierwszej sesji (art. 20 ust. 2c u.s.g.). Przewodniczący stoi na czele organu - rady gminy, reprezentuje go na zewnątrz i organizuje jego wewnętrzną pracę, zaś przy odpowiednio silnym mandacie, w tym również przy udziale politycznego poparcia ma znaczący wpływ na decyzje podejmowane przez organ kolegialny w zakresie jego działania.

W doktrynie podkreśla się, że organami wewnętrznymi, kierującymi pracami rady gminy, co do zasady są: przewodniczący oraz wiceprzewodniczący¹¹⁹. Pogląd, że przewodniczącego rady należy niewątpliwie uznać za organ wewnętrzny rady gminy jest konsekwentnie podnoszony również w orzecznictwie¹²⁰. Oczywiście nie można uznać go za samodzielny organ gminy¹²¹, gdyż ustawodawca wyraźnie wskazał w art. 11a ust. 1 u.s.g., iż organami gminy są wyłącznie rada gminy oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta.

M. Grudek słusznie wskazuje, że: „w strukturze organów administracji publicznej zdarza się jednak i tak, że ta sama osoba może występować w podwójnej roli. Z jednej strony jako członek organu kolegialnego, a z drugiej- jako monokratyczny organ posiadający w określonym zakresie własne kompetencje. (...) Na tle regulacji prawnej i praktyki funkcjonowania kolegialnych organów powstaje pytanie, czy za organ administracji można uznać także przewodniczących tych organów, jeżeli przepisy prawa nie uznają ich wprost za organy, jednakże przyznają im wyraźnie wyodrębnione kompetencje, wykonywane w swoistych dla nich formach”. W ocenie autorki udzielenie pozytywnej odpowiedzi na tak postawione pytanie nie jest wykluczone, lecz stanowiłoby naruszenie pozytywnej teorii organów¹²².

Przewodniczącego rady należy uznać jedynie za organ wewnętrzny rady gminy. W orzecznictwie sądowym, a także w literaturze oraz w praktyce stosowania przepisów przyjął się pogląd, że rada gminy nie może tworzyć innych organów wewnętrznych, niż dopuszcza to ustawa, stąd przewodniczący rady i jego zastępcy nie mogą tworzyć formalnego, statutowego prezydium rady. Można jednak spotkać się z odmiennym stanowiskiem wedle którego „statut może regulować każdą kwestię ustroju swojej jednostki

¹¹⁹ Ł. Złakowski [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Komentarz do art. 19 u.s.g., Warszawa 2011, str. 223.

¹²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2007 r., sygn. akt. II OSK 1456/07, LEX nr 460513.

¹²¹ B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), Administracji publiczna. Ustrój samorządu terytorialnego. Komentarz, tom III, Warszawa 2012, s. 225.

¹²² M. Grudek, Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego, Sosnowiec 2012, str.27-28.

samorządu terytorialnego, która nie została odmiennie uregulowana przez ustawę”¹²³. W mojej ocenie, zgodzić się należy ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie, iż rada gminy nie może tworzyć innych organów wewnętrznych, niż dopuszcza to ustawa. Gwarantuje to zachowanie jednolitości wewnętrznych regulacji statutowych gmin na obszarze całego kraju, a co za tym idzie zapewnienie tożsamyh praw i obowiązków mieszkańców j.s.t. na terytorium Rzeczypospolitej. Jednolite rozwiązania prawne gwarantują mieszkańcom pewność, spójność i stabilność prawa, bez względu na miejsce zamieszkania. Dodatkowo pozytywnie wpływa to na orzecznictwo sądowe, które dzięki zachowaniu zasady, iż każda rada gminy może tworzyć regulacje wyłącznie w granicach ustawy, będzie jednolite na obszarze całego kraju.

1.4. Wybór przewodniczącego rady gminy

Rada gminy, jako organ kolegialny zajmuje wysoką pozycję w samorządzie gminnym, która wynika z demokratycznej legitymacji. Jest to bowiem organ pochodzący, tak jak wójt, z wyborów. Poszczególni radni, czy ich grupy, nie mają statusu organu¹²⁴. Rada musi mieć przewodniczącego, aby móc sprawnie obradować pod jego kierownictwem. Dokonanie wyboru przewodniczącego rady gminy jest jej ustawowym obowiązkiem, który to powinien być dokonany na pierwszej sesji rady. Zgodnie z treścią art. 19 ust.1 u.s.g., poza osobą przewodniczącego rada gminy powinna wybrać również od jednego do trzech wiceprzewodniczących. Dookreślenie wymaganej liczby wiceprzewodniczących powinien zawierać statut gminy, choć w doktrynie występuje również pogląd, że uregulowanie tej kwestii w statucie nie jest obowiązkowe. Pamiętać należy, że osoby wybrane na stanowiska przewodniczącego rady gminy czy wiceprzewodniczących nie mogą być członkami komisji rewizyjnej oraz komisji skarg wniosków i petycji¹²⁵. Podkreślenia także wymaga, że ustawodawca przewidział ograniczenie liczby wiceprzewodniczących do trzech, jednocześnie zastrzegając, iż niedopuszczalne jest niewybranie żadnego wiceprzewodniczącego¹²⁶.

¹²³ W. Kisiel, Statut jednostki samorządu terytorialnego a jej samodzielność [w:] Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 342, P. Chmielnicki, Strażnik prawa, Wspólnota 2004, nr 6, str. 47,

¹²⁴ D. Kurzyńska-Chmiel, Zagadnienia dotyczące sfery podziału kompetencji ...*op. cit.*, str. 279.

¹²⁵ Art. 18 b ust. 2 u.s.g.

¹²⁶ Cz. Martysz, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, B. Dolnicki (red.), Komentarz do art.19 u.s.g., Warszawa 2018, str. 345.

Przewodniczący i wiceprzewodniczący rady gminy pochodzą z wyborów pośrednich. Osoby pełniące funkcje przewodniczącego i jego zastępców są wybierane przez organ stanowiący gminy, na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 u.s.g. Ustawodawca w przepisach ustawy o samorządzie gminnym nie zawarł wymagań kwalifikacyjnych do pełnienia omawianych funkcji, nakazał jednak, by rada wybierała przewodniczącego i wiceprzewodniczących ze swojego grona. Oznacza to, że kandydaci do zajmowania stanowisk przewodniczącego i jego zastępców muszą się legitymować mandatem radnego, czyli posiadać czynne i bierne prawo wyborcze¹²⁷.

Rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i jednego, dwóch albo trzech wiceprzewodniczących w głosowaniu tajnym. W przypadku wyboru zarówno przewodniczącego rady, jak i wiceprzewodniczącego (wiceprzewodniczących) rada podejmuje uchwałę bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym spośród nieograniczonej liczby kandydatów. Dopuszczalne jest również głosowanie w przypadku zgłoszenia wyłącznie jednego kandydata.

Przepis art. 19 ust. 1 u.s.g. wprowadza wyjątek od reguły określonej w art. 14 u.s.g. dotyczącej trybu podejmowania uchwał przez radę gminy¹²⁸, bowiem zasada określona w art. 14 u.s.g. wskazuje, że uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zgodnie z powyższym, aby zmodyfikować tryb głosowania w radzie, musi istnieć ku temu podstawa w ustawie, czyli przepis który nakazuje odmienną zasadę głosowania, przykładem czego jest norma określona w art. 19 u.s.g. W przypadku wyborów na przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy, ustawodawca przewidział nie tylko wymóg głosowania tajnego, ale również zaostrzył rygory związane z wymaganą większością głosów, które należy uzyskać w celu poparcia kandydatury.

A. Wierzbica zasadnie podkreśla, że wymagana przez prawodawcę bezwzględna większość głosów dla podjęcia danej uchwały wskazuje, że sprawa jest na tyle istotna, że wymaga szerokiego poparcia w radzie gminy. Odnosi się to, w szczególności do wyboru innych organów, w tym również wewnętrznych, których członkowie winni mieć stabilne poparcie zabezpieczające przed szybkim odwołaniem. Procedura wyboru wskazanych podmiotów jest odstępstwem od zasadniczego sposobu wypowiedania się rady gminy, jakim jest jawne podejmowanie uchwał zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej

¹²⁷ A. Wierzbica, *Pozycja prawna przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa)*, Samorząd Terytorialny 1–2/2016, LEX/e.

¹²⁸ Cz. Martysz, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...op.cit.*, str. 345.

połowy ustawowego składu rady. Szczególną uwagę zwraca w tym zakresie liczba radnych, w oparciu o którą oblicza się bezwzględną większość głosów. Ustawa o samorządzie gminnym, regulując procedurę wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczących, nie wymaga zachowania bezwzględnej większości ustawowego składu rady gminy, a jedynie bezwzględnej większości głosów radnych faktycznie obecnych na sesji rady gminy przy wyborze do pełnienia funkcji przewodniczącego i jego zastępców. Aspekt ten podkreślono w Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 1998 r., w którym Sąd wskazał, że „w myśl art. 20 ust. 1 ustawy z 5.6.1998 r. u.s.w., wybór przewodniczącego sejmiku województwa wymaga uzyskania w głosowaniu tajnym bezwzględnej większości głosów, a nie bezwzględnej większości ustawowego składu sejmiku województwa”¹²⁹. Zgodzić należy się z A. Wierzbicą, iż w ten sposób *de facto* ustawodawca obniża próg liczby głosów koniecznych do uzyskania przy wyborze przewodniczącego rady gminy i jego zastępców. Uzyskanie bowiem bezwzględnej większości głosów nie dotyczy „co najmniej połowy ustawowego składu rady”, tylko odnosi się do zachowania „obecności co najmniej połowy ustawowego składu”. Tym samym ustawodawca obniża wymagania w zakresie kworum w sprawie głosowania w tym przedmiocie¹³⁰.

Ustawodawca w przepisach ustawy o samorządzie gminnym nie uregulował zasad i trybu zgłaszania kandydatów na stanowisko przewodniczącego rady gminy oraz jego zastępców, należy zatem wnosić, że prawo takie przysługuje każdemu radnemu, który może zgłosić nawet kilku kandydatów, odpowiednio na każde stanowisko. Ustawodawca nie określił również kolejności wyboru radnych na poszczególne stanowiska, jednak nie oznacza to, że może być to kolejność dowolna. Wskazuje na to treść art. 20 ust. 2c u.s.g., który stanowi, że: „Pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy, do czasu wyboru przewodniczącego rady, prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji”¹³¹. Przepis wyraźnie określa,

¹²⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 1998 r., II SA 1696/98, *legalis numer* 42359.

¹³⁰ A. Wierzbica, *Pozycja prawna przewodniczącego i wiceprzewodniczącego ...op.cit.* LEX/el.

¹³¹ Regulacja art. 20 u.s.g. dotyczy zasad zwoływania pierwszej sesji rady gminy. Sposób zwoływania pierwszej sesji rady gminy po wyborach regulują ustępy 2, 2b, 2ba i 2c artykułu 20 u.s.g. Przepisy te przewidują dwa tryby zwoływania pierwszych sesji rady gminy. Tryb pierwszy odnosi się do rady wybranej po upływie 5-letniej, pełnej kadencji poprzedniej rady - art. 20 ust. 2 u.s.g., zaś tryb drugi do rady wybieranej w wyniku wyborów przedterminowych, zorganizowanych wskutek rozwiązania rady lub odwołania jej przed upływem kadencji. Co do przypadku zwołania pierwszej sesji rady gminy, po przeprowadzonych wyborach po upływie pełnej kadencji poprzedniej rady to, w tym zakresie obowiązek zwołania pierwszej sesji rady spoczywa na komisarzu wyborczym. Jest on zobowiązany zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju, ma on też obowiązek doręczyć zawiadomienia o miejscu i terminie sesji wraz z porządkiem obrad w taki sposób, by sesja ta mogła się odbyć w wymienionym wyżej terminie. Tryb drugi ma zastosowanie w przypadkach wyborów przedterminowych. Art. 20 ust 2b u.s.g. wprowadza jednolite rozumienie wyborów przedterminowych, jako trybu wyboru rady gminy, który nie ma zastosowania do wyboru rady po upływie jej pełnej, 5-letniej kadencji. W takim przypadku Prezes Rady Ministrów niezwłocznie wyznacza osobę, która pełni funkcje organów jednostki samorządu gminnego do czasu wyboru nowych organów

że w pierwszej kolejności należy wybrać przewodniczącego rady. Taka kolejność podyktowana jest względami pragmatycznymi, ponieważ radny, który nie został wybrany na stanowisko przewodniczącego rady, może ubiegać się o stanowisko wiceprzewodniczącego.¹³²

Jako potwierdzenie zasadności powyższego twierdzenia, tytułem przykładu wskazać można obowiązującą regulację statutową uchwaloną przez radę gminy Gielniów, w której przyjęto, że prawo zgłaszania kandydatów na funkcję przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy przysługuje każdemu radnemu. Głosowanie na przewodniczącego i każdego z wiceprzewodniczących przeprowadza się oddzielnie¹³³. Szczegółowe rozwiązania w kwestii wyboru przewodniczącego rady gminy oraz jego zastępców zawiera również statut Gminy Jedlińsk, w którym rada gminy przewidziała, iż wybory przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy rozpoczyna się od zgłoszenia kandydatów na sesji rady gminy, a prawo to przysługuje radnemu lub grupie radnych. Następnie konieczne jest uzyskanie co najmniej ustnego potwierdzenia zgody zainteresowanego na kandydowanie. Dalszy etap procedury wyboru dotyczy prezentacji kandydatów w kolejności ich zgłoszenia i odpowiedzi kandydatów na pytania radnych. Po tym fakcie rada gminy powołuje komisję skrutacyjną i następuje przeprowadzenie głosowania. W statucie wyczerpująco uregulowano procedurę wyborczą, w szczególności wskazano, że w pierwszej turze głosowania biorą udział wszyscy zgłoszeni kandydaci umieszczeni na liście w porządku alfabetycznym, a każdy członek rady gminy dysponuje tylko jednym głosem, bez względu na ilość kandydatów. W przypadku nie uzyskania przez żadnego z kandydatów bezwzględnej większości głosów, powtarza się głosowanie w kolejnych turach. Przed każdą kolejną turą, skreśla się z listy tego kandydata, który uzyskał najmniejszą liczbę głosów lub tych kandydatów, którzy uzyskali najmniejszą równą liczbę głosów. Istotne jest, iż każdy z kandydatów może przed lub po zakończeniu kolejnej tury zrezygnować z ubiegania się o wybór, a jego nazwisko wykreśla się z listy kandydatów.

jst oraz zarządza wybory przedterminowe, na osobie tej spoczywa też obowiązek zwołania pierwszej sesji rady gminy. Osoba ta powinna zwołać taką sesję na podobnych zasadach jak w trybie pierwszym, z tym że termin 7-dniowy liczyć się będzie od dnia ogłoszenia wyników wyborów do danej rady. Należy podkreślić, że ustawa nie określa wprost jakichkolwiek skutków niedotrzymania terminu wymienionego w art. 20 ust. 2 oraz 2b, co prowadzi do wniosku, że mają one charakter instrukcyjny. Artykuł 20 ust. 2ba reguluje zaś zasady zwoływania pierwszej sesji rady gminy powstałej w wyniku połączenia gmin lub rady nowo utworzonej gminy. Przepis ten został dodany do u.s.g. na podstawie art. 1 pkt 5 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw i obowiązuje od 1 stycznia 2016 r.

¹³² E. Olejniczak-Szałowska [w:] Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, M. Stahl (red.), Warszawa 2019, str. 445.

¹³³ Uchwała Nr XIII/47/2019 Rady Gminy Gielniów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Gielniów, opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, Warszawa dnia 21 października 2019 r., Poz. 12118, (dostęp elektroniczny z dnia 23.04.2021r.).

Statut przewiduje również, że jeżeli ostatni z kandydatów nie uzyska wymaganej większości głosów, procedurę wyborów rozpoczyna się ponownie od zgłoszenia kandydatów. Odrębnie uregulowano w statucie gminy wybór wiceprzewodniczących rady. Postanowiono, że w pierwszej turze głosowania biorą udział wszyscy zgłoszeni kandydaci umieszczeni na liście w porządku alfabetycznym, zaś każdy członek rady gminy dysponuje dwoma głosami, bez względu na ilość kandydatów. Wiceprzewodniczącym rady zostaje pierwszy i drugi kandydat, którzy uzyskali największą bezwzględną liczbę głosów, jednakże w razie uzyskania takiej samej liczby głosów przez więcej niż dwóch kandydatów, przeprowadza się ponowne głosowanie tylko dla tych kandydatów. W przypadku nie uzyskania przez żadnego z kandydatów wymaganej ilości głosów, powtarza się głosowanie w kolejnych turach. W statucie przewidziano również, że przed każdą kolejną turą głosowania skreśla się z listy tego kandydata, który uzyskał najmniejszą liczbę głosów, każdy z kandydatów może po każdym głosowaniu zrezygnować z ubiegania się o wybór, a jego nazwisko wykreśla się z listy kandydatów, jeżeli ostatni z kandydatów nie uzyska wymaganej większości głosów, procedurę wyborów rozpoczyna się ponownie od zgłaszania kandydatów.¹³⁴

W świetle powołanych regulacji statutowych można przyjąć, iż uregulowanie zasad i trybu zgłaszania kandydatów na stanowisko przewodniczącego rady gminy oraz jego zastępców, może być dokonane zarówno w sposób zwięzły, jak w przypadku gminy Gielniów, określający wyłączenie niezbędne elementy jak np. ilość zastępców, wskazanie uprawnionych do zgłaszania kandydatów itd., jak również jest możliwe doprecyzowanie w statucie gminy, iż szczegółową procedurę wyboru radnego na przewodniczącego rady gminy i radnych na wiceprzewodniczących rady gminy określają odrębne regulaminy przyjęte w drodze uchwały¹³⁵. Dobrym rozwiązaniem jest też uszczegółowienie bezpośrednio w statucie gminy zasad i trybu zgłaszania kandydatów na stanowisko przewodniczącego rady gminy oraz jego zastępców, jak uczyniła to przykładowo Gmina Jedlińsk.

Z powołanych wyżej przykładów można wysnuć wniosek, iż zakres regulacji dokonywany przez poszczególne gminy jest bardzo różnorodny, poczynając od bardzo okrojonych zapisów, powołujących się w zasadzie na regulację ustawową, po szczegółowe i rozbudowane regulacje prawne, przewidujące przebieg procedury wyborczej/odwoławczej,

¹³⁴ Uchwała Nr VII/20/2019 Rady Gminy Jedlińsk z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Jedlińsk, opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, Warszawa dnia 04 czerwca 2019 r. Poz. 7049, (dostęp elektroniczny z dnia 23.04.2021r.).

¹³⁵ Zgodnie z Rozstrzygnięciem wojewody dolnośląskiego z dnia 29 sierpnia 2011 r., Dolno.2011/184/3134, NK-N.4131.383.2011.MS6-1, Legalis/el.: „W ramach wewnętrznej organizacji i trybu pracy rady gminy mieszczą się sprawy związane z określeniem liczby wiceprzewodniczących rady (art. 19 u.s.g.), uszczegółowienie procedury głosowania, w tym głosowania wyboru radnego na przewodniczącego i wiceprzewodniczących (wiceprzewodniczącego) oraz inne sprawy organizacyjne, nieunormowane w ustawie”.

z możliwością dalszego doprecyzowania jej w odrębnych i dodatkowych aktach wewnętrznych - uchwałach szczegółowych czy regulaminach, przyjmowanych każdorazowo przez radę gminy.

Moim zdaniem należy opowiedzieć się za wyczerpującym uregulowaniem w statucie gminy przedmiotowych kwestii, ponieważ zastosowanie regulacji szczegółowej rozwiązuje wiele problemów interpretacyjnych związanych z praktyką stosowania przepisów oraz gwarantuje stabilność, jawność i przejrzystość procedury wyboru. Jednakże w braku wewnętrznych regulacji w przedmiotowym zakresie, należy przeprowadzić głosowanie w oparciu o samą regulację ustawową i w tym zakresie przede wszystkim dążyć do zrealizowania zasady tajności głosowania. Brak regulacji statutowej w przedmiocie trybu wyboru przewodniczącego rady nakazuje konieczność zastosowania pewnych standardów głosowania i zachowania określonej procedury w ramach tego głosowania.

Procedura wyborów dokonywanych przez radę gminy na funkcję przewodniczącego oraz wiceprzewodniczących jest wieloetapowa. Składają się na nią, poza omówionym wyżej zgłaszaniem kandydatów lub kandydata na stanowisko, następujące elementy: sporządzanie kart do głosowania, które posłużą radnym w celu oddania głosów, wybór komisji skrutacyjnej, przeprowadzenie głosowania i ogłoszenie jego wyników.

Wybory na przewodniczącego rady gminy rozpoczynają się od powołania komisji skrutacyjnej, która jest odpowiedzialna za przeliczenie oddanych w wyborach głosów. Powołanie komisji wymaga określenia liczby jej członków. Po ustaleniu liczby członków przystępuje się do obsadzenia miejsc w komisji. W tym przedmiocie należy zapewnić radnym możliwość zgłaszania kandydatur. Każda osoba zgłoszona do komisji powinna wyrazić zgodę na kandydowanie, ponieważ członkami komisji skrutacyjnej nie powinni być radni, którzy zamierzają kandydować na głosowane stanowiska. Powołanie komisji skrutacyjnej następuje poprzez podjęcie przez radę gminy uchwały o powołaniu komisji skrutacyjnej. Głosowanie odbywa się tu na zasadach ogólnych, tj. zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym¹³⁶. Po ukonstytuowaniu się komisji skrutacyjnej, komisja przystępuje do procedury wyboru przewodniczącego rady, umożliwiając radnym zgłaszanie kandydatur na stanowisko przewodniczącego. Ten etap również powinien precyzować statut gminy,

Przykładowe regulacje w przedmiotowym zakresie zawiera, statut uchwalony przez radę gminy Przyłęk, w którym rada gminy określiła, że głosowanie tajne na sesji przeprowadza się przy pomocy przygotowanych kart do głosowania, zgodnie z ustalonymi

¹³⁶ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*op. cit.*, art. 19, Legalis/el.

każdorazowo przez radę zasadami lub regulaminem. Spełnienie warunku tajności polega na zapewnieniu radnemu możliwości dyskretnego oddania głosu bez wglądu innych osób. W statucie gminy wskazano, że głosowanie tajne przeprowadza komisja skrutacyjna. Komisja skrutacyjna, przed przystąpieniem do głosowania, objaśnia radnym sposób głosowania, w tym szczególnie sposób wypełnienia karty do głosowania i przeprowadza je, wyczytując kolejno nazwiska radnych z listy obecności, którzy następnie wrzucają do urny otrzymane wcześniej karty do głosowania. Po przeliczeniu głosów publicznie, na sali obrad, przez komisję skrutacyjną, przewodniczący komisji skrutacyjnej odczytuje protokół z przeprowadzonego głosowania, zawierający wyniki głosowania. W przypadku głosowania w sprawie wyboru lub powołania osób, przewodniczący obrad, przed zamknięciem listy kandydatów weryfikuje zgodę każdego pretendenta na kandydowanie. Kolejno poddaje pod głosowanie zamknięcie listy kandydatów lub ogłasza zakończenie zgłaszania kandydatów i zarządza głosowanie. Zgoda kandydata może być wyrażona na piśmie lub w inny, niebudzący wątpliwości sposób.¹³⁷ Również w statucie Miasta i Gminy Wiskitki szczegółowo opisano procedurę głosowania nad wyborem przewodniczącego rady gminy i jego zastępców. Statut przewiduje, że każdorazowo rada ustala sposób głosowania, a samo głosowanie przeprowadza wybrana z grona rady Komisja skrutacyjna z wyłonionym spośród siebie przewodniczącym. Głosowanie odbywa się w sposób tajny, a radni głosują za pomocą kart ostemplowanych pieczęcią rady. Kolejno w statucie wskazano, że Komisja skrutacyjna przed przystąpieniem do głosowania objaśnia sposób głosowania i przeprowadza je, wyczytując kolejno radnych z listy obecności. Liczba kart do głosowania odpowiada liczbie radnych obecnych na sesji. Po przeliczeniu głosów przewodniczący Komisji skrutacyjnej odczytuje protokół, podając wynik głosowania. Karty z oddanymi głosami i protokół głosowania stanowią załącznik do protokołu z sesji. Regulacja statutowa przewiduje również, że w przypadku głosowania w sprawie wyborów osób, przewodniczący obrad przed zamknięciem listy kandydatów pyta każdego z nich o zgodę na kandydowanie, a po otrzymaniu odpowiedzi twierdzącej zarządza wybory.¹³⁸

Wskazać należy, że doprecyzowanie w przedstawiony powyżej sposób procedury wyborów dokonywanych przez radę gminy na funkcję przewodniczącego oraz wiceprzewodniczących rady gminy jest dobrą praktyką, wynika z poglądów prezentowanych

¹³⁷ Uchwała Nr 86/XVI/19 Rady Gminy Przyłęk z dnia 15 października 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Przyłęk Warszawa, opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, Warszawa dnia 24 października 2019 r., Poz. 12173, (dostęp elektroniczny z dnia 23.04.2021r.).

¹³⁸ Uchwała Nr 82/XXIV/20 Rady Gminy Wiskitki z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie Statutu Miasta i Gminy Wiskitki, opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, Warszawa dnia 8 grudnia 2020 r. Poz. 12302, (dostęp elektroniczny z dnia 23.04.2021r.).

w doktrynie i orzecznictwie sądowym lecz nie jest obligatoryjne według przepisów ustawy o samorządzie gminnym. W braku przedmiotowych postanowień, przyjąć należy, że każdy radny ma prawo zgłaszać swojego kandydata lub kandydatów na przewodniczącego i jego zastępców. Zgłoszony kandydat powinien wyrazić zgodę na kandydowanie. Nieobecność zgłoszonego kandydata nie może go dyskwalifikować, jednakże podstawą uznania takiej osoby za kandydata jest wyrażenie przez niego zgody. Kolejno komisja skrutacyjna powinna przygotować odpowiednie karty do głosowania.

Następnym krokiem procedury wyborczej jest oddawanie głosów przez radnych, czy to przy użyciu urny do głosowania czy inny zwyczajowy sposób, przede wszystkim przestrzegając zasady tajności głosowania. Po zakończeniu etapu oddawania głosów komisja skrutacyjna powinna dokonać przeliczenia głosów oraz sporządzić protokół. Protokół w szczególności zawiera informacje takie jak: data głosowania, liczba oddanych głosów i liczba głosów oddanych na poszczególnych kandydatów. Protokół powinien zostać podpisany przez wszystkich członków komisji skrutacyjnej. Ostatnim etapem procedury głosowania jest ogłoszenie wyników głosowania. Jeśli dany kandydat uzyskał bezwzględną większość głosów w głosowaniu, w którym wzięła udział co najmniej połowa ustawowego składu rady, zostaje uznany za wybranego na przewodniczącego rady gminy¹³⁹.

W praktyce stosowania regulacji dotyczących procedury wyborczej względem przewodniczącego rady gminy i jego zastępców pojawia się problem polegający na tym, czy na jednej karcie do głosowania wymienieni mogą być wszyscy kandydaci na przewodniczącego rady gminy i czy radny może w takim przypadku oddać więcej niż jeden głos. Należy opowiedzieć się za rozwiązaniem, które umożliwia umieszczenie na jednej karcie do głosowania kilku kandydatów, z tym zastrzeżeniem, że w takim przypadku radnemu przysługuje tylko jeden głos.

Procedura wyborcza przeprowadzana względem przewodniczącego rady gminy i jego zastępców składa się z dwóch aktów. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 31 sierpnia 2000 r., sygn. akt II SA 762/00¹⁴⁰ wskazał, że: „w procesie wyborów dokonywanych na funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady są dwa akty. Pierwszy z nich realizuje się w głosowaniu tajnym przez oddanie głosów na kandydatów, a następnie ogłoszenia wyników przez komisję skrutacyjną. Jest to akt podstawowy i decydujący o wyborze, natomiast jego uzewnętrznienie następuje w formie uchwały rady gminy

¹³⁹ *Ibidem*

¹⁴⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2000 r. II SA 762/00 LEX nr 54151.

stwierdzającej wybór na jedną z powyższych funkcji, mającej charakter wyłącznie deklaratoryjny. Brak podjęcia na tej samej sesji uchwały stwierdzającej wybór osoby, która w głosowaniu tajnym uzyskała wymaganą większość głosów, nie powoduje unieważnienia aktu wyboru potwierdzonego protokołem komisji skrutacyjnej ani dopuszczalności ponowienia od początku całej procedury wyborczej. W takiej sytuacji należy w możliwie najkrótszym terminie podjąć brakującą uchwałę rady gminy, a powstała zwłoka w doręczeniu jej wojewodzie wpływa tylko na sposób liczenia terminu wykorzystania jego uprawnień nadzorczych”.

Pogląd ten należy w mojej ocenie w pełni podzielić, z uwagi na fakt, że podjęcie dodatkowej uchwały o charakterze deklaratoryjnym wynika z konieczności umożliwienia wykonywania wojewodzie swoich uprawnień nadzorczych. Powyższe potwierdza również A. Wierzbica, która wskazuje, że wybór przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady składa się z dwóch etapów. Etap pierwszy, którym jest oddanie głosów przez poszczególnych radnych na kartach do głosowania oraz etap drugi, którym jest podjęcie uchwały przez organ stanowiący w sprawie wyboru przewodniczącego bądź wiceprzewodniczącego rady. Autorka słusznie wskazuje, że do prawnie skutecznego wyboru przewodniczącego czy wiceprzewodniczącego rady dochodzi w chwili, gdy ostatni z radnych uprawnionych do głosowania wrzuci swój głos do urny, o ile zostanie zachowany wymóg bezwzględnej większości głosów na danego kandydata. Okoliczność niepodjęcia uchwały przez radę pozostaje zatem bez znaczenia dla skuteczności wyboru przewodniczącego bądź wiceprzewodniczącego¹⁴¹.

W przedmiotowej materii odmienny pogląd prezentuje Cz. Martysz, którego zdaniem w opisanym wyżej przypadku po ogłoszeniu wyniku wyborów nie należy podejmować formalnej uchwały o charakterze deklaratoryjnym, ale sporządzić formalną uchwałę potwierdzającą wynik głosowania, zgodnie z art. 14 u.s.g. gdyż rada gminy jako organ kolegialny podejmuje swoje rozstrzygnięcia w formie uchwały, zatem sam akt głosowania, jako wyraz woli rady, jest niezbędnym warunkiem sporządzenia struktury formalnej uchwały w postaci dokumentu urzędowego. Innymi słowy, z chwilą ogłoszenia przez komisję skrutacyjną wyników wyboru przewodniczącego rady osoba, która uzyskała wymaganą większość głosów, stała się przewodniczącym rady i fakt ten, na podstawie protokołu komisji skrutacyjnej, jest podstawą prawną do sporządzenia formalnego aktu wyboru, a więc sporządzenia uchwały rady gminy o wyborze określonej osoby na stanowisko

¹⁴¹ A. Wierzbica, *Pozycja prawna przewodniczącego i wiceprzewodniczącego...op. cit.*, LEX/el.

przewodniczącego rady gminy. Akt ten jest niezbędny także do tego, aby przesłać go do wojewody, a także pozostawić w aktach rady gminy, łącznie z protokołem komisji skrutacyjnej. Należy jednak zaznaczyć, że tak sporządzonej formalnie uchwały nie na leży poddawać pod głosowanie, bo wybór przewodniczącego rady został już dokonany¹⁴².

Podsumowując procedurę wyborczą na przewodniczącego rady gminy i jego zastępców, zasadniczo więc wyróżnić można dwa etapy. Pierwszy z nich realizowany jest w głosowaniu tajnym przez oddanie głosów na kandydatów, a następnie ogłoszenie wyników przez komisję skrutacyjną. Jest to akt podstawowy i decydujący o wyborze, przy czym jego uzewnętrznienie następuje w etapie drugim, w formie uchwały rady gminy, która zostaje podjęta na podstawie art. 19 ust. 1 u.s.g. stwierdzającej wybór na jedną ze wskazanych funkcji, mającej wyłącznie charakter deklaratoryjny.

Na gruncie stosowania powyższych przepisów dotyczących procedury wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy, pojawiają się wątpliwości w zakresie zasadności wyłączenia radnego od głosowania w związku z jego interesem prawnym, sprowadzające się do udzielenia odpowiedzi na pytanie czy radny kandydat do pełnienia funkcji przewodniczącego rady gminy lub jego zastępców powinien wyłączyć się od głosowania nad swoją kandydaturą ze względu na to że dotyczy ono jego interesu prawnego.¹⁴³

Zagadnienie powyższe jest rozbieżnie oceniane w doktrynie i orzecznictwie sądowym. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 stycznia 2010 r. sygn. akt. II OSK 1865/09, sąd uznał, że art. 19 ust. 1 u.s.g. stanowi podstawę do uznania interesu radnego w byciu wybranym jako przewodniczący rady za interes prawny, ponieważ przesądza o biernym prawie wyborczym radnego danej rady gminy. W ocenie sądu głosowanie w sprawie wyboru przewodniczącego rady gminy dotyczy także interesu prawnego kandydata na to stanowisko o charakterze majątkowym¹⁴⁴. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 29 lipca 2009 r. sygn. akt II SA/Rz 444/09¹⁴⁵ i wskazał, że nie można zawęzić interesu prawnego, o którym mowa w art. 25a u.s.g., do przepisów wyłącznie prawa materialnego, ponieważ interes prawny może wynikać

¹⁴² Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym...*op.cit.*, str. 346.

¹⁴³ Zgodnie z treścią art. 25a u.s.g. radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.

¹⁴⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1865/09, Legalis Numer 223377.

¹⁴⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Rzeszowie z dnia 29 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 444/09, Legalis Numer 241704.

z przepisów prawa ustrojowego, do których należą, w szczególności przepisy, z których wynika prawo radnego do ubiegania się o funkcję przewodniczącego rady gminy¹⁴⁶.

Odmienne ocenił przedmiotową kwestię Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 30 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 486/11¹⁴⁷, w którym uznał, że dokonując oceny interesu prawnego radnego kandydującego do objęcia stanowiska przewodniczącego rady nie sposób pominąć, iż kompetencje takiej osoby zostały ściśle ustawowo określone, a w zasadzie ograniczone, o czym świadczy użyty w art. 19 ust. 1 u.s.g. zwrot „wyłącznie”, do organizowania pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Trudno realizację przedmiotowych kompetencji powiązać z wyciąganiem korzyści ze sprawowanego mandatu. W ocenie sądu wzięcie przez radnego udziału w głosowaniu nad własną kandydaturą na przewodniczącego rady nie narusza dyspozycji art. 25a u.s.g., bowiem podejmowanie uchwały o wyborze przewodniczącego nie jest związane ze sprawami majątkowymi radnego kandydującego na to stanowisko, a uczestniczenie w głosowaniu osoby zainteresowanej wynikiem głosowania nie powoduje zjawisk korupcyjnych, któremu przepis ten powinien służyć¹⁴⁸.

Problematykę interesu prawnego osoby kandydującej na przewodniczącego bądź wiceprzewodniczącego rady porusza A. Wierzbica i wskazuje, że była ona wielokrotnie analizowana w doktrynie. W konsekwencji tych rozważań sformułowano pogląd, z którego wynika, że uchwały rady dotyczące wyborów wewnętrznych w obrębie rady gminy, związane z organizacją pracy danej rady, gdzie na daną funkcję wybrany może być wyłącznie radny, czyli w szczególności w przedmiocie wyboru przewodniczącego rady, jego zastępców, członków komisji rady itp., nie będą ze swej natury objęte dyspozycją art. 25a u.s.g. W tym przypadku trafne będzie stanowisko, że głosowanie radnego, nawet gdy dotyczy wyboru tego radnego na przewodniczącego rady, nie jest wyrazem interesu prawnego tego radnego, lecz jest to realizacja swojego rodzaju kompetencji organizacyjnej, do decydowania o której radny jest z mocy art. 24 u.s.g., uprawniony. A. Wierzbica podkreśla również, że przedstawiciele literatury krytycznie odnoszą się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 stycznia 2010 r. sygn. akt. II OSK 1865/09¹⁴⁹, upatrującego interesu prawnego u osoby kandydującej na stanowisko przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady, niejednokrotnie wskazując, że sposób rozumienia interesu prawnego przyjęty przez Naczelną

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 486/11, LEX nr 1086882.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1865/09, Legalis nr 223377.

Sąd Administracyjny w przedmiotowym wyroku może prowadzić do absurdalnych wniosków i uznania, przykładowo, że każdy radny ma interes prawny w sprawie dotyczącej wysokości diet. Treść tej uchwały przesądzi bowiem o wysokości świadczenia pieniężnego, które radny otrzymywać będzie z tytułu pełnienia swojej funkcji. Stąd z kolei wynikałoby, że wszyscy radni byłiby z mocy art. 25a u.s.g. wyłączeni z udziału w głosowaniu uchwałą w tym przedmiocie. Kompetencja rady, wynikająca z art. 25 ust. 4 u.s.g. stałaby się niewykonalna z uwagi na treść innego przepisu tej samej ustawy. Analizując tezy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁵⁰, można dojść do wniosku, że również 19 ust. 1 u.s.g. jest przepisem niewykonalnym, gdyż wszyscy radni powinni być wyłączeni z głosowania nad wyborem przewodniczącego rady, niezależnie od tego, jaka kandydatura jest głosowana, a to z uwagi na fakt, że przewodniczącym rady może zostać wybrana osoba wyłącznie spośród radnych. Skoro radny ma interes prawny w sprawie głosowania nad jego kandydaturą, to taki sam interes prawny ma w głosowaniu nad każdą inną kandydaturą. Odrzucenie kandydatury jednego radnego zwiększa przecież szanse na wybór na tę funkcję każdego z pozostałych radnych. Odrzucanie kolejnych kandydatur zwiększa szanse pozostałych radnych. W takim przypadku interes prawny nie spełniałby warunku aktualności, lecz miałby jedynie charakter ewentualny¹⁵¹.

W mojej ocenie należy przychylić się do stanowiska przyjmującego, że radny - kandydat na stanowisko przewodniczącego rady gminy lub jego zastępcę, nie ma obowiązku wyłączyć się od głosowania nad swoją kandydaturą z uwagi na swój interes prawny odnoszący się do wyniku głosowania.

1.5. Odwołanie przewodniczącego rady gminy

Zgodnie z regulacją art. 19 ust. 4 u.s.g. odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy następuje na wniosek, złożony przez co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy w trybie głosowania tajnego, bezwzględną większością

¹⁵⁰ W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1865/09, LEX nr 560892 sformułowano następujące tezy:

1. Przepis art. 19 ust. 1 u.s.g. stanowi podstawę do uznania interesu radnego w zostaniu wybranym przewodniczącym rady za interes prawny, ponieważ przesądza o biernym prawie wyborczym radnego danej rady gminy.
2. Niedopuszczalna jest taka wykładnia art. 25a u.s.g., która nadaje temu przepisowi takie samo znaczenie jak art. 24 ust. 2 u.s.w. mimo, że ten ostatni przepis wyraźnie ogranicza prawo radnego do brania udziału w głosowaniu, ze względu na jego interes prawny, tylko do określonej kategorii spraw majątkowych.
3. Głosowanie w sprawie wyboru przewodniczącego rady gminy dotyczy również interesu prawnego kandydata na to stanowisko o charakterze majątkowym.

¹⁵¹ A. Wierzbica, *Pozycja prawna przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady ...op.cit.*, LEX/el.

głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Procedura odwołania przewodniczącego rady gminy oraz jego zastępców jest częściowo uregulowana w ustawie, a pozostałe kwestie natury technicznej winny znaleźć miejsce w regulacji statutowej. Bezsporne jest, że jedynie wniosek określonej grupy radnych może rozpocząć procedurę odwołania przewodniczącego rady gminy¹⁵². Złożenie wniosku w tej sprawie przez mniejszą liczbę radnych, niż przewidziana w przepisie 1/4 ustawowego składu rady gminy, nie będzie skutkowało poddaniem go pod głosowanie, a w razie podjęcia uchwały bez wymaganej większości wnioskodawców uchwała taka będzie nieważna. Ustawodawca nie wymaga, aby wniosek zawierał uzasadnienie, wobec powyższego wniosek będzie prawnie skuteczny także bez uzasadnienia. Zdaniem Cz. Martysza obowiązku uzasadnienia wniosku w sprawie odwołania przewodniczącego rady gminy lub jego zastępców nie można także wprowadzić do statutu gminy, podobnie jak nie można ograniczać częstotliwości składania wniosków w tej sprawie. Jednakże w ocenie Cz. Martysza, brak uzasadnienia wniosku czyni go mniej wiarygodnym oraz może znacznie przedłużyć debatę w tym przedmiocie, a w konsekwencji spowodować odmowę odwołania przewodniczącego. Ustawodawca nie wymaga także, aby wniosek był złożony na piśmie, wobec powyższego może być również złożony na sesji rady gminy czy też ustnie do protokołu. Nie budzi jednak żadnych wątpliwości, że wniosek powinien być podpisany, i to zarówno wtedy, gdy jest składany na piśmie, jak i wtedy, gdy jest składany ustnie do protokołu w biurze rady¹⁵³.

W kwestii wymogów formalnych wniosku radnych o odwołanie przewodniczącego rady gminy i jego zastępców w orzecznictwie ugruntował się pogląd wyrażony m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 14 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Ke 820/13¹⁵⁴, w którym sąd, wskazał iż wniosek o odwołanie przewodniczącego czy wiceprzewodniczących rady gminy można złożyć na sesji czy też ustnie do protokołu. W każdym jednak przypadku winien być podpisany przez właściwą liczbę radnych, gdyż tylko tak można stwierdzić, spełnianie wymogów ustawowych. Ponadto, sąd w uzasadnieniu rozstrzygnięcia, zwrócił uwagę na wyrażony w nauce prawa pogląd, że radni wnioskujący o odwołanie przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego muszą złożyć wniosek w formie pisemnej i to co najmniej na 7 dni przed planowaną sesją, o ile przewodniczący nie rozesłał już zawiadomień z ustalonym porządkiem obrad. Wniosek musi zawierać projekt uchwały w sprawie odwołania, zaś jeśli statut gminy zawiera regulacje

¹⁵² J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art. 19, Legalis/el.

¹⁵³ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*op.cit.*, str. 346.

¹⁵⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 14 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Ke 820/13, Legalis nr 769398.

dotyczące konieczności uzasadnienia projektu uchwały, to i takie uzasadnienie musi być zawarte we wniosku. W każdym jednak przypadku wniosek winien być podpisany przez właściwą liczbę radnych, gdyż tylko tak można stwierdzić, czy wymóg z art. 19 ust. 4 u.s.g. został spełniony czy też nie¹⁵⁵.

Podobnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 447/08¹⁵⁶, w którym wskazał, że ustawodawca nie określa terminów podejmowania uchwał w przedmiocie wyboru nowego przewodniczącego oraz wiceprzewodniczących rady gminy, wobec czego możliwe jest przyjęcie ich na tej samej sesji, na której zgłoszono rezygnacje. W ocenie NSA, w przypadku braku przepisów ustawowych możliwe jest statutowe uregulowanie kwestii nie przesadzonych na płaszczyźnie ustawowej¹⁵⁷. Akt odwołania następuje w głosowaniu tajnym. Dla odwołania przewodniczącego rady konieczne jest, aby za jego odwołaniem oddano bezwzględną większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

Bezwzględną większość głosów, w aspekcie procedury odwoławczej przewodniczącego rady gminy, zdefiniował Wojewódzki Sąd Administracyjny siedzibą w Poznaniu w wyroku z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt SA/Po 188/11¹⁵⁸, w którym wskazał, że pojęcie "bezwzględnej większości głosów" powinno być rozumiane jako uzyskanie co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, a zatem głosów przeciwnych i wstrzymujących. Sformułowanie "bezwzględną większością głosów" odnosi się do liczby głosów ważnie oddanych. Od pojęcia "bezwzględnej większości głosów" należy jednocześnie odróżnić wymóg, iż wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady dokonuje się "w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady". To ostatnie wyrażenie określa quorum konieczne do ważnego przeprowadzenia głosowania i oznacza liczbę całkowitą głosów oddanych (sumę głosów ważnych i nieważnych)"¹⁵⁹.

Ze względów praktycznych głosowanie w przedmiocie odwołania przewodniczącego powinno odbywać się na końcu, jako ostatni punkt sesji, w porządku obrad której został on przewidziany. W przypadku odwołania przewodniczącego jego obowiązki powinien przejąć wiceprzewodniczący rady. W sytuacji, gdy w danej radzie jest więcej niż jeden

¹⁵⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 14 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Ke 820/13, Legalis nr 769398.

¹⁵⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 447/08, Legalis nr 159212.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 maja 2011, sygn. akt SA/Po 188/11, Legalis nr 435070.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

wiceprzewodniczący, obowiązki przewodniczącego przejmuje zawsze wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem zgodnie z art. 19 ust. 2 u.s.g., albowiem z chwilą odwołania przewodniczącego rady gminy wygasają wydane przez niego upoważnienia. Odwołanie wiceprzewodniczącego rady następuje na takich samych zasadach jak odwołanie przewodniczącego rady¹⁶⁰.

Jako przykład regulacji statutowej dookreślającej procedurę odwołania przewodniczącego rady gminy i jego zastępców, warto wskazać w szczególności rozwiązanie zastosowane przez Gminę Siennica. Rada gminy w regulacji statutowej przewidziała, że w przypadku odwołania z funkcji, bądź wygaśnięcia mandatu przewodniczącego lub jednego z wiceprzewodniczących rady przed upływem kadencji, rada na swej najbliższej sesji dokona wyboru na wakujące stanowisko. W przypadku nieobecności przewodniczącego i nie wyznaczeniu przez niego wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący starszy wiekiem. Kolejno w statucie radni uregulowali, że „rada może odwołać przewodniczącego z pełnionej funkcji przed upływem kadencji. Wniosek o odwołanie przewodniczącego rady musi wnieść co najmniej 1/4 ustawowego składu Rady. Wniosek składa się na piśmie wraz z uzasadnieniem podczas obrad sesji. rada wszczyna procedurę odwoławczą, gdy wniosek o odwołanie zostanie przyjęty do porządku obrad. Procedura rozpatrzenia wniosku o odwołanie przewodniczącego rady jest następująca:

- 1) obrady sesji prowadzi Wiceprzewodniczący, który przedstawia wniosek o odwołanie,
- 2) dyskusja,
- 3) przeprowadzenie głosowania tajnego, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady,
- 4) wynik głosowania rozstrzyga bezwzględna większość głosów. W przypadku odwołania Przewodniczącego Rady, Rada przeprowadza wybory Przewodniczącego Rady na najbliższej sesji.”¹⁶¹

Przyjmowanie przez radę gminy tak szczegółowych rozwiązań statutowych należy ocenić pozytywnie. Dzięki precyzyjnym regulacjom statutu gminy, odnoszącym się do odwołania przewodniczącego rady gminy, zachowana jest jasność działania w radzie i możliwe jest uniknięcie zamieszania i niepewności, które z reguły towarzyszą tym trudnym sytuacjom.

¹⁶⁰ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art. 19, Legalis/el.

¹⁶¹ Obwieszczenie Nr 1/2020 Rady Gminy W Siennicy z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Siennica, opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego Warszawa, dnia 03 grudnia 2020 r. Poz. 12027, (dostęp elektroniczny z dnia 23.04.2021r.).

1.6. Złożenie rezygnacji przez przewodniczącego rady gminy

Ustawodawca wyraźnie odróżnia odwołanie przez radę gminy przewodniczącego rady oraz jego zastępców od przyjęcia ich rezygnacji. Potwierdza to nie tylko brzmienie samej gminnej ustawy samorządowej, ale i ugruntowane orzecznictwo sądowe. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 10 maja 2017 r. sygn. akt II SA/Ke 187/17¹⁶² wskazał, że zgodnie z art. 19 ust. 5 i 6 u.s.g. w przypadku rezygnacji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rada podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia tej rezygnacji nie później niż w ciągu 1 miesiąca od dnia złożenia rezygnacji. Zaniechanie tego obowiązku przez radę gminy i niepodjęcie uchwały, w przedmiotowym zakresie i określonym prawem terminie, jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji przez radę gminy z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała. Sąd wskazał ponadto, że za wewnątrznie sprzeczną uznać należy uchwałę z jednej strony zatytułowaną „w sprawie przyjęcia rezygnacji wiceprzewodniczącego rady miasta”, wskazującą w podstawie prawnej m.in. art. 19 ust. 5 u.s.g., podczas gdy w treści uchwały zamiast o przyjęciu rezygnacji mowa jest o odwołaniu radnego z funkcji wiceprzewodniczącego.

W doktrynie i orzecznictwie prezentowany jest pogląd, wskazujący że nie ma podstaw prawnych ku temu, aby przyjęcie rezygnacji przewodniczącego rady, czy też wiceprzewodniczących miało nastąpić w trybie właściwym do wyboru i odwołania przewodniczącego rady z funkcji, gdyż przepis art. 19 ust. 5 u.s.g. nie przewiduje głosowania tajnego nad przyjęciem rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady. Przedmiotowe stanowisko zostało wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 304/05.¹⁶³, jak również, w głosie aprobowym do w/w wyroku autorstwa A. Ostapskiego¹⁶⁴. W opinii glosatora przepis art. 19 ust. 5 u.s.g. nie nakazuje, aby uchwała w sprawie przyjęcia rezygnacji przewodniczącego rady gminy lub wiceprzewodniczącego rady gminy podejmowana była w głosowaniu tajnym, co ma miejsce w przypadku regulacji dotyczącej odwołania przewodniczącego rady gminy lub wiceprzewodniczącego. Przeprowadzenie głosowania w sprawie przyjęcia rezygnacji przewodniczącego rady gminy lub wiceprzewodniczącego rady gminy w formie głosowania tajnego jest niedopuszczalne

¹⁶² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Kielcach z dnia 10 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 187/17, Legalis numer 1634056.

¹⁶³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2006, sygn. akt III SA/Wr 304/05, Legalis numer 161599.

¹⁶⁴ A. Ostapski, Glosa aprobowym do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 2 lutego 2006 r. (III SA/Wr 304/05), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”, 2020, nr 2020/2/105-111, LEX/el.

i stanowiłoby tym samym nieprzewidziane w ustawie o samorządzie gminnym odstępstwo od zasady jawności działalności, a to zaś świadczyłoby dodatkowo o zastosowaniu niemającej podstaw w przedmiotowej sprawie wykładni rozszerzającej. Jak słusznie zauważa A. Ostapski regulacje dotyczące sposobu głosowania przez organ stanowiący gminy należy interpretować, w razie wątpliwości prawnych, nie tylko pod kątem technicznym, ale jako urzeczywistnienie zasady jawności, w tym w szczególności w aspekcie jawności podejmowania rozstrzygnięć przez władzę publiczną, co jest kolejno warunkiem koniecznym i przesłanką demokratyzacji procesów politycznych oraz służy urzeczywistnieniu konstytucyjnego prawa do informacji. Autor wskazuje również, że zasada jawności życia publicznego nie może być rozumiana wąsko, wyłącznie jako jawność obrad rady gminy, lecz szeroko jako jawność głosowań przy podejmowaniu uchwał przez radę gminy. Mieszkańcy wspólnoty samorządowej powinni mieć ustawowo zagwarantowaną możliwość przysłuchiwania się wystąpieniom radnych podczas jawnych sesji rady gminy, lecz także możliwość konfrontacji wypowiedzi radnych z ich wiążącym stanowiskiem wyrażonym w akcie głosowania jawnego. Jednocześnie glosator wskazuje, że całkowita rezygnacja z głosowań tajnych nie znajduje uzasadnienia, gdyż ten sposób głosowania umożliwia radnemu rady gminy wyrażenie stanowiska w sposób nieskrępowany, niepoddany naciskom z żadnej strony, w sposób zgodny z jego wiedzą, poglądami i sumieniem¹⁶⁵. Analogicznie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 listopada 2000 r., sygn. akt II SA/Wr 144/99¹⁶⁶, wskazując, że w przeciwieństwie do odwołania uchwała rady gminy w sprawie przyjęcia rezygnacji jej przewodniczącego lub jego zastępców podejmowana jest większością zwykłą w głosowaniu jawnym.

Odmienne stanowisko prezentuje Ł. Złakowski, jego zdaniem, pomimo że nie zostało to wprost wyartykułowane przez ustawodawcę w przepisie art. 19 ust. 5 u.s.g., należy stwierdzić, iż w odniesieniu do uchwały rady gminy podejmowanej w przedmiocie przyjęcia rezygnacji przewodniczącego rady gminy lub też jego zastępców występują analogiczne wymagania w zakresie bezwzględnej większości oraz tajności głosowania, jak w odniesieniu do uchwał podejmowanych w przedmiocie odwołania przewodniczącego rady i wiceprzewodniczących. Rada gminy może rezygnację przyjąć lub też odrzucić. Jednakże niepodjęcie uchwały, w ciągu 1 miesiąca od dnia złożenia rezygnacji przez przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego czy wiceprzewodniczących jest równoznaczne z przyjęciem

¹⁶⁵ A. Ostapski, Glosa aprobujać do wyroku ...op.cit., LEX/ el.

¹⁶⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2000 r., sygn. akt II SA/Wr 144/99, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”, 2001, nr 2001/1, poz. 14.

rezygnacji przez radę gminy z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała¹⁶⁷.

W przypadku odwołania lub przyjęcia rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących oraz niewybrania w ich miejsce osób do pełnienia tych funkcji w terminie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji albo od dnia odwołania, sesję rady gminy w celu wyboru przewodniczącego, zwołuje wojewoda¹⁶⁸. Zgodnie z art.19 ust. 7 u.s.g., na radę gminy nałożono obowiązek prawny, aby po dokonaniu odwołania lub przyjęciu rezygnacji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego dokonała wyboru osób na ich miejsce w terminie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji lub odwołania.

W kwestii zasad liczenia 30 dniowego terminu przewidzianego dla rady gminy na przyjęcie rezygnacji lub odwołania przewodniczącego rady gminy czy też jego zastępców, wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 października 2019 r. sygn. akt II OSK 2556/18¹⁶⁹, w którym wskazał, iż niepodjęcie uchwały o przyjęciu rezygnacji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady w ciągu 1 miesiąca od dnia złożenia przez nich rezygnacji jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji przez radę gminy z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała. Oznacza to, że najpierw należy ustalić miesiąc, w którym rada gminy powinna była podjąć uchwałę w sprawie przyjęcia rezygnacji i następnie określić ostatni dzień tego miesiąca. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 23 maja 2018r. sygn. akt II SA/Ke 256/18¹⁷⁰ wskazał, iż użyte w art. 19 ust. 6 u.s.g. in fine określenie "z upływem ostatniego dnia miesiąca", dotyczy ostatniego dnia danego miesiąca kalendarzowego, a nie ostatniego dnia 30-dniowego okresu liczonego od dnia następującego po dniu, w którym nastąpiło zdarzenie będące początkiem terminu określonego w dniach. Ponadto, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w orzeczeniu z dnia 23 maja 2018r. sygn. akt II SA/Ke 254/18¹⁷¹, wskazał również, że końcowy fragment przepisu art. 19 ust. 6 u.s.g. należy rozumieć w ten sposób, że w przypadku braku podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie przyjęcia rezygnacji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego z ich funkcji, zostaje ona przyjęta z upływem ostatniego dnia miesiąca kalendarzowego, w którym miała zapaść uchwała. W odmiennym przypadku ustawodawca posłużyłby się bowiem prostszym

¹⁶⁷ Ł. Złakowski [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ...op. cit., Legalis/el.

¹⁶⁸ art. 19 ust. 7 u.s.g.

¹⁶⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2019 r. sygn. akt II OSK 2556/18, LEX nr 2865111.

¹⁷⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Kielcach z dnia 23 maja 2018r., sygn. akt II SA/Ke 256/18 LEX nr 2503189.

¹⁷¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Kielcach z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 254/18, LEX nr 2501897.

sformułowaniem, przykładowo „jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji przez radę gminy z upływem terminu, w którym powinna być podjęta uchwała”, bądź „jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji przez radę gminy z upływem terminu, o którym mowa w ust. 5”. Nie bez powodu zatem użyto w przepisie stwierdzenia o „ostatnim dniu miesiąca”, co jednoznacznie wskazuje na fakt, iż chodzi tu nie o koniec terminu miesięcznego, ale o koniec miesiąca kalendarzowego, w którym - zgodnie z art. 19 ust. 5 u.s.g. - miała zapaść uchwała.

Jeżeli rada gminy nie wykona obowiązku wskazanego w ustawie, ustawodawca wyposażył wojewodę w kompetencje do zwołania sesji rady gminy w celu wyboru jej przewodniczącego. Wojewoda ma więc uprawnienie do zwołania sesji rady gminy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie 30-dniowego terminu, w którym rada miała obowiązek wyboru nowej osoby. Literalne brzmienie art. 19 ust. 7 u.s.g. zd. 1 mogłoby wskazywać, iż uprawnienie wojewody dotyczy wyłącznie zwołania sesji w sprawie wyboru przewodniczącego rady gminy, nie obejmuje natomiast przypadku wyboru wiceprzewodniczącego. Jednak pierwsza część zdania art. 19 ust. 7 u.s.g. wskazuje również na przypadek niedopełnienia obowiązku związanego z wyborem wiceprzewodniczącego. Należy przyjąć, iż uprawnienie wojewody obejmuje zwołanie sesji w sprawie wyboru przewodniczącego rady gminy jak i przynajmniej jednego wiceprzewodniczącego¹⁷².

1.7. Rola zastępcy (zastępców) przewodniczącego rady gminy

Przepis art. 19 ust. 2 u.s.g. ma charakter ustrojowy i organizacyjny oraz określa zakres kompetencji przewodniczącego rady gminy, a także tryb powierzania zadań przewodniczącego innym osobom i krąg tych osób¹⁷³. Zadaniem przewodniczącego rady gminy jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący ma kompetencję do wyznaczenia wiceprzewodniczącego do wykonywania swoich zadań. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

¹⁷² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Kielcach z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 254/18, LEX nr 2501897.

¹⁷³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1060/18, LEX nr 2676554.

Wykładni pojęcia "nieobecności" przewodniczącego rady gminy dokonał Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20.06.2017 r. sygn. akt. III SA/Kr 382/17¹⁷⁴, wskazując, że krótkotrwałego braku kontaktu, czy też krótkotrwałej – kilkugodzinnej - nieobecności przewodniczącego rady gminy nie można uznać za "nieobecność" w rozumieniu art. 19 ust. 2 u.s.g. Przyczyny nieobecności mogą być różne. Mogą mieć charakter obiektywny taki jak przykładowo siła wyższa, czy śmierć przewodniczącego lub subiektywny w postaci zawinionej przez przewodniczącego rady gminy nieobecności. Jednakże nieobecność musi być stanem o tyle trwałym, że uniemożliwia ona podjęcie przez przewodniczącego czynności zmierzających do zwołania nadzwyczajnej sesji rady. Jeśli zatem przewodniczący byłby nieobecny w ciągu 7 dni od daty wpływu kompletnego wniosku o zwołanie nadzwyczajnej sesji rady, bez względu na przyczynę tego stanu rzeczy, jego zadania winien wykonywać wiceprzewodniczący.

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 1060/18¹⁷⁵ objaśnił znaczenie pojęcia „organizowania prac rady”. W orzeczeniu sąd wskazał, że „art. 19 ust. 2 u.s.g. kształtuje jednoznacznie usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Rada gminy, jak każdy organ kolegialny, musi mieć swego przewodniczącego i obraduje pod jego kierownictwem. Przewodniczącego rady można uznać jedynie za organ wewnętrzny rady gminy. Ani przewodniczący rady, ani jego zastępcy nie są organami gminy. Ich wyłącznym zadaniem jest sprawne organizowanie i prowadzenie prac rady, w tym przewodniczenie obradom rady. Poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady itp. Zaś poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady itp.”

Ustawodawca nie przewidział w przepisach ustawy o samorządzie gminnym instytucji prezydium rady gminy, ani też delegowania przewodniczącego rady. Wynika z tego, że każda funkcja w radzie gminy, nawet przewodniczącego, ma mieć konsekwentnie społeczny

¹⁷⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Krakowie z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 382/17, Legalis nr 1618140.

¹⁷⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 sierpnia 2018 r. sygn. akt II OSK 1362/18, LEX nr 2535249.

charakter. Szczegółową organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i jej organów, w tym także jej przewodniczącego określa sama rada gminy w uchwalonym przez siebie statucie gminy oraz w szczególności regulaminie pracy rady gminy. Nie obowiązują w tym zakresie żadne formalnie wiążące wytyczne ani statuty wzorcowe. Zasadniczą bowiem cechą samorządu terytorialnego jest samodzielność wykonywania zadań. Zatem możliwe jest indywidualne i znacznie zróżnicowane określanie przez poszczególne rady gmin zasad swojego funkcjonowania. Jednakże, jak zostało podkreślone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 396/08¹⁷⁶, zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają z przepisu art. 19 i 20 u.s.g. i zostały przez ustawodawcę ograniczone do organizowania pracy rady, w tym koordynowania prac komisji i działań klubów radnych oraz do zwoływania oraz prowadzenia jej obrad - sesji, w tym do decydowania o przedmiocie obrad rady, jak również do „dopilnowania, w jaki sposób uchwały rady są wykonywane”. Funkcje i zakres obowiązków przewodniczącego zostały określone w sposób wyczerpujący przez ustawodawcę, na co wskazuje użycie sformułowania „zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie (...)”, które należy interpretować jako brak możliwości rozszerzenia katalogu praw oraz obowiązków przewodniczącego rady. Zatem należy przyjąć, że w statucie gminy można jedynie precyzować zadania przewodniczącego rady, nie można natomiast nakładać na niego innych obowiązków czy przyznawać mu innych kompetencji aniżeli te, które wynikają z ustawy gminnej, a nie mieszczą się w pojęciu „organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady”. Jednocześnie należy podkreślić, że brak jest w ustawie o samorządzie gminnym przepisu, na podstawie którego rada gminy mogłaby wyposażyć osobę pełniącą funkcję przewodniczącego rady w dodatkowe prawa lub obowiązki, inne niż wskazane w ustawie gminnej. W ustawie brak jest też przepisów, które sankcjonowałyby przekraczanie przez przewodniczącego swoich uprawnień.

Jak już wskazano wyżej zgodnie z art. 19 ust. 2 u.s.g. zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Słowo „wyłącznie” oznacza zastrzeżenie kompetencji tylko dla przewodniczącego rady, chyba że odrębny przepis rangi ustawowej będzie stanowił inaczej. Przepis art. 19 ust. 2 u.s.g. przewiduje również, że przewodniczący rady gminy może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy

¹⁷⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 03 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 396/08, LEX nr 509626.

wiekiem. Regulacja ma charakter zamknięty i nie przewiduje możliwości sędowania kompetencji przewodniczącego na radnego najstarszego wiekiem, niebędącego wiceprzewodniczącym rady¹⁷⁷.

Prowadzenie obrad rady gminy należy do wyłącznej kompetencji przewodniczącego rady, jednakże zgodnie z treścią art. 19 ust. 2 u.s.g. przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. Jeśli przewodniczący, z jakiś przyczyn nie skorzysta ze swojego uprawnienia, w nieobecności przewodniczącego jego zadania wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Ustawodawca nie przewiduje w ogóle możliwości wypełniania obowiązków przewodniczącego przez najstarszego wiekiem radnego w sytuacji, gdy rada ma przewodniczącego i wiceprzewodniczących. Jedynie w przypadku, odwołania lub przyjęcia rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących oraz niewybrania w ich miejsce osób do pełnienia tych funkcji w terminie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji albo od dnia odwołania, sesję rady gminy, do czasu wyboru przewodniczącego prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji, który wyraził zgodę na prowadzenie sesji.¹⁷⁸ Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 lipca 2020 r. sygn. akt II SA/Op 158/20¹⁷⁹ ma podstaw prawnych, aby po prawidłowym zwołaniu sesji przez przewodniczącego rady gminy i podjęciu przez radę skutecznej uchwały o odwołaniu przewodniczącego, dalsze prowadzenie obrad rady można było powierzyć innej osobie niż wiceprzewodniczący rady i to nawet, gdyby tą osobą był najstarszy wiekiem radny.

Zwołanie sesji można powierzyć innej osobie niż przewodniczący w wyjątkowych przypadkach, a mianowicie tylko wówczas gdy zastosowanie znajdzie art. 19 ust. 2 u.s.g. Wyłączne prawo zwoływania sesji rady gminy ma jej przewodniczący, a w sytuacji gdy nie może on zwołać sesji rady, czynność tę może wykonać w jego zastępstwie wyznaczony przez niego wiceprzewodniczący. Wykładnia zdania drugiego art. 19 ust. 2 u.s.g. nie może prowadzić do obejścia bezwzględnie obowiązujących przepisów o sposobie zwoływania sesji rady gminy wbrew woli przewodniczącego, pod jego nieobecność. Celem tej regulacji jest zapewnienie funkcjonowania przez radę gminy w sytuacjach szczególnych, gdy

¹⁷⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Opolu z dnia 6 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Op 160/20, LEX nr 3034906.

¹⁷⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 640/18, LEX nr 2757902.

¹⁷⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Opolu z dnia 9 lipca 2020 r., sygn., akt II SA/Op 158/20, LEX nr 3040620.

przewodniczący z powodów zdrowotnych, czy też innych losowych obiektywnie rzecz ujmując nie może organizować pracy rady i prowadzić jej obrad¹⁸⁰

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 sierpnia 2013 r. sygn. akt II OSK 1458/13¹⁸¹ zdefiniował zakres kompetencji wiceprzewodniczącego rady gminy wskazując, że skoro rada gminy ma tylko jednego wiceprzewodniczącego, to bez względu na to, czy został on wyznaczony pod nieobecność przewodniczącej rady czy też nie, może wykonywać wszelkie zadania, jakie przysługują przewodniczącemu w trakcie jego nieobecności. W razie nieobecności przewodniczącego rady gminy wiceprzewodniczący rady jest upoważniony na zasadzie art. 19 ust. 2 zd. 3 u.s.g. do zwołania na wniosek określony w art. 20 ust. 3 tej ustawy sesji nadzwyczajnej rady gminy.

Podczas nieobecności przewodniczącego obrady prowadzić może wiceprzewodniczący, gdy zostanie do tego wyznaczony. Nie ma także przeszkód, aby przewodniczący rady mógł upoważnić wiceprzewodniczącego do prowadzenia obrad rady, także podczas jego obecności w sali obrad. Sprawy te powinien szczegółowo regulować statut gminy. Jednak w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania wiceprzewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Pozostaje jednak wątpliwość, czy ten radny zgodzi się wykonywać tę funkcję, czy pozwala mu na to stan zdrowia itp. W przypadku odmowy pełnienia tej funkcji przez najstarszego wiceprzewodniczącego, funkcję tę może pełnić inny najstarszym wiekiem radny.

Stosownie do uwag poczynionych powyżej, ani przewodniczący rady, ani jego zastępcy nie są organami gminy. Ich wybór nie stanowi także podstawy prawnej do nawiązania z nimi stosunku pracy¹⁸². Ich wyłącznym zadaniem jest sprawne organizowanie i prowadzenie prac rady, w tym przewodniczenie obradom rady. Poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady itp. Przepis art. 19 ust. 2 kształtuje zatem jednoznacznie „usługowy” charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady

¹⁸⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 marca 2013, IV SA/Po 1081/12, LEX nr 1303724.

¹⁸¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2013 r. II OSK 1458/13 LEX nr 1403031.

¹⁸² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 1990 r., sygn. akt SA/Ka 690/90, ONSA 1990, z. 4, poz. 10.

gminy¹⁸³. Wobec wyraźnej regulacji zawartej w art. 19 ust. 2 u.s.g. nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu jakichkolwiek innych uprawnień, np. w statucie gminy¹⁸⁴. Jako rekompensatę za czas wykonywania funkcji, w szczególności przewodniczącego rady gminy oraz jego zastępców, za utracone przez radnych zarobki, rada gminy może uchwalić zasady przyznawania radnym diet i uzależnić ich wysokość od sprawowanych funkcji w radzie gminy.

Należy podkreślić, że istotnym uprawnieniem przewodniczącego rady gminy, jak i wiceprzewodniczących rady gminy jest możliwość organizowania swojego rodzaju „dyżuru”, podczas którego rezerwują wówczas swój czas np. określony dzień w tygodniu z przeznaczeniem na spotkania z mieszkańcami, prawo to przysługuje również innym radnym. Spotkania te służą wzmocnieniu pozycji przewodniczącego rady gminy w stosunkach z mieszkańcami gminy.

¹⁸³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2001 r., sygn. akt II SA 1525/00, LEX nr 54148.

¹⁸⁴ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz... *op. cit.*, str. 351.

ROZDZIAŁ 2

Zadania i kompetencje przewodniczącego związane z organizowaniem pracy rady gminy

2.1. Reprezentowanie rady gminy na zewnątrz

Gmina stanowi najważniejszą jednostkę samorządu terytorialnego, jest też podstawą samorządności terytorialnej. Na rzecz gminy ustanowiono domniemanie zadań oraz kompetencji w systemie samorządu terytorialnego. To właśnie na wzór gminy określano zasady organizacji innych jednostek samorządu terytorialnego.¹⁸⁵ Gmina działa poprzez swoje organy, do których należą wójt i rada gminy. Przepisy prawa, zwłaszcza gminna ustawa samorządów, dokonują podziału kompetencji między tymi organami, poprzez to ustala się ich pozycja ustrojowa. Wzmocnienie kompetencji jednego z tych organów wiąże się ze zmniejszeniem pozycji drugiego i koniecznością ustalenia zasad współpracy¹⁸⁶. System samorządu gminnego w Polsce opiera się zatem na dualistycznym modelu z dwoma występującymi zwierzchnictwami¹⁸⁷. Władza w gminie wykonywana jest poprzez jej organy przedstawicielskie w systemie demokracji pośredniej.

W ocenie Z. Niewiadomskiego najważniejszym organem gminy w państwach, w których funkcjonuje samorząd terytorialny jest rada gminy. Rada gminy to organ stanowiący i kontrolny, z zastrzeżeniem spraw powierzonych do rozstrzygnięcia w drodze referendum gminnego. Kompetencje rady gminy mają charakter generalny, ponieważ organ ten może stanowić samodzielnie we wszelkich sprawach, które pozostają w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Do zakresu działania gminy nie należą tylko te sprawy, które u.s.g. oraz inne ustawy wprost wyłączają z jej kompetencji¹⁸⁸.

Podkreślenia wymaga, że to zasadniczo sama rada gminy stanowi o tym, co pozostawia we własnym zakresie działania, a co przekazuje innym podmiotom. Dokonuje tego w statucie jednostki samorządu terytorialnego, przyjmowanym w drodze uchwały rady gminy. Statut może określać ustrój gminy, zadania, sposoby postępowania, jednakże wyłącznie w zakresie, w jakim nie regulują tych kwestii przepisy wyższego rzędu. Katalog spraw pozostających w wyłącznej kompetencji organu stanowiącego - kontrolnego zawiera

¹⁸⁵ Z. Niewiadomski [w:] Samorząd Terytorialny Ustrój i Gospodarka, Z. Niewiadomski, W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetera (red.), Bydgoszcz-Warszawa 2001, str.90.

¹⁸⁶ D. Kurzyna-Chmiel, Zagadnienia dotyczące sfery podziału kompetencji ...*op. cit.*, str. 274.

¹⁸⁷ S. Fundowicz, Decentralizacja administracji publicznej ...*op. cit.*, str. 125.

¹⁸⁸ Z. Niewiadomski [w:] Samorząd Terytorialny Ustrój i Gospodarka... *op. cit.*, str.93.

art. 18 u.s.g. Przedmiotowych kompetencji rada gminy nie może przekazać innym podmiotom. Poza powyższym rada gminy posiada również uprawnienia kontrolne¹⁸⁹.

Na czele rady gminy stoi przewodniczący rady gminy. Ustawodawca w art. 1 pkt.17 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 ustaw¹⁹⁰ wprowadził do ustawy o samorządzie gminnym w jej art.19 ust.2 postanowienie, zgodnie z którym zadaniem przewodniczącego rady jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Jednakże dalsze przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie potwierdzają tego założenia, a wręcz można powiedzieć, że domniemanie negatywne znajduje liczne wyjątki¹⁹¹. Mimo, że regulacja art.19 ust.2 u.s.g. brzmi zdawkowo, można przyjąć, że zawiera w sobie bardzo szeroki zakres kompetencji przewodniczącego rady gminy, gdyż w organizowaniu, pracy rady gminy zawiera się wiele różnorodnych zadań oraz czynności. Rola przewodniczącego rady gminy jest szczególna względem pozostałych radnych, bowiem jest on wybierany spośród całej rady, musi uzyskać wewnętrzne poparcie rady, a ponadto jego nadrzędnym celem jest zapewnienie sprawnego i nieprzerwanego funkcjonowania rady gminy oraz wzajemnej komunikacji wewnętrznej w samej radzie gminy, jak i w ramach jej komisji, a także w relacjach z organem wykonawczym oraz w stosunkach zewnętrznych.

Zdaniem W. Kisiela przewodniczący rady gminy ze względu na swoją funkcję nie ma jednak legitymacji do reprezentowania własnej jednostki samorządu terytorialnego, gdyż zasadą jest reprezentacja gminy przez wójta. Jednakże, w szczególnych wypadkach przewodniczący rady gminy, może uzyskać umocowanie do reprezentowania jednostki samorządowej. Wówczas źródłem umocowania przewodniczącego rady, nie będzie fakt jego powołania na przewodniczącego rady, lecz owo pełnomocnictwo. W ten sposób uchylone zostanie, w drodze wyjątku, negatywne domniemanie braku uprawnienia przewodniczącego rady do reprezentowania gminy¹⁹². Pogląd wyrażony przez W. Kisiela jest słuszny i znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 566/05¹⁹³, w którym sąd wskazał, że przewodniczący rady gminy jako organ rady

¹⁸⁹ Z. Niewiadomski [w:] Samorząd Terytorialny Ustrój i Gospodarka... *op. cit.*, str.94.

¹⁹⁰ 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. 2001 nr 45 poz. 497).

¹⁹¹ W. Kisiel [w:] Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce, K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, W. Kisiel (red.) Warszawa 2006, str. 251.

¹⁹² Ibidem, str. 252.

¹⁹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 566/05, LEX nr 196704.

gminy nie może reprezentować gminy na zewnątrz, gdyż funkcja ta, zgodnie z art. 31 u.s.g. jest zastrzeżona dla wójta gminy. Przewodniczący rady gminy może natomiast reprezentować radę na zewnątrz w ściśle określonych przypadkach, jeśli posiada stosowne upoważnienie rady. Przykładowo przewodniczący rady gminy może reprezentować organ stanowiący przed sądem administracyjnym w sytuacji, gdy rada jest organem, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi do sądu. Powyższe oznacza również, że przewodniczący rady gminy nie może reprezentować gminy w sposób samoistny, a więc bez upoważnienia rady, jak również nie może sam udzielać stosownego upoważnienia np. radcy prawnemu.

Aspekt reprezentacji rady gminy przez przewodniczącego rady gminy został gruntownie przeanalizowany w doktrynie i orzecznictwie sądowym. Problem prawny sprowadzał się do wyjaśnienia, czy w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową ma wójt, czy rada gminy.

W orzecznictwie, na gruncie rozwiązań prawnych zawartych w ustawie kodeks postępowania administracyjnego¹⁹⁴ oraz u.s.g. przez wiele lat za utrwalone uznawano stanowisko, zgodnie z którym gminę w postępowaniu sądowoadministracyjnym reprezentuje wójt, także w przypadku gdy, przedmiotem zaskarżenia jest uchwała rady gminy. W okresie po reaktywowaniu samorządu terytorialnego w Polsce do problematyki podmiotu reprezentującego gminę w postępowaniu sądowoadministracyjnym podchodzono dość rygorystycznie, w wielu przypadkach wniesienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody przez przewodniczącego rady gminy uznawano za obarczone wadą formalną, która powinna zostać usunięta przed rozpoznaniem skargi. Po zmianie stanu prawnego, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁹⁵, pojawiły się kolejne wątpliwości prawne, prowadzące do istotnych rozbieżności w orzecznictwie sądowym. U ich podstaw tkwiła przede wszystkim dwutorowość regulacji sądowoproceduralnej w badanym zakresie. Problem zdolności sądowej i zdolności procesowej musiał być bowiem rozważany nie tylko na gruncie ogólnych przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i przepisów procedury cywilnej, ale także na gruncie przepisów ustrojowych i proceduralnych ustawy o samorządzie

¹⁹⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)

¹⁹⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 329).

gminnym¹⁹⁶. W tym przedmiocie zapadła uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012r, sygn. akt I OPS 3/12¹⁹⁷, która przesądziła kwestię możliwości reprezentacji rady gminy przez jej przewodniczącego. Przedmiotem sprawy zawisłej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym był problem prawny będący źródłem wielu rozbieżności w orzecznictwie oraz sporów w doktrynie, a sprowadzający się do udzielenia odpowiedzi na pytanie "Czy zdolność procesową w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy ma wójt czy rada gminy?". W przedmiotowej uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazano, że w aktualnym stanie prawnym gminę reprezentuje na zewnątrz, a zatem także w postępowaniu sądowym, wójt, a stanowisku temu należy przypisać charakter zasady ogólnej. Uznanie obowiązywania tej zasady ogólnej w sytuacjach, gdy przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego jest skarga na uchwałę rady gminy nie może przyjmować jednak charakteru bezwzględnego, bowiem w praktyce występować mogą nadzwyczajne sytuacje. Nieuwzględnienie w konkretnej sprawie takich, szczególnych sytuacji, gdy zachodzi konflikt interesów prawnych rady gminy i wójta lub też gdy z przedmiotu uchwały wynika, że sprawa dotyczy interesu prawnego wójta, mogłoby prowadzić do pozbawienia organu stanowiącego możliwości ochrony sądowej jej interesu prawnego, uprawnień i kompetencji. Za stanowiskiem dopuszczającym posiadanie przez radę gminy, w sytuacjach szczególnych, zdolności procesowej przemawia nie tylko potrzeba uwzględnienia takich wyjątkowych sytuacji. Powyższe stanowisko ma uzasadnienie również na płaszczyźnie rozwiązań procedury sądowoadministracyjnej, zastosowania wykładni celowościowej oraz konieczności uwzględniania relacji pomiędzy zdolnością sądową, zdolnością procesową a przepisem art. 32 p.p.s.a., określającym katalog stron w sprawie sądowoadministracyjnej. Zdolność sądową gminy jako osoby prawnej determinuje zakres jej zdolności procesowej. W ocenie sądu uznanie organów, których działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi za strony postępowania na gruncie procedury sądowoadministracyjnej pozwala w szczególnych, zwłaszcza konfliktowych sytuacjach, na uznanie ważności konkretnego postępowania sądowego, w którym jako strona występuje rada gminy, reprezentowana przez przewodniczącego. Reasumując, podmiotem władzy publicznej jest gmina, mająca osobowość prawną. Ma zatem zdolność sądową, dokonuje czynności w postępowaniu sądowym przez organy albo osoby upoważnione do dokonywania czynności

¹⁹⁶ Z. Szonert, Zdolność procesowa wójta (burmistrza, prezydenta), w sprawach skarg na uchwały rad gmin, *Przegląd Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Palestra 2013 nr 7-8, str. 2016-2019.

¹⁹⁷ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12, *Legalis numer* 546157.

w jej imieniu. W strukturze gminy organami są rada jako organ stanowiący i wójt jako organ wykonawczy. Zadania i kompetencje tych organów są ustawowo określone i rozdzielone oraz nie powinny być, bez szczególnego uzasadnienia, przenoszone między nimi. Z u.s.g. wynika, że organem, który reprezentuje gminę na zewnątrz, w sferze publiczno - i cywilnoprawnej jest wójt, a jego kompetencje w tym zakresie nie są zawężone ani ograniczone. Pogląd, iż gmina nie ma jednego organu, który reprezentuje ją na zewnątrz nie jest uprawniony. Takie stanowisko nie oznacza jednak, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w szczególnych sytuacjach, na gruncie konkretnej sprawy, w sprawach ze skarg na uchwały rady gminy gmina nie może być reprezentowana w postępowaniu sądowym przez przewodniczącego rady¹⁹⁸. Podsumowując powyższe rozważania Naczelnego Sądu Administracyjnego, sąd dopuścił możliwość, iż w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową ma nie tylko wójt, lecz także możliwe jest reprezentowanie rady gminy przez jej przewodniczącego, gdy w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej. W świetle powołanej wyżej uchwały sądu bezsporne jest, że właściwym organem do reprezentowania gminy jest co do zasady wójt, co jednakowoż nie pozbawia przewodniczącego rady gminy, w szczególnych sytuacjach, prawa do jej reprezentowania w postępowaniu sądowym. Jako przykład sytuacji szczególnych wskazać można zaistnienie konfliktu interesów prawnych rady i wójta, gdy taka sytuacja nie zachodzi, organem właściwym do załatwienia sprawy, zgodnie z ogólnymi zasadami reprezentacji, będzie wójt.

W ocenie S. Prutisa, autora glosy do powołanego wyżej wyroku NSA¹⁹⁹, argumentacja sądu prowadzona w oparciu o cywilnoprawną instytucję reprezentacji gminy jako osoby prawnej nie jest doskonała oraz budzi wątpliwości. NSA niewątpliwie opowiada się za zachowaniem zasad reprezentacji gminy w postępowaniu sądownoadministracyjnym wg zasad ogólnych tj. jako reprezentacji gminy przez wójta, z wyjątkiem uzasadnionym jedynie „szczególnymi zwłaszcza konfliktowymi sytuacjami”. Brak w uzasadnieniu orzeczenia dopuszczalnych przez sąd wyjątków przemawiających za zasadnością reprezentacji rady gminy przez jej przewodniczącego w sytuacjach szczególnych, powoduje, że sformułowana przez sąd reguła nie stanowi jasnej, pomocnej dyrektywy co do oceny prawidłowości

¹⁹⁸ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12, Legalis numer 546157.

¹⁹⁹ S. Prutis [w:] Jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wypowiedź dyskusyjna) str.416-417, <https://repozytorium.uwb.edu.pl/>, dostęp z dnia 01lipca 2022 r.

reprezentacji gminy w postępowaniu sądowoadministracyjnym²⁰⁰. W ocenie sądu regulacja zawartej w art. 31 u.s.g. stanowi pierwszy i najważniejszy argument w przedmiotowej sprawie²⁰¹. Reprezentacja wójta może dotyczyć też reprezentacji gminy w postępowaniu administracyjnym oraz sądowoadministracyjnym, jednakże w pełni dotyczy to sytuacji, gdy gmina jest stroną w wymienionych postępowaniach administracyjnych. Przepis art. 31 u.s.g. nie może natomiast rozstrzygać o wyłącznej kompetencji wójta do reprezentacji gminy występującej w postępowaniu sądowoadministracyjnym „po stronie” organu administracji.²⁰² W doktrynie wskazuje się, iż w systemie organów gminy, organem wyposażonym w uprawnienie do reprezentacji gminy w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest jej wójt. Zgodnie z przepisem art. 31 u.s.g. wójt, kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje gminę na zewnątrz, jednak czyni to on w imieniu gminy jako podmiot reprezentujący, a nie jako organ administracji samorządowej²⁰³. Zdaniem S. Prutisa, NSA nie dostrzega publicznoprawnego aspektu osobowości prawnej j.s.t. W ocenie autora należy spojrzeć na problem reprezentacji gminy „od strony” publicznoprawnego aspektu osobowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego, tj. organu administracji publicznej. Przepis art. 169 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Z przepisu w sposób jednoznaczny wynika, iż ustrojodawca wyposażył j.s.t. jako podmiot samorządu terytorialnego w dwa niezależne i w równorzędne organy administracji publicznej, będącymi „pośrednikami” gminy jako podmiotu prawa publicznego, bez jakiegokolwiek prawa zastępowania jednego organu przez drugi w wykonywaniu swoich kompetencji, czyli zadań publicznych. Wykonanie zadań organu oznacza wydawanie decyzji, podejmowanie uchwał, a także podejmowanie działań prawnych mających na celu doprowadzenie do prawomocnego charakteru rozstrzygnięcia. W ocenie S. Prutisa każdy z organów jest zatem uprawniony do uczestniczenia w sporze przed sądem administracyjnym, jeżeli przedmiotem skargi jest działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez dany organ. W postępowaniu w sprawie sądowoadministracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Jeśli więc przedmiotem sprawy sądowoadministracyjnej jest skarga w trybie art. 101 u.s.g. na uchwałę rady gminy,

²⁰⁰ *Ibidem*

²⁰¹ Zgodnie z art. 31 u.s.g. wójt kieruje sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

²⁰² S. Prutis [w:] Jednostki Samorządu Terytorialnego ...*op. cit.* str.416-417.

²⁰³ E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, Oznaczenie strony w decyzji administracyjnej, Samorząd Terytorialny 2004, nr 7-8, s. 51.

organem administracji publicznej, którego działanie jest przedmiotem skargi, jest rada gminy²⁰⁴.

Odnosząc się do problemu ujętego w uchwale NSA z dnia 13 listopada 2012 r. sygn. akt I OPS 3/12, S. Prutis wskazuje, iż w jego ocenie rada gminy jest stroną postępowania w rozumieniu art. 32 p.p.s.a., jeżeli postępowanie dotyczy uchwał przez ten organ podjętych lub rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących tych uchwał. Stanowisko to jest słuszne i znajduje uzasadnienie faktyczne i prawne. Organ stanowiący gminy może upoważnić do reprezentacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym zarówno swego przewodniczącego, jak i wójta gminy. A zatem do reprezentacji rady gminy, w postępowaniu sądowoadministracyjnym upoważniony jest bądź przewodniczący organu stanowiącego (na mocy uchwały tego organu), bądź organ wykonawczy gminy, na mocy upoważnienia organu stanowiącego lub z mocy odpowiedniego przepisu ustaw ustrojowych, regulujących reprezentację jednostek samorządu terytorialnego²⁰⁵.

Przedmiotem rozważań judykatury została również kwestia dopuszczalności przekazywania przez przewodniczącego rady gminy kompetencji do reprezentowania rady na zewnątrz na rzecz innego pełnomocnika, w szczególności będącego radnym. W powyższej sprawie wypowiedział się, m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia z dnia 22 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Go 321/11²⁰⁶. W analizowanym w wyroku stanie faktycznym rada gminy uchwalając statut gminy, postanowiła, że przewodniczący rady gminy upoważniony jest do reprezentowania rady na zewnątrz oraz że rada na wniosek przewodniczącego, może upoważnić w drodze uchwały osobę inną niż przewodniczący do reprezentowania jej na zewnątrz. Rada wskazała również, że, przewodniczący może działać przez pełnomocnika, przy czym pełnomocnikiem może być wyłącznie radny. Wobec tak sformułowanych regulacji statutowych zarówno wojewoda jak i sąd administracyjny uznali, że tego rodzaju postanowienia statutu gminy nie mają umocowania ustawowego. Sąd wskazał, że zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z u.s.g. i polegają one wyłącznie na organizowaniu pracy rady oraz zwoływaniu i prowadzeniu jej obrad. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego, zaś w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Nie ma podstaw do

²⁰⁴ S. Prutis [w:] Jednostki Samorządu Terytorialnego ...*op. cit.* str.416-417.

²⁰⁵ *Ibidem*, str.419-420.

²⁰⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 321/11, Opublikowano: Lubus.2011/95/1863.

przyznania przewodniczącemu rady gminy jakichkolwiek innych uprawnień niż te, które wynikają z powołanego przepisu art. 19 ust. 2 u.s.g., w tym uprawnień do reprezentowania rady na zewnątrz. Tym bardziej, w ocenie sądu niedopuszczalne jest przekazywanie przez przewodniczącego kompetencji do reprezentowania rady na zewnątrz na rzecz innego pełnomocnika, będącego radnym, w drodze postanowień statutowych. Zdaniem sądu, stosownie do postanowień art. 19 ust. 2 u.s.g. przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. Kompetencje przewodniczącego rady mogą być uszczegółowione mocą postanowień statutu, ale nie mogą wykraczać poza delegację ustawową, jak uczyniła to rada gminy statucie jednostki.

Na gruncie aktualnego orzecznictwa sądowoadministracyjnego wyłania się również interesujące zagadnienie odnoszące się do roli przewodniczącego rady gminy jako podmiotu obowiązującego do udostępnienia informacji publicznej w imieniu rady gminy. W tej kwestii wypowiedział się, w szczególności Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Go 321/11²⁰⁷. W uzasadnieniu orzeczenia sąd wskazał, że przewodniczący rady gminy nie jest podmiotem zobowiązanym do udzielania informacji publicznej. Sąd podzielił stanowisko wyrażone w tym względzie przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 listopada 2013 r.²⁰⁸, w którym NSA wskazał, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych do 2012 roku było prezentowane stanowisko, zgodnie z którym przewodniczący rady gminy był traktowany jako podmiot uprawniony do udzielenia informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r.²⁰⁹ Pogląd ten był jednak aktualny przed podjęciem uchwały 7 sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 r. sygn. akt I OPS 3/12²¹⁰, odnośnie reprezentacji gminy w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy. Wojewódzki Sąd Administracyjny podkreślił, że w sprawie dotyczącej udostępnienia informacji publicznej uchwała wprost nie ma zastosowania, gdyż przedmiot sprawy jest inny, ale nie można pomijać argumentacji przedstawionej w jej uzasadnieniu dotyczącej reprezentacji gminy i sposobu jej działania. Podkreślił, że przewodniczący rady gminy ma bardzo wąsko zakreślone kompetencje ustawowe. Zgodnie z art. 19 ust. 2 zd. 1 u.s.g., zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie

²⁰⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą we Wrocławiu z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt IV SAB/Wr 332/17, LEX nr 2622419.

²⁰⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1695/13, Legalis nr 1330657,

²⁰⁹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, (tj. z Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.).

²¹⁰ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12, Legalis nr 546157.

organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Podmiotem władzy publicznej jest gmina, która posiada osobowość prawną. W strukturze gminy organami są rada jako organ stanowiący i wójt, burmistrz, prezydent jako organ wykonawczy. Zadania oraz kompetencje tych organów są ustawowo określone i rozdzielone, a także nie powinny być, bez szczególnego uzasadnienia, przenoszone między nimi. Z u.s.g. wynika, że organem, który reprezentuje gminę na zewnątrz, w sferze publicznej i cywilnoprawnej, jest wójt, a jego kompetencje w tym zakresie nie są zawężone ani ograniczone. Wobec powyższego właściwym organem do reprezentowania gminy jest co do zasady wójt, a w szczególnych sytuacjach rada gminy reprezentowana jest w postępowaniu sądowym przez przewodniczącego rady. Te szczególne sytuacje nie zachodzą jednak w sprawach dotyczących udostępnienia informacji publicznej, gdyż w tym przypadku organem właściwym do załatwienia sprawy, zgodnie z ogólnymi zasadami reprezentacji, będzie wójt.²¹¹

Nie może też ująć uwadze, iż przewodniczący rady gminy poza reprezentowaniem rady gminy na zewnątrz w relacjach formalno-prawnych, jest również podmiotem reprezentującym radę gminy na zewnątrz w relacjach społecznych. To przewodniczący rady gminy obok wójta pełni rolę przedstawiciela całej rady gminy wobec lokalnej społeczności, czy to podczas uroczystości gminnych, wydarzeń kulturowych, świąt, czy przy okazji zawierania różnorodnych porozumień czy realizacji inwestycji (np. otwarcie drogi, szkoły, kupno samochodu strażackiego). Wówczas przewodniczący pełni rolę reprezentacyjną całej rady gminy. W świetle przedstawionych wyżej rozważań, można stwierdzić, że zasadniczą rolą przewodniczącego rady gminy jest funkcja organizatorska. Przewodniczący rady gminy organizuje pracę rady gminy przy pomocy swoich zastępców²¹².

Ze względu na fakt, że przewodniczący rady gminy organizuje pracę rady, a także prowadzi jej obrady oraz reprezentuje radę w stosunkach z innymi jednostkami organizacyjnymi gminy, to zasadniczo decyduje o tym, co będzie przedmiotem obrad rady. Rola przewodniczącego w radzie gminy jest więc szczególna. Jest on wybrany z grona radnych, a funkcji tej nie może łączyć z funkcją organu wykonawczego oraz z członkostwem w komisji rewizyjnej oraz komisji skarg wniosków i petycji, dotyczy to również wiceprzewodniczących rady. Obok przewodniczącego rady, rada wybiera również od jednego do trzech wiceprzewodniczących, tj. zastępców przewodniczącego²¹³. Zdaniem Z. Leońskiego, w zależności od ustaleń statutu jednostki, mają oni tworzyć lub nie prezydium

²¹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą we Wrocławiu z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt IV SAB/Wr 332/17, LEX nr 2622419.

²¹² Z. Niewiadomski [w:] *Samorząd Terytorialny Ustrój i Gospodarka...* *op. cit.*, str., str.96

²¹³ art. 19 ust.1 u.s.g.

radę²¹⁴. Jednakże pogląd ten zdaje się obecnie nieaktualny, gdyż zgodnie z poglądami prezentowanymi w orzecznictwie sądowym i administracyjnym niedopuszczalne jest rozszerzanie zamkniętego katalogu organów gminy o organy pomocnicze organów gminy (np. komisje) lub inne struktury (np. prezydium rady, zespoły, konwenty), gdyż w chwili obecnej nie znajduje to uzasadnienia prawnego²¹⁵. Uznaje się, że modyfikowanie katalogu organów j.s.t. jest niedopuszczalne, a to z uwagi na fakt, że normy określające strukturę organizacyjną organów gminy i ich kompetencje, a także tryb obsadzania stanowisk oraz funkcji mają charakter norm bezwzględnie obowiązujących, do ich zmiany może dojść jedynie w wyniku wyraźnego upoważnienia ustawowego, a nie na mocy norm aktów podustawowych²¹⁶. Potwierdza powyższe B. Dolnicki, który wskazuje, że u.s.g. nie przewiduje instytucji prezydium rady gminy ani też delegowania przewodniczącego rady. Konsekwencją powyższego jest to, że każda funkcja w radzie gminy, nawet przewodniczącego, ma mieć społeczny charakter. Zadaniem przewodniczącego rady gminy jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Przewodniczący ma możliwość wyznaczenia do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. Jednakże w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego zadania przewodniczącego, zgodnie z przepisami u.s.g. wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Zadania wykonywane przez przewodniczącego rady mają zatem charakter czynności materialno-technicznych. Przewodniczący rady nie ma uprawnień do reprezentowania gminy na zewnątrz, z pewnymi wyjątkami, w szczególności wówczas gdy rada gminy działa wyjątkowo jako organ wykonawczy.²¹⁷

Konieczne jest w tym miejscu wspomnieć o nowej kompetencji przewodniczącego rady gminy, nadanej mu mocą art. 1 pkt 7 ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²¹⁸. W konsekwencji powyższej zmiany do ustawy samorządowej dodany został przepis art. 21a u.s.g., stanowiący, że przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku

²¹⁴ Z. Leoński, Ustrój i zadania samorządu terytorialnego, [w:] Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania, S. Wykrętowicz (red.), wyd.2, Poznań 2001, str. 159.

²¹⁵ M. Gurdek, Organy jednostek samorządu terytorialnego a organy administracji samorządowej, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 9, s. 76.

²¹⁶ M. Augustyniak [w:] Prawo administracyjne...*op. cit.*, str. 443.

²¹⁷ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny...*op.cit.*, str. 100

²¹⁸ Ustawa zmieniająca u.s.g. z 2018 r.

przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, wykonujących zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. Nowa regulacja ustawowa w sposób wyraźny zwiększa uprawnienia przewodniczącego rady, począwszy od kadencji rad gmin wybranych w 2018 r.²¹⁹. Szczegółowo kwestia ta będzie omówiona w dalszej części niniejszego rozdziału.

Podsumowując poczynione wyżej rozważania można stwierdzić, że ustawa o samorządzie gminnym dość lakonicznie wypowiada się na temat praw i obowiązków przewodniczącego rady gminy. Z. Leoński postuluje, że pozycję przewodniczącego rady gminy, w tym jego prawa i obowiązki powinien regulować statut. Zwłaszcza godne szczegółowej regulacji są obowiązki przewodniczącego rady dotyczące, w szczególności zwoływania i przygotowania sesji rady gminy, szczególnie w zakresie ustalania projektu porządku obrad, opiniowania projektów przez komisje rady itp. Zdaniem Z. Leońskiego, zasadne jest ponadto uregulowanie w przepisach statutu jednostki uprawnień przewodniczącego w zakresie dotyczącym przewodniczenia na sesji, a w tym przypadku jego kompetencji dotyczących stanowienia tzw. policji sesyjnej- udzielania i odbierania głosu, zarządzenia głosowania itd.²²⁰. Również B. Dolnicki podziela powyższy pogląd wskazując, że szczegółową organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i jej organów powinna określić sama rada gminy w uchwalonym przez siebie statucie gminy, gdyż nie obowiązują w tym zakresie żadne wytyczne ani statuty wzorcowe. Zasadniczą bowiem cechą samorządu terytorialnego jest samodzielność wykonywania zadań. Zatem możliwe jest indywidualne i znacznie zróżnicowane określanie przez poszczególne rady gmin zasad swojego funkcjonowania.²²¹

2.2. Delegowanie radnych w podróż służbową

Jedną z ważniejszych kompetencji przewodniczącego rady gminy jest uprawnienie do delegowania radnych rady gminy w podróż służbową oraz wykonywanie innych czynności pozostających w związku z tym zadaniem.

Radny gminy nie jest organem rady, jednakże jako członek organu kolegiального posiada określone prawa i obowiązki. Przede wszystkim radny ma obowiązek, przy wykonywaniu swojego mandatu kierować się dobrem lokalnej wspólnoty samorządowej.

²¹⁹ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny...*op. cit.*, str. 100.

²²⁰ Z. Leoński, Ustrój i zadania samorządu terytorialnego...*op.cit.*, str. 159.

²²¹ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny...*op. cit.*, str. 101.

Obowiązki radnego można podzielić zasadniczo na dwie grupy, pierwszą w ramach której radny obowiązany jest do utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami, z tym jednak zastrzeżeniem, że radny nie jest jednak związany instrukcjami swoich wyborców, zaś drugą grupę stanowią zobowiązania związane z udziałem w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których radny został wybrany lub desygnowany²²².

Doskonałe podsumowanie obowiązków radnego samorządu gminnego, stanowi rota składanego przez każdego radnego ślubowania. Radny składa ślubowanie przed przystąpieniem do wykonywania mandatu, wypowiadając następujące słowa: „Wierny Konstytucji i prawu Rzeczypospolitej Polskiej, ślubuję uroczyście obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro mojej gminy i jej mieszkańców”²²³.

Od początku istnienia odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce sformułowano zasadę, że mandat radnego ma być wykonywany w sposób niezawodowy czyli nieodpłatnie. Jest to zasada przeciwna wobec tych dotyczących posłów i senatorów, gdyż radny nie ma roszczenia o otrzymane pełnego ekwiwalentu finansowego, który zapewniałby mu możliwość w pełni zawodowo wykonywać mandat²²⁴. Radny nie nabywa też roszczenia o zawarcie z nim stosunku pracy z tytułu zdobycia mandatu. Wyraził to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 listopada 1990 r., sygn. akt II SA 747/90²²⁵, w którym przedstawił stanowisko, iż nie ma podstaw prawnych do zatrudnienia radnych w celu pełnienia funkcji w radzie gminy na podstawie stosunku pracy czy też stosunków cywilnych. Przysługujące radnemu, w tym także przewodniczącemu rady, przywileje z tytułu pełnionej funkcji nie należą do materii organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy rady i jej organów, określonych przez statut gminy i są wyczerpująco uregulowane w art. 25 u.s.g.

W związku z brakiem możliwości zapewnienia radnym gminnym finansowego ekwiwalentu kosztów poniesionych przez radnych w związku z wykonywaniem mandatu w ramach stosunku pracy czy w oparciu o umowę cywilnoprawną, ustawodawca przewidział możliwość częściowej rekompensaty poniesionych przez radnych wydatków w postaci przysługującego radnym roszczenia o zwrot kosztów podróży oraz roszczenie do diet, co potwierdza brzmienie. 25 ust. 4 u.s.g. Zasady dotyczące diet przysługujących radnym, co do

²²² *Ibidem*.

²²³ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny...*op. cit.*, str. 91

²²⁴ W. Kisiel [w:] Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce...*op. cit.*, str.200.

²²⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 1990 r., sygn. akt II SA 747/90, Legalis nr 36703.

ich wysokości oraz w jakich wypadkach ma być ona wypłacana, a także określenie jak ustalać koszty podróży służbowych, ma obowiązek ustalić sama rada gminy, mając w tym względzie swobodę, oczywiście w granicach obowiązującego prawa²²⁶. Jednakże, jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 12 kwietnia 2007 r. sygn. akt III SA/Kr 995/06²²⁷, ustalone przez radę gminy kwestie dotyczące zwrotu kosztów podróży muszą być zgodne z powszechnie obowiązującymi w tym zakresie przepisami. W ocenie sądu nie ulega wątpliwości, że podejmowana na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g. uchwała w sprawie ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży radnym nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym, aktem kierownictwa wewnętrznego. Uchwała podjęta w tym przedmiocie dotyczy bowiem wyłącznie radnych i reguluje jedną z kwestii związanych z wykonywaniem mandatu tj. zwrot kosztów podróży służbowych. Jej adresatem są radni i zastosowanie przepisów takiej uchwały ma miejsce w związku z wykonywaniem mandatu. Nie reguluje ona praw lub obowiązków mieszkańców gminy. Tożsame stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 21 października 2015 r. sygn. akt. II SA/rz 1170/15²²⁸, który stwierdził, że świadczenia, jakie mogą przysługiwać radnym w postaci diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, o których mowa w art. 25 ust. 4 u.s.g. nie spełniają wymogów aktu prawa miejscowego. Regulacje takie mają charakter wewnętrzny (akt zarządzania wewnętrznego) i dotyczą relacji pomiędzy gminą a radnym, na wzór relacji pomiędzy pracodawcą i pracownikiem.

W świetle powyższego bezsporne jest, że sprawy dotyczące świadczeń na rzecz radnych nie stanowią spraw korporacyjnych gminy, jej organizacji wewnętrznej czy trybu pracy rady, które są objęte regulacją statutową. Dlatego też, co do zasady, tego rodzaju regulacjom są poświęcone oddzielne uchwały rady gminy²²⁹, które nie mają charakteru aktów prawa miejscowego.

Zasady odbywania przez radnych gminy podróży służbowych uregulowane są w gminnej ustawie samorządowej oraz aktach wykonawczych. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 25 ust. 10 u.s.g. wskazuje, że minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, uwzględniając celowość zwrotu, rzeczywiście

²²⁶ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego ...op. cit.*, str. 155.

²²⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 12 kwietnia 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 995/06, <http://bip.malopolska.pl>, dostęp z dnia 6 czerwca 2022 r.

²²⁸ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr 95/2020 wojewody kujawsko-pomorskiego z dnia 6 listopada 2020 r., <http://www.edzienniki.bydgoszcz.uw.gov.pl>, dostęp z dnia 6 czerwca 2022 r.

²²⁹ W. Kisiel [w:] *Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce...op.cit.*, str. 200.

poniesione wydatki związane z wykonywaniem mandatu oraz ułatwienie dokonywania rozliczeń. W obrocie prawnym funkcjonuje więc akt wykonawczy do gminnej ustawy samorządowej tj. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy z dnia 31 lipca 2000 r.²³⁰.

Rozporządzenie w § 1 definiuje pojęcie podróży służbowej. Podróżą służbową jest wykonywanie przez radnego gminy zadania mającego bezpośredni związek z wykonywaniem mandatu, określonego przez przewodniczącego rady gminy, poza miejscowością, w której znajduje się siedziba rady. W dalszej części rozporządzenia określono podmiotowy i przedmiotowy zakres delegacji. Zgodnie z przepisami rozporządzenia polecenie wyjazdu służbowego wydaje radnemu przewodniczący rady gminy. Formułując polecenie wyjazdu służbowego wobec radnego gminnego przewodniczący określa elementy konieczne takie jak termin i miejsce wykonywania zadania oraz miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej. Znamienne jest, że podmiotem właściwym do delegowania przewodniczącego rady gminy w podróż służbową jest wskazany przez radę wiceprzewodniczący rady gminy²³¹.

Kwestią sporną w orzecznictwie okazał się sposób określenia przez radę gminy wiceprzewodniczącego uprawnionego do delegowania przewodniczącego rady w podróż służbową. W przedmiotowej kwestii wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 10 września 2019 roku, sygn. akt III SA/Gl 752/19²³². Sąd wskazał, że zgodnie z wolą ustawodawcy, w stosunku do przewodniczącego rady gminy termin i miejsce wykonywania zadania oraz miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej w poleceniu wyjazdu służbowego określa wiceprzewodniczący wskazany przez radę. Nie ma zatem mowy o konieczności wskazania w uchwale wiceprzewodniczącego z imienia i nazwiska. Co więcej w ocenie sądu rada gminy nie ma uprawnienia do wskazywania z imienia i nazwiska, który wiceprzewodniczący rady gminy deleguje przewodniczącego rady w podróż służbową. Powinno to nastąpić w sposób opisowy poprzez podanie funkcji.

W ocenie sądu, jak i organu nadzoru, kontrolującego uchwałę rady gminy w sprawie diet oraz zwrotu kosztów podróży, regulacja ta nie dotyczy imiennie wskazanych radnych gminy, a wszystkich, każdorazowych radnych samorządowych. Zasady określone w przedmiotowej uchwale winny mieć charakter norm abstrakcyjnych, gdyż

²³⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz.U. Nr 66, poz. 800 ze zm.).

²³¹ *Ibidem*.

²³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Gliwicach z dnia 10 września 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 752/19, Legalis nr 2231632.

obowiązują aż do dnia uchylecia bądź unieważnienia uchwały. Akt ten nie ma określonego terminu obowiązywania, wobec czego nie wygasa wraz z upływem kadencji określonej rady gminy. Wobec powyższego zasadne jest wskazanie w uchwale funkcji wiceprzewodniczącego rady gminy, poprzez sformułowania takie jak przykładowo pierwszy wiceprzewodniczący lub wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem, a nie osobę pełniącą daną funkcję. Uprawnionym do wydawania polecenia wyjazdu służbowego przewodniczącemu rady gminy w podróż służbową, będzie więc każdorazowo osoba pełniąca funkcję wiceprzewodniczącego, zaś zmiana na stanowisku wiceprzewodniczącego nie będzie powodować wygaśnięcia tego uprawnienia, gdyż zachowa ono swoją ważność z uwagi na to, że nie zostało przyznane żadnej indywidualnie oznaczonej osobie.

Kolejno w § 3 rozporządzenia w sprawie diet i podróży służbowych wskazano, że z tytułu podróży służbowej przysługują radnym diety oraz zwrot kosztów. Zwrot kosztów radnemu dotyczy przejazdów z miejscowości określonej przez przewodniczącego rady gminy w poleceniu wyjazdu służbowego do miejsca stanowiącego cel podróży i z powrotem, noclegów, dojazdów środkami komunikacji miejscowej oraz innych udokumentowanych wydatków.

Dieta należna radnemu stanowi zaś ekwiwalent pieniężny na pokrycie zwiększonych kosztów wyżywienia w czasie podróży służbowej i wynosi 1% nieprzekraczalnej wysokości diety przysługującej radnemu z tytułu wykonywania mandatu, o której mowa w art. 25 ust. 6 u.s.g. Należność z tytułu diety przysługuje radnemu gminy za czas od rozpoczęcia podróży służbowej do powrotu po wykonaniu zadania. Ponadto, rozporządzenie zawiera w § 4 ust.3 zasady obliczania diety, uzależnione od czasu trwania podróży służbowej. Co istotne, dieta radnemu nie przysługuje za czas wykonywania zadania w miejscowości, w której radny zamieszkuje, albo gdy radnemu zapewniono bezpłatne całodzienne wyżywienie.

Przewodniczący rady gminy w poleceniu wyjazdu służbowego określa radnemu również środek transportu właściwy do odbycia podróży służbowej. Przewodniczący rady gminy na wniosek radnego może wyrazić zgodę na przejazd w podróży służbowej pojazdem samochodowym niebędącym własnością gminy. W takim przypadku radnemu przysługuje zwrot kosztów przejazdu według stawek za jeden kilometr przebiegu, określonych przez radę gminy na podstawie przepisów dotyczących warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy. W pozostałych przypadkach zwrot kosztów przejazdu obejmuje cenę biletu określonego środka transportu, z uwzględnieniem przysługującej radnemu ulgi na dany środek transportu, bez względu na to, z jakiego tytułu

ulga ta przysługuje. Ponadto, radnemu przysługuje ryczałt na pokrycie kosztów dojazdów środkami komunikacji miejscowej w wysokości 20% diety należny za każdą rozpoczętą dobę pobytu w podróży służbowej, z tym zastrzeżeniem że nie dotyczy to podróży służbowej którą radny odbywa pojazdem samochodowym (służbowym lub prywatnym)²³³.

W związku z odbywaniem podróży służbowych przez radnych przysługuje im również zwrot kosztów noclegu w wysokości stwierdzonej rachunkiem. W przypadku, gdy radnemu gminnemu, w czasie podróży służbowej nie zapewniono bezpłatnego noclegu i który nie przedłożył rachunku z kwatery prywatnej lub z hotelu, wówczas przysługuje mu ryczałt za każdy nocleg w wysokości 150% diety, z tym zastrzeżeniem, że ryczałt za nocleg przysługuje, gdy nocleg trwał co najmniej 6 godzin pomiędzy godzinami 21⁰⁰ i 7⁰⁰. Podkreślenia wymaga, że zwrot kosztów i ryczałt za nocleg nie przysługują za noc, w czasie której radny korzystał z wagonu sypialnego lub kuszetki, albo w przypadku wykonywania zadania w miejscowości, w której radny zamieszkuje. Opisane zasady nie mają zastosowania do odbywania przez radnego gminnego podróży służbowej poza granicami kraju, bowiem wówczas do sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów takiej podróży służbowej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju²³⁴.

2.3. Obsługa korespondencji kierowanej do rady

Zadania przewodniczącego rady gminy wynikają z gminnej ustawy samorządowej, w tym przedmiocie podstawą prawną działania przewodniczącego jest art. 19 ust. 2 u.s.g., który stanowi, że do jego zadań należy wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. W katalogu zadań objętych regulacją tego przepisu mieści się również kompetencja przewodniczącego rady gminy do obsługi korespondencji kierowanej do rady gminy. Ponadto, statut gminy może precyzować inne zadania przewodniczącego, nie może jednak nakładać na niego innych obowiązków, ani też przyznawać mu odmiennych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy. Kompetencje przewodniczącego rady mogą być jednak uszczegółowione na mocy postanowień statutu, ale nie mogą wykraczać poza delegację ustawową. Zadania przewodniczącego rady gminy mają charakter usługowy względem rady, a przewodniczący nie jest organem gminy i nie może, z zastrzeżeniem

²³³ Rozporządzenie w sprawie diet i podróży służbowych.

²³⁴ *Ibidem*

wyjątków, reprezentować jej na zewnątrz. Stąd też w kompetencjach przewodniczącego rady nie mieści się przekazywanie pism według właściwości innym organom, jest to bowiem czynność zewnętrzna należąca do kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże, jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 3 marca 2021 r. II SA/Go 795/20²³⁵ badanie korespondencji adresowanej do rady gminy i jej komisji oraz w razie konieczności, kierowanie jej do zbadania i zaopiniowania przez komisję rady, może wiązać się z bieżącą organizacją pracy rady, gdyż są to czynności ściśle związane z jej pracami. Zapis statutu gminy przewidujący kompetencje przewodniczącego rady gminy polegające na analizie korespondencji adresowanej do rady i komisji oraz kierowaniu jej do zbadania i zaopiniowania przez właściwą komisję rady, nie przekracza granic uprawnień i obowiązków przewodniczącego rady określonych przez art. 19 ust. 2 u.s.g., nie są to bowiem czynności o charakterze zewnętrznym, polegające na reprezentowaniu rady wobec innych organów oraz obywateli. W szczególności charakter tych czynności sprawia, że nie kolidują one z kompetencjami organów powołanych ustawowo do reprezentowania gminy na zewnątrz.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 sierpnia 2018 r. sygn. akt II OSK 1362/18.²³⁶ art. 19 ust. 2 u.s.g. kształtuje jednoznacznie usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Przewodniczącego rady można uznać jedynie za organ wewnętrzny rady gminy. Ani przewodniczący rady, ani jego zastępcy nie są organami gminy. Ich wyłącznym zadaniem jest sprawne organizowanie i prowadzenie prac rady, w tym przewodniczenie obradom rady. Poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady itp.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2007 r. sygn. akt II SA/Wa 1587/07²³⁷, zostało wskazane, że ze względu na fakt, iż przewodniczący rady gminy organizuje pracę rady, a także prowadzi jej obrady oraz reprezentuje radę w stosunkach z innymi jednostkami organizacyjnymi gminy to prawidłowe jest skierowanie

²³⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 marca 2021 r. II SA/Go 795/20, LEX nr 3144695.

²³⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 sierpnia 2018 r. sygn. akt II OSK 1362/18, LEX nr 2535249

²³⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 30 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 1587/07, Legalis numer 121375.

pisma do przewodniczącego rady gminy, które dotyczy działalności rady, bowiem to przewodniczący przede wszystkim decyduje o tym, co będzie przedmiotem obrad rady.

W ustawowo określonych zadaniach przewodniczącego rady gminy nie mieści się jednak kompetencja do przekazywania według właściwości innym organom skarg, wniosków i petycji. Jest to bowiem czynność zewnętrzna zarezerwowana dla organu jednostki samorządu terytorialnego²³⁸. Przewodniczący rady gminy nie jest zatem uprawniony do samodzielnego przekazywania skarg. Niezależnie od tego czy skarga jest zasadna, bezzasadna lub czy powinna zostać przekazana do organu właściwego, każdą skargą wniesioną do rady gminy musi bezpośrednio zająć się rada.

Rada gminy w statucie gminy nie może więc upoważnić przewodniczącego rady do reprezentowania rady gminy "na zewnątrz". Z uwagi na fakt, że ustawodawca nie artykułuje *expressis verbis* wykonywania takiego zadania przez przewodniczącego rady, nie można przyjąć możliwości jego samoistnej reprezentacji rady gminy²³⁹. Ustawodawca, określając zadania przewodniczącego rady, w sposób zamierzony posługuje się w przywołanym przepisie wyrazem „wyłącznie”. Oznacza to, że z samego faktu wykonywania funkcji przewodniczącego wywieść można „tylko” zadania w zakresie organizowania prac rady oraz prowadzenia obrad. Nie jest wobec tego możliwe przypisanie mu z samej istoty funkcji reprezentowania rady ani określenie w statucie gminy stałego uprawnienia do reprezentowania rady gminy „na zewnątrz”. Podobnie ma się rzecz z czuwaniem przez przewodniczącego nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu. Przewodniczący nie ma żadnych kompetencji w tym zakresie. W określonym w ustawie katalogu zadań przewodniczącego rady nie mieszczą się zadania dotyczące czuwania nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania mandatu radnego²⁴⁰.

Korespondencja kierowana do radnych na adres biura rady, czy też innej jednostki wewnętrznej urzędu gminy obsługującej organ stanowiący, w przeważającej części ma charakter korespondencji urzędowej, oficjalnej. Tym samym, w sytuacji wskazania adresu urzędu gminy przez radnych do korespondencji, winni oni liczyć się z ewentualnością otwarcia korespondencji przez kancelarię urzędu. Istotnym jest, że urząd gminy jest aparatem pomocniczym kierownika urzędu tj. wójta, do którego obowiązków należy również

²³⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gdańsku z dnia 21 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 109/19, Legalis numer 1895460.

²³⁹ A. Wierzbica [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, B. Dolnicki (red.), Komentarz do art. 24h u.s.g., Warszawa 2018, str. 441-442.

²⁴⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 marca 2021 r. II SA/Go 795/20, LEX nr 3144695.

zapewnienie obsługi pracy organów jednostki. Tym samym to do wójta należy zapewnienie organizacji pracy urzędu, także poprzez powołanie regulaminu organizacyjnego, w którym mogą znaleźć się postanowienia dotyczące obiegu korespondencji.

Odnosnie obowiązków przewodniczącego względem korespondencji kierowanej do rady warto wskazać na nowe rozwiązania ustawodawcze w tym przedmiocie dotyczące interpelacji i zapytań radnych, zawarte w art. 24 ust. 3–7 u.s.g. Obszerna nowelizacja art. 24 u.s.g., polegająca na dodaniu do art. 24 u.s.g. ustępów od 2 do 7, dokonana została na podstawie art. 1 pkt 9 ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²⁴¹. Zgodnie z powoływanym przepisem w sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta. Interpelacja, zgodnie z ustawową definicją dotyczy spraw o istotnym znaczeniu dla gminy oraz powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem a także wynikające z niej pytania. Zapytania składa się zaś w sprawach aktualnych problemów gminy, a także w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym. Również zapytanie, zgodnie z wymogami ustawy, winno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego będącego przedmiotem zapytania oraz wynikające z niego pytania. Interpelacje i zapytania składane są na piśmie za pośrednictwem przewodniczącego rady gminy, który przekazuje je niezwłocznie wójtowi. Wójt lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania. Treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi podawana jest do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy, oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.²⁴²

Ustawodawca uregulował więc wyłączną kompetencję przewodniczącego rady gminy do składania na jego ręce interpelacji i zapytań radnych oraz zobowiązał przewodniczącego do niezwłocznego przekazywania ich wójtowi. Unormowania zawarte zaś w art. 24 ust. 6 u.s.g. dotyczą zagadnień proceduralnych związanych ze składaniem i rozpatrywaniem interpelacji i zapytań radnych²⁴³. Na gruncie uprzednio obowiązującego brzmienia przepisu składanie interpelacji i zapytań było znacznie bardziej odformalizowane. Co do zasady

²⁴¹ Ustawa zmieniająca u.s.g. z 2018 r.

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ B.Dolnicki [w:] Samorząd terytorialny...*op.cit.*, str. 94-95

interpelacje i zapytania radnych stanowiły odrębny punkt porządku obrad sesji rady gminy, a w tym zakresie obowiązywała forma ustnych pytań i odpowiedzi.

Obecnie z treści art. 24 ust. 3 u.s.g. wynika, że radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta, nie oznacza to jednak, że mogą oni kierować je bezpośrednio do organu wykonawczego. Treść przepisu jednoznacznie wskazuje, że mimo iż środki prawne powinny być adresowane do wójta, to jednak dla skuteczności ich wniesienia powinny być skierowane do tego organu za pośrednictwem przewodniczącego rady, który z kolei powinien je niezwłocznie przekazać adresatowi. Przepis wymaga również zachowania formy pisemnej interpelacji lub zapytania. Należy podkreślić, że zastosowane przez ustawodawcę rozwiązanie ma znaczące praktyczne skutki, z jednej strony bowiem przewodniczący rady będzie prowadził stosowną ewidencję wpływających interpelacji i zapytań, z drugiej natomiast będzie je musiał uwzględniać w projektowanym porządku obrad przyszłych sesji, na których zazwyczaj wysłuchuje się odpowiedzi na zadane pytania i zgłoszone interpelacje.²⁴⁴

Jak już wyżej wskazano, pomimo braku bezpośredniej regulacji ustawowej w tym przedmiocie statuty gmin zawierają unormowania związane z organizatorską funkcją przewodniczącego rady. W urzędach gmin utworzone są ponadto odrębne komórki organizacyjne, przy pomocy których przewodniczący rad wykonują swoje ustawowe zadania. Co do zasady są to biura rad, indywidualne stanowiska pracy lub inne komórki organizacyjne urzędu, w zależności od rozwiązań przyjętych w regulaminie organizacyjnym danej jednostki. Przewodniczący rady wykonuje wiele czynności organizacyjnych, związanych przykładowo ze zwoływaniem sesji rady oraz poszczególnych komisji, co istotne nie robi tego samodzielnie. Przedmiotowe czynności wymagają bowiem organizacyjnego zaangażowania pracowników urzędu, z reguły odpowiedzialnych za obsługę rady gminy. Przewodniczący rady wykonuje więc swoje zadania za pomocą biura rady lub innej komórki organizacyjnej wchodzącej w skład urzędu gminy. Należy jednak zaznaczyć, że nie ma on uprawnień do nadzorowania pracy tego biura, poza zakresem wynikającym z art. 21 a u.s.g., bowiem kierownikiem urzędu gminy jest wójt i to jemu podlegają wszyscy zatrudnieni tam pracownicy, łącznie z tymi, którzy zajmują się obsługą rady gminy, jej przewodniczącego i komisji²⁴⁵. Tym samym nie jest dopuszczalne utworzenie np. na potrzeby obsługi działalności rady gminy kancelarii czy biura rady gminy jako odrębnego zakładu pracy

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 1996 r., sygn. akt IV SA 695/96, Wokanda 1996, nr 12, poz. 46.

podporządkowanego jej przewodniczącemu²⁴⁶. Ustawodawca przyznał przewodniczącemu rady prawo do wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych²⁴⁷. Katalog zadań zawarty w art. 21a u.s.g. jest szeroki i niezdefiniowany. Wynika jednak z tego, że przewodniczący rady nie może skorzystać z przysługujących mu uprawnień w jakiegokolwiek sprawie, ale tylko w zakresie ściśle związanym z jego kompetencjami jako organizatora pracy rady gminy, jej organów wewnętrznych oraz radnych. W pozostałym zakresie pracownicy komórek organizacyjnych obsługujących radę podlegają wójtowi jako kierownikowi urzędu gminy²⁴⁸.

Niejednokrotnie zdarza się, że mieszkańcy gminy niezadowoleni z pracy wójta, kierują bezpośrednio do przewodniczącego rady gminy korespondencję zawierającą skargi w tym przedmiocie. Należy podkreślić, że przewodniczący rady gminy nie jest podmiotem uprawnionym do rozstrzygania skarg na działalność wójta, na podstawie art. 229 pkt 3 k.p.a., gdyż przepis ten wyraźnie wskazuje na właściwość rady gminy w tych sprawach, a nie jej przewodniczącego. Wynika z tego, że nawet w przypadku skierowania takiej skargi do przewodniczącego rady powinien on przekazać ją do rozpatrzenia najpierw właściwej komisji rady, a następnie sprawę tę umieścić w porządku obrad rady, by rada podjęła w tej sprawie odpowiednią uchwałę, w której powinna ustosunkować się do zarzutów zawartych w skardze. Potwierdza, powyższe orzecznictwo sądów administracyjnych, w szczególności Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 109/19²⁴⁹, w którym wskazano, że właściwym do przekazania skargi, wniosku czy petycji pozostaje organ gminy jakim jest rada, czyli ten organ, który otrzymał wskazane dokumenty, a nie przewodniczący rady, który organem gminy nie jest. Odmiennej interpretacji nie sposób pogodzić z treścią obowiązujących przepisów. We wszystkich wskazanych przypadkach przepisy posługują się pojęciem „organ”, którego definicja jest jednolita. Bezsporne jest, że przedmiotowe regulację są dla rady wiążące.

²⁴⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 1997 r., sygn. akt II SA 1885/96, Wspólnota 1998, nr 13, poz. 26.

²⁴⁷ Ustawa zmieniająca u.s.g. z 2018 r.

²⁴⁸ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny...*op.cit.*, s. 100.

²⁴⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Gdańsku z dnia 21 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 109/19, Legalis nr 1895460.

2.4. Piecza nad sposobem wykonywania uchwał rady gminy

Zarówno Konstytucja RP w art. 169 jak i art. 3 EKSL przewidują istnienie organu uchwałodawczego w każdej jednostce samorządu terytorialnego. Funkcje uchwałodawcze i kontrolne w gminie wykonuje organ kolegialny, jakim jest rada gminy, jego skład ustalany jest w wyborach powszechnych.²⁵⁰ Artykuł 18 u.s.g. zawiera wyliczenie spraw i kompetencji zastrzeżonych do wyłącznej właściwości rady gminy, które wzmacnia pozytywne domniemanie kompetencji na rzecz rady, w przeciwieństwie do wyłącznie szczegółowego upoważnienia wójta.²⁵¹ Do kompetencji organu stanowiącego - kontrolnego należą sprawy najistotniejsze z punktu widzenia gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Zadaniem rady jest kształtowanie działalności gminy, również w aspekcie polityki wieloletniej. Uchwały organu stanowiącego koncentrują się wokół zagadnień dotyczących, w szczególności uchwalania programów gospodarczych, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, strategii rozwoju oraz wszelkich zagadnień programowych. Politykę działania organów gminy wyznaczają również uchwały w sprawie współpracy z lokalnymi społecznościami oraz uchwały w sprawie przystępowania do zrzeszeń i stowarzyszeń krajowych i międzynarodowych²⁵². Wskazać można, że uchwały rady gminy klasyfikują się w kategoriach takich jak: generalne uchwały w sprawie ustalenia zakresu działania organu uchwałodawczego, wyznaczanie polityki organów gminy, planowanie przestrzenne, uchwały budżetowe, plany finansowe jednostki samorządu terytorialnego, inne akty planowania tj. strategie rozwoju, sprawy organizacyjne, rozstrzygnięcia wobec organu wykonawczego, inne sprawy personalne, uchwały w sprawach majątkowych, określanie powszechnie obowiązujących przepisów materialnoprawnych, uchwały realizujące funkcję kontrolną²⁵³.

Procedura uchwałodawcza w gminie ma kilka etapów, bezsporne jest, że aby ją rozpocząć niezbędna jest inicjatywa uchwałodawcza, która jest rozumiana jako uprawnienie określonego podmiotu do przygotowania projektu uchwały i przedłożenia projektu radzie. Inicjatywę uchwałodawczą posiadają zarówno poszczególni radni, jak i grupy radnych czy wójt. W tym zakresie, w zależności od postanowień statutu danej jednostki możliwe są różne kombinacje. W powyższym zakresie rada gminy ma dużą swobodę, z zastrzeżeniem

²⁵⁰ W. Kisiel [w:] *Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce...op. cit.*, str. 215-2016.

²⁵¹ *Ibidem*.

²⁵² W. Kisiel [w:] *Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce...op.cit.*, str. 217-218.

²⁵³ *Ibidem*.

wyjątków wskazanych w ustawie²⁵⁴. Wójt nie jest więc jedynym organem posiadającym inicjatywę uchwałodawczą. W statucie gminy można przyjąć, że uprawnienie do przygotowywania projektów uchwał mają np. komisje rady gminy czy radni. Z kolei ustawodawca w zdecydował w art. 41a u.s.g., że z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą może wystąpić grupa mieszkańców gminy.

Podkreślić należy, że przepis art. 41a u.s.g. dodany został do gminnej ustawy samorządowej na mocy ustawy zmieniającej u.s.g. z 2018 r.²⁵⁵. Celem ustawodawcy było dokonanie w gminnej ustawie samorządowej zmian, które realnie przyczynią się do zapewnienia społeczności lokalnej większego udziału w funkcjonowaniu organów gminy, pochodzących z aktu wyboru oraz zagwarantują obywatelom właściwą kontrolę nad władzą samorządową, a tym samym przyczynią się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, w której zamieszkują²⁵⁶. Wprowadzenie w art. 41a u.s.g. instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, należy ocenić pozytywnie, jej istotą jest umożliwienie realnego i rzeczywistego zgłaszania inicjatyw obywatelskich i zachowanie szczególnych zasad ich wnoszenia, zasad tworzenia komitetów, zasad promocji obywatelskich inicjatyw, a także formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty²⁵⁷.

Z postanowień statutowych gmin²⁵⁸ wynika, iż nie zawsze podmiot inicjujący podjęcie uchwały opracowuje również jej projekt. Możliwe jest w tym przypadku dwojake postępowanie. Pierwsza z możliwości zakłada, iż podmiot inicjujący podjęcie uchwały zwraca się z wnioskiem o przygotowanie projektu uchwały do przewodniczącego rady gminy, zaś przewodniczący wskazuje podmiot odpowiedzialny za przygotowanie projektu.

²⁵⁴ W. Kisiel [w:] *Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce...* *op.cit.*, str. 229.

²⁵⁵ Ustawa zmieniająca u.s.g. z 2018 r.

²⁵⁶ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk nr 2001, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001>, dostęp z dnia 1 lipca 2022r.

²⁵⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...* *op. cit.*, s. 100.

²⁵⁸ Zgodnie z § 28 statutu gminy Gozdowo przyjętego uchwałą rady gminy Gozdowo z dnia 30 czerwca 2020 r. nr XXIV/153/20201. Maz. Woj. Dz. Urz., Warszawa dnia 23 lipca 2020 r., poz. 8022 (dostęp elektroniczny z dnia 23.04.2021r.), Inicjatywę uchwałodawczą posiada grupa 4 radnych, komisje rady, kluby radnych oraz Wójt, chyba, że przepisy prawa stanowią inaczej.

2. Projekt uchwały powinien zawierać w szczególności:

- 1) Część nagłówkową;
- 2) Podstawę prawną;
- 3) Przepisy merytoryczne;
- 4) W miarę potrzeby określenie źródła sfinansowania realizacji uchwały;
- 5) Termin wejścia w życie uchwały i ewentualnie czas jej obowiązywania;
- 6) Określenie organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały.

3. Projekt uchwały powinien zostać przedłożony radzie wraz z uzasadnieniem, w którym należy wskazać potrzebę podjęcia uchwały oraz informację o skutkach finansowych jej realizacji.

4. Projekty uchwał winny być zgodne z obowiązującymi przepisami prawa.

Przewodniczący rady gminy podejmuje również decyzję o trybie zaopiniowania danego projektu uchwały, z reguły przez komisję właściwą ze względu na przedmiot uchwały. W drugim z kolei przypadku podmiot inicjujący procedurę uchwałodawczą, samodzielnie przygotowuje projekt uchwały wraz z uzasadnieniem i przedkłada go przewodniczącemu rady gminy. Niektóre jednostki samorządowe wymagają dla wypełnienia procedury uchwałodawczej również zaopiniowania projektu uchwały przez radcę prawnego, zaś tych w przedmiocie finansowym przez skarbnika gminy czy właściwej komisji budżetowej. Projekt uchwały winien ponadto zawierać również inne opinie czy uzgodnienia w zakresie prawem przewidzianym.²⁵⁹

Celem procedowania uchwał przez radę, niezbędne jest w tym zakresie zwołanie sesji. Co znamienne radni, jak i członkowie innych organów uchwałodawczych zebrani bez uprzedniego zwołania sesji przez przewodniczącego rady gminy nie stanowią jeszcze organu uchwałodawczego, a także nie są uprawnieni do podejmowania uchwał. Podjęcie uchwały bez dokonania czynności „zwołania sesji” przez przewodniczącego rady gminy skutkowałoby nieważnością podjętych w taki sposób uchwał.²⁶⁰ Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.s.g. uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Chcąc zdefiniować pojęcie uchwały za pomocą jej cech można powiedzieć, że „uchwałą organu samorządu jest taka forma działania kolegiального organu samorządowego, której wynikiem jest akt woli tego organu podjęty w trakcie jego posiedzenia, w drodze głosowania, zmierzający z reguły do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej o charakterze lokalnym będącej przedmiotem obrad, najczęściej ze skutkiem wiążącym”.²⁶¹ Uchwała organu kolegiального jest zatem aktem woli, który zostaje podjęty z chwilą, w której za przyjęciem uchwały zagłosuje wymagana prawem liczba członków organu. Dowodem tego, że głosowanie nad przyjęciem uchwały się odbyło, jest protokół z posiedzenia organu stanowiącego gminy, w którym w szczególności podaje się wynik głosowania. Dokument odzwierciedlający treść uchwały, podpisany przez przedstawiciela organu stanowiącego jest zasadniczo odpisem uchwały. Jego znaczenie prawne należy kwalifikować jako wtórne w odniesieniu do zaprotokołowanej czynności podjęcia uchwały - przegłosowania jej- przez członków organów.²⁶²

²⁵⁹ W. Kisiel [w:] *Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce...op.cit.*, str. 230.

²⁶⁰ *Ibidem*, str. 231.

²⁶¹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 347/12, Legalis numer 448948.

²⁶² Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubuskiego Nr NK-I.4131.137.2018 z dnia 13 sierpnia 2018 r., Dz. Urz. Woj. Lubus. z 2018 r. poz. 1852, Legals/el.

Analiza czynności, które jest obowiązany wykonać przewodniczący rady gminy po prawidłowym podjęciu uchwały przez radę gminy wskazuje, że każda uchwała rady powinna uzyskać podpis przewodniczącego rady, jeśli zaś obrady prowadzi zastępca przewodniczącego organu kolegialnego, to wówczas jest on również legitymowany do podpisania podjętej uchwały.²⁶³ Co znamienne przepisy prawa stanowią tylko o podpisywaniu przez przewodniczącego rady gminy aktów prawa miejscowego, jednakże brak jest podstaw do uznania, że przewodniczący nie jest obowiązany podpisać uchwały, która nie zawiera przepisów powszechnie obowiązujących na danym terenie. Zdaniem W. Kisiela nie istnieją również podstawy do odmowy prawa podpisania uchwały i skierowania jej do publikacji innemu podmiotowi, który był uprawniony do prowadzenia obrad sesji rady gminy w zastępstwie nieobecnego przewodniczącego rady.²⁶⁴

Do zadań przewodniczącego rady należy więc bezspornie podpisywanie uchwał rady gminy. Uchwała podjęta przez radę powinna zostać podpisana przez przewodniczącego rady gminy. Ponadto, jeżeli uzasadnienie stanowi integralną część uchwały, powinno również zostać podpisane przez przewodniczącego. Natomiast podpisanie uzasadnienia uchwały przez wójta powoduje taki skutek, iż uzasadnienie uchwały rady gminy pochodzi od organu nieuprawnionego. Ponadto uzasadnienie uchwały nie może stanowić wyłącznie formalnej części podjętej uchwały, lecz musi wskazywać rzeczywiste motywy jej podjęcia²⁶⁵. Odmowa podpisania uchwały przez przewodniczącego rady gminy nie ma skutku w postaci nieważności uchwały i nie usprawiedliwia odmowy jej podpisania, gdyż ważność uchwały zależy wyłącznie od wyników głosowania w radzie oraz przestrzegania innych wymagań, ustawa nie wymienia podpisu przewodniczącego rady wśród wymogów ważności uchwały. W konsekwencji powyższego organ nadzoru nie może stwierdzić nieważności uchwały, jak i zakwestionować jej istnienia, wyłącznie z tego powodu, że egzemplarz uchwały nie uzyskał podpisu osoby prowadzącej głosowanie nad przedmiotową uchwałą.²⁶⁶

Warto wskazać, że z dniem 1 stycznia 2009 r. weszła w życie nowelizacja rozporządzenia z dnia 25 kwietnia 2008 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wymagań technicznych dokumentów elektronicznych zawierających akty

²⁶³ W. Kisiel [w:] Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce...*op.cit.*, str. 242

²⁶⁴ *Ibidem*, str. 252.

²⁶⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Olsztynie z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 818/08, LEX nr 519111.

²⁶⁶ W. Kisiel [w:] Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce...*op.cit.*, str. 242.

normatywne²⁶⁷, która zapoczątkowała zmiany mające znaczący wymiar praktyczny do dziś. Akt prawny wprowadził elektroniczną formę publikacji Dziennika Urzędowego, a tym samym obliuguje samorządy do przekazywania dokumentów drogą elektroniczną. Muszą one być opatrzone ważnym bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu. Obecnie obowiązuje w powyższym względzie Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych z dnia 27 grudnia 2011 r.²⁶⁸ Zgodnie z przedmiotowym rozporządzeniem uchwały przekazywane w wersji elektronicznej do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, sporządza się w formacie XML oraz opatruje ważnym bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu przez przewodniczącego rady gminy²⁶⁹. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁷⁰ podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym. Po podpisaniu uchwał zostają one przekazane przez przewodniczącego rady wójtowi celem przekazania ich organom nadzoru.

Na podstawie art. 30 ust. 1 u.s.g. wójt wykonuje uchwały rady gminy. Przewodniczący rady gminy w imieniu organu stanowiącego sprawuje pieczę nad wykonywaniem uchwał przez wójta gminy. Piecza przejawiać się może poprzez monitorowanie sposobu realizacji uchwały przez wójta gminy czy to za pośrednictwem składanych na podstawie art. 24 ust. 3-5 u.s.g., zapytań i interpelacji radnego, czy też przez bieżące uczestnictwo przewodniczącego rady w pracach urzędu gminy i stały kontakt merytoryczny z pracownikami realizującymi uchwałę w imieniu organu wykonawczego. Przewodniczący rady gminy, który ma zastrzeżenia co do sposobu wykonywania uchwał rady przez wójta gminy, może również zwrócić się do właściwego wojewody z wnioskiem o kontrolę i ewentualne zdyscyplinowanie

²⁶⁷ Rozporządzenie z dnia 25 kwietnia 2008 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wymagań technicznych dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne (Dz.U. Nr 232 z 29 grudnia 2008 r., poz. 1568)

²⁶⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych (Dz.U. Nr 289, poz. 1699 ze zm.).

²⁶⁹ *Ibidem*.

²⁷⁰ Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461.)

organu wykonawczego w tym przedmiocie lub złożyć skargę na wójta do rady gminy w trybie art. 227 k.p.a

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 28 stycznia 2010 r., sygn. II SA/Go 1011/09²⁷¹, zwrócono uwagę, że określenie sposobu wykonania uchwały jest pierwszym etapem jej realizacji. Chodzi tu o wskazanie, w szczególności środków finansowych, rzeczowych niezbędnych do wykonania uchwały, ustalenie sposobu i harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie całości lub części zadań wynikających z uchwały. Wójt decyduje kto, w jakim terminie, za pomocą jakich środków i w jakim trybie będzie realizować zadania wynikające z uchwały. Nie może jednak wskazać, że uchwała zostanie wykonana przez radę gminy.

Rada gminy nie jest władna określać sposobu wykonania uchwały przez wójta, ponieważ stanowiłoby to istotne naruszenie art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 u.s.g.²⁷². Rada nie ma też kompetencji by wskazywać wójtowi kto powinien realizować poszczególne czynności związane z wykonaniem uchwały rady gminy²⁷³. W postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 24 listopada 2015 r., sygn. akt II SAB/Sz 135/15²⁷⁴, wskazano, że wójt wykonuje uchwały rady gminy za pomocą czynności prawnych, w szczególności poprzez zbywanie, nabywanie oraz wykup obligacji na zasadach ustalonych przez radę gminy oraz za pomocą czynności materialno-technicznych przykładowo poprzez wykonanie uchwał w sprawie nazw ulic. Wykonywanie uchwał rady gminy przez organ wykonawczy sensu largo obejmuje również przesłanie ich do właściwych organów nadzoru, zainteresowanych osób i instytucji, a także podawanie uchwał do powszechnej wiadomości w sposób określony w ustawie lub zwyczajowo przyjęty. Sposób wykonania uchwały rady gminy zależy od jej treści.

2.5. Koordynowanie z ramienia rady prac komisji działających w ramach rady

Rada gminy, jako organ stanowiący i kontrolny, zasadniczo jest samodzielna w kształtowaniu własnej struktury wewnętrznej. Ustawodawca w art. 21 ust.1 u.s.g. przyznaje temu organowi możliwość powoływania spośród swego grona, stałych i doraźnych komisji do

²⁷¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim z 28 stycznia 2010 r., sygn. II SA/Go 1011/09, LEX nr 584170

²⁷² Uchwała Kolegium RIO w Bydgoszczy z 2 lutego 2011 r., sygn. IV/5/2011, LEX nr 863221.

²⁷³ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dolnośląskiego z 30 czerwca 2011 r., znak NK-N.4131.521.2011.BSZ2, LEX nr 963488.

²⁷⁴ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Szczecinie z 24 listopada 2015 r., sygn. II SAB/Sz 135/15, LEX nr 1936574.

określonych zadań oraz ustalenia przedmiotu działania danej komisji, jaki i jej składu osobowego. Komisje są pomocniczymi oraz wewnętrznymi organami rady gminy, nie są jednak organami gminy.²⁷⁵ Racją ich powołania (poza komisjami obligatoryjnymi) są względy racjonalizacji pracy dość liczego organu kolegialnego, którym jest rada gminy. Z powyższych względów rada gminy, tak jak każdy organ kolegialny o stosunkowo licznym składzie osobowym tworzy organy, które będą jej służyły pomocą.²⁷⁶

Gminna ustawa samorządowa poświęca komisjom rady gminy jedynie regulację art.21 u.s.g. Wobec powyższego można wywieść, iż wszelkie szczegółowe kwestie dotyczące organizacji, funkcjonowania oraz zadań komisji powinien określać statut gminy. Komisje rady winny być organami fachowymi, mającymi służyć radzie pomocą przy wykonywaniu jej zadań, w szczególności poprzez opiniowanie projektów uchwał przygotowanych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta.²⁷⁷

Poza obligatoryjnymi komisjami rady gminy przewidzianymi przez ustawodawcę, w art. 18a i art. 18b u.s.g., nie ma obowiązku powoływania innych komisji rady gminy. Obligatoryjnymi komisjami rady gminy są komisja rewizyjna, powołana w celu kontrolowania przez radę działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych i jednostek pomocniczych gminy, a także komisja skarg, wniosków i petycji, która jest utworzona w celu rozpatrywania przez radę skarg na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych oraz wniosków i petycji składanych przez obywateli. Z wyjątkiem komisji powoływanych przez radę gminy obligatoryjnie, o tym czy w danej gminie będą funkcjonowały tej inne komisje rady gminy powinien przesądzać statut gminy. Statut gminy powinien również regulować pozostałe szczegółowe kwestie związane z tworzeniem i funkcjonowaniem komisji rady lub też stanowić, że wyżej wymienione kwestie będą przedmiotem odrębnych uchwał rady gminy. Organ stanowiący powołuje daną komisję w drodze uchwały, określając nazwę komisji, przedmiot jej działania, skład personalny, zasady funkcjonowania, a także w przypadku komisji doraźnych, czas na jaki zostaje powołana.²⁷⁸

Rada gminy może tworzyć komisje o charakterze stałym oraz komisje doraźne. Komisje stałe, powoływane są szczególnie na okres kadencji, a komisje doraźne dla wykonania określonego zadania. W przypadku nieobligatoryjnych komisji rady gminy, ich zadania oraz funkcje określa rada. Ustawa samorządowa nie określa rodzajów zadań jakie mogą być przekazane komisji powoływanej przez radę gminy. Pewne jest jednak, iż nie mogą

²⁷⁵ M. Ofiarska, J. Ciapała (red.) Zarys prawa samorządu terytorialnego, Poznań 2001 str. 85.

²⁷⁶ Z. Leoński, Ustrój i zadania samorządu terytorialnego ... *op. cit.* str. 160.

²⁷⁷ B. Dolnicki, Samorząd Terytorialny...*op.cit.* str.101.

²⁷⁸ M. Ofiarska, J. Ciapała (red.) Zarys ...*op. cit.*, str. 85.

to być sprawy zastrzeżone przez ustawodawcę do wyłącznej właściwości rady gminy. Wskazuje się, iż mogą to być przykładowo funkcje inicjujące, opiniujące czy kontrolne.²⁷⁹

W przypadku powołania przez radę gminy komisji, wskazać należy, że wówczas to rada ustala skład osobowy komisji oraz powołuje i odwołuje jej członków. W posiedzeniach komisji mają prawo uczestniczyć radni nie będący członkami danej komisji. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu. Komisje stanowią organy rady gminy i są jej podległe. Zależność ta przejawia się, w szczególności w obowiązku sprawozdawczym komisji wobec rady oraz w obowiązku przedkładania radzie planu swojej pracy.²⁸⁰ W pracach komisji rady gminy mogą uczestniczyć, jeśli zachodzi taka potrzeba, osoby trzecie przykładowo biegli, eksperci, nie stanowią oni jednakże członków komisji jak i nie mają prawa brać udziału w głosowaniu nad uchwałami komisji.²⁸¹ Co istotne możliwość powoływania ekspertów lub zespołów opiniotawczo-doradczych w celu przygotowania opinii lub propozycji jest możliwe zarówno pod obrady rady gminy jak i jej komisji. Organy samorządu terytorialnego podejmują uchwały w różnego rodzaju sprawach, częstokroć wymagających fachowej wiedzy i przygotowania. Niejednokrotnie organ samodzielnie nie jest w stanie rozstrzygnąć wątpliwości pojawiających się w konkretnym stanie faktycznym i wówczas niezbędne jest zasięgnięcie opinii oraz określenie sposobu ich wykorzystania, tak aby umożliwić radzie gminy wysłuchanie opinii, a jeśli istniałaby taka zasadność, również uwzględnione. W. Kisiel wskazuje, że zapoznanie się przez radę gminy z opinią np. RIO, ustosunkowanie się do niej, jest ważną funkcją przepisów proceduralnych.²⁸²

Należy zgodzić się z postulatami doktryny, iż ustawodawca winien wzmocnić pozycję rady gminy poprzez możliwość merytorycznego wsparcia rady gminy i jej komisji które byłoby niezależne od organu wykonawczego, zgodnie bowiem z aktualnym brzmieniem przepisów gminnej ustawy samorządowej rada ma utrudniony dostęp do niezależnego wsparcia eksperckiego. Nawet w sytuacji przeznaczenia na ten cel środków w budżecie przez radę, to i tak o sposobie ich wykorzystania decyduje organ wykonawczy, będący bezspornie podmiotem wykonującym budżet oraz uprawnionym do podpisywania umów z podmiotami zewnętrznymi. W tym przedmiocie istnieje również przestrzeń do poszerzenia uprawnień przewodniczącego rady o możliwość zawierania umów cywilnoprawnych dotyczących merytorycznego wsparcia organu stanowiącego. Komisje rady gminy również mają

²⁷⁹ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego ... op. cit.*, str. 160.

²⁸⁰ *Ibidem.*, str. 161.

²⁸¹ M. Ofiarska, J. Ciapała (red.) *Zarys ...op. cit.*, str. 86.

²⁸² W. Kisiel [w:] *Prawo Samorządu Terytorialnego ... op. cit.*, str. 248.

ograniczone możliwości wzmocnienia eksperckiego, co częstokroć uszczupla ich rolę jedynie do pobieżnego zapoznania się z materiałami na sesję rady bez pogłębionej analizy, dyskusji czy propozycji zmian²⁸³. W pierwotnym brzmieniu ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym dopuszczalne było wybranie do składu komisji rady gminy nie więcej niż połowy członków spoza jej składu. Przy założeniu wprowadzenia wymogu, że osoby te miałyby odpowiednie przygotowanie merytoryczne, mogłoby to stanowić znaczące wzmocnienie zarówno komisji, jak i samej rady gminy, zwłaszcza w tych jednostkach, w których większość rady nie popiera organu wykonawczego i nie może liczyć na jego wsparcie.²⁸⁴ Ustawodawca jednakże nie poszedł w tym kierunku i od 30 maja 2001 r. zniósł możliwość dokooptowywania do składu komisji osób spoza rady gminy.²⁸⁵

Przepisy prawa przewidują również szczególne komisje dla specjalnych celów. W powyższym zakresie, przykładowo wskazać można regulację art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, który stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powołuje ze swego składu komisję do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy²⁸⁶.

Komisje działają w imieniu rady gminy oraz w zakresie przez nią określonym, podlegają radzie gminy. Zgodnie z powyższym to rada gminy kształtuje skład personalny komisji i może udzielać komisji wiążących wytycznych odnośnie kierunków i sposobów działania. Komisje przedkładają radzie gminy plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Bardzo istotne jest, że komisje rady jako jej organy wewnętrzne nie mają uprawnień do podejmowania jakichkolwiek działań zewnętrznych, a także nie mogą wykonywać praw i obowiązków zastrzeżonych przepisami ustawy dla organów gminy. Rada nie może delegować na komisje swoich uprawnień stanowiących. Funkcjonowanie komisji rady ma cel usługowy wobec organu stanowiącego i kontrolnego. Rolą komisji jest w szczególności kontrolowanie, opiniowanie, wnioskowanie czy też inspirowanie rady gminy, z tym zastrzeżeniem ze opinie komisji, bez względu na ich charakter, nie mają waloru wiążącego dla rady gminy. Bezsporne jest, że komisje rady jako ciała kolegialne przejawiają swoją wolę w drodze uchwał, podejmowanych na posiedzeniach. Pracami komisji rady kierują jej przewodniczący, którzy zwołują posiedzenia komisji, ustalają ich terminy oraz porządek obrad, jak również kierują obradami. Przewodniczącemu komisji rady wybiera sama komisja

²⁸³ *Ibidem*.

²⁸⁴ R. Budzisz, Wzmocnienie pozycji organu stanowiącego w samorządzie terytorialnym – realna zmiana czy gra pozorów [w:] B. Dolnicki (red.) *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, str. 110.

²⁸⁵ B. Dolnicki, *Samorząd Terytorialny... op. cit.*, str. 103

²⁸⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 741.).

spośród swoich członków lub też rada gminy. Przewodniczący komisji może posiadać zastępcę.²⁸⁷ W przedmiocie działania komisji rady gminy oraz uprawnień przewodniczącego rady gminy wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Bydgoszczy w wyroku z dnia 19 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 94/17²⁸⁸, wskazując, że obecnie nie ma żadnego ustrojowego i kompetencyjnego uzasadnienia do przyznania przewodniczącemu rady gminy uprawnień do zwoływania i prowadzenia wspólnych posiedzeń wszystkich komisji. Zaś w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 3 lutego 2016 r. sygn. PN.4131.25.2016²⁸⁹, organ nadzoru wskazał, że w ramach organizowania pracy rady mieści się koordynowanie prac komisji rady, jednak uprawnienie przewodniczącego, a z jego upoważnienia wiceprzewodniczącego rady do nadzorowania prac komisji rady nie stanowi organizowania pracy rady. Koordynacja to organizowanie działań wykonywanych wspólnie przez wiele osób oraz harmonijny przebieg lub funkcjonowanie czegoś. Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z gminnej ustawy samorządowej i mają charakter materialno-techniczny, zatem przewodniczący rady gminy ma uprawnienie do koordynowania prac komisji podległych radzie gminy, jednak czynności te nie mogą mieć charakteru nadzoru, ponieważ uprawnienia nadzorcze nie mieszczą się w zakresie uprawnień i obowiązków przewodniczącego rady gminy wynikającym z art. 19 ust. 2 u.s.g.

2.6. Polecenia służbowe wydawane przez przewodniczącego rady gminy

W codziennej praktyce funkcjonowania urzędów gmin w Polsce, bezsporne jest, iż nawet najsprawniej zorganizowany i szybko działający przewodniczący rady gminy nie ma możliwości samodzielnie wykonywać wszelkich powierzonych mu zadań. Z uwagi na powyższe istotna jest współpraca przewodniczącego rady z pracownikami urzędu gminy zajmującymi się obsługą rady, czy też samodzielnymi komórkami wyznaczonymi do tego celu. Z uwagi na powyższe tak istotna jest nowa kompetencja przewodniczącego rady gminy, zapewniająca mu możliwość wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy, wprowadzona do ustawy o samorządzie gminnym, nowelizacją dokonaną na mocy ustawy

²⁸⁷ M. Ofiarska, J. Ciapała (red.) Zarys ...*op. cit.*, str. 86

²⁸⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Bydgoszczy z dnia 19 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 94/17, Legalis nr 1631459.

²⁸⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody warmińsko-mazurskiego z dnia 3 lutego 2016r., sygn. PN.4131.25.2016, Legalis nr 1392856.

z dnia 11 stycznia 2018r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²⁹⁰. Nowelizacja z 2018 roku, zgodnie z założeniem ustawodawcy istotnie zwiększyła indywidualne uprawnienia kontrolne radnych jak i całej rady gminy jako organu stanowiącego i kontrolnego. Szczególnie została wzmocniona również pozycja przewodniczącego rady gminy, poprzez przyznane mu indywidualne kompetencje. Przewodniczący rady gminy na mocy art. 21a u.s.g. został bowiem wyposażony przez ustawodawcę, w związku z wykonywaniem swoich obowiązków, w możliwość wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy, którzy w zakresie swoich obowiązków wykonują zadania organizacyjne, prawne oraz inne związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W powyższym zakresie przewodniczący rady gminy wykonuje wobec wymienionej grupy pracowników urzędu gminy uprawnienia zwierzchnika służbowego²⁹¹. Do chwili wprowadzenia art. 21a do gminnej ustawy samorządowej, przewodniczący rady gminy nie dysponował żadnymi kompetencjami co do możliwości wydawania poleceń służbowych jakiejkolwiek grupie pracowników urzędu gminy.

Warto wskazać, że poselski projekt nowelizacji u.s.g. z 10 listopada 2017 r. proponował obligatoryjne wyodrębnienie z urzędu gminy jednostki organizacyjnej, zwanej biurem rady gminy, której pracownicy wykonywaliby zadania organizacyjne, prawne oraz inne związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. Względem rzeczonych pracowników biura rady uprawnienia zwierzchnika służbowego wykonywałby przewodniczący rady gminy. Regulacja miała być zawarta w art. 21a u.s.g.²⁹² Brzmienie przepisu zostało jednakże zmodyfikowane już w początkowej fazie procedury legislacyjnej, ponieważ w sprawozdaniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego, art. 21a u.s.g. proponowano w zmienionym brzmieniu: „Przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika

²⁹⁰ ustawa zmieniająca z 2018 r.

²⁹¹ S. Dąbrowska, Nowa kompetencja przewodniczącego rady gminy do wydawania poleceń pracownikom urzędu gminy na tle uprawnień wójta, Przegląd Prawno-Ekonomiczny 2021 nr 3/2021, str.29.

²⁹² Poselski projekt 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, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001>, dostęp z dnia 16.06.2022r.

służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym”²⁹³. Zmodyfikowana treść art. 21 a u.s.g. w zmierzenu ustawodawcy miała sprzyjać pozytywnej współpracy przewodniczącego rady gminy oraz wójta gminy.

Nowelizacja u.s.g. z 2018 roku stanowi reakcję ustawodawcy na zgłaszane od lat postulaty potrzeby wzmocnienia pozycji prawnej rady gminy. Wskazuje się, że regulacje z 2018 r. stanowią dopełnienie zmian ustrojowych dokonanych w 2002 r. w samorządzie gminnym. Ówczesna zmiana przepisów bazowała w szczególności na zmianie trybu wyboru organu wykonawczego gminy, znacząco wzmacniając jego pozycję. Należy jednak podkreślić, że wówczas nie zmodyfikowano przepisów dotyczących organu stanowiącego, co skutkowało istnieniem dwóch organów posiadających silny społeczny mandat wynikający z bezpośredniego trybu ich wyboru, z wyraźnie podkreśloną pozycją organu wykonawczego. Pojawiły się wtedy poglądy o marginalizacji roli rady gminy oraz konieczności wzmocnienia jej pozycji, a także wątpliwości związane z wpisaniem nowego ustroju samorządu gminnego w ramy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. W odpowiedzi na zgłaszane potrzeby, ustawodawca zdecydował się dokonać wzmocnienia również pozycji organu stanowiącego w gminie i na mocy ustawy zmieniającej z dnia 11 stycznia 2018 r. wprowadził wiele modyfikacji mających, rozszerzyć uprawnienia rady gminy i jej radnych oraz zwiększyć ich wpływ na działalność organów wykonawczych, w szczególności poprzez wyposażenie przewodniczącego rady gminy w nowe kompetencje.²⁹⁴

Najistotniejszym z punktu widzenia dążeń do wzmocnienia pozycji rady gminy jest wprowadzenie uprawnienia do wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu przez przewodniczącego rady gminy. Począwszy od kadencji organów samorządowych przypadającej na lata 2018-2023 przewodniczący rady gminy zyskał niespotykane dotąd kompetencje dotyczące możliwości wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. Polecenia służbowe kierowane w oparciu o art. 21a u.s.g. powinny oscylować w obszarze związanym z realizacją obowiązków przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego gminy, gdyż tylko w tym zakresie posiada on uprawnienia zwierzchnika służbowego względem pracowników urzędu gminy²⁹⁵.

²⁹³ A. Maciąg, Polecenie służbowe wydawane przez przewodniczącego rady gminy – kilka uwag na tle art. 21a u.s.g. [w:] B. Dolnicki (red.) *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, str.299-300.

²⁹⁴ R. Budzisz, Wzmocnienie pozycji organu stanowiącego w samorządzie terytorialnym – realna zmiana czy gra pozorów? [w:] B. Dolnicki (red.) *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, str.102.

²⁹⁵ *Ibidem*, str. 106-107.

Pracodawcą gminnych pracowników samorządowych jest urząd gminy, w imieniu którego czynności z zakresu prawa pracy wykonuje wójt, jako kierownik urzędu gminy. Wójt wykonuje także uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu. Organizację oraz zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadawany przez wójta gminy w drodze zarządzenia. Przewodniczący rady gminy wyłącznie organizuje pracę rady oraz prowadzi obrady rady, a w tym zakresie m.in. zwołuje sesje rady, czy przekazuje wójtowi zapytania i interpelacje. Od 31 stycznia 2018 r. może także w związku z realizacją swoich obowiązków wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych, wykonując w tym zakresie uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do tych pracowników. Polecenia służbowe wydawane pracownikom urzędu przez przewodniczącego rady mogą więc dotyczyć jedynie realizacji obowiązków przewodniczącego rady.²⁹⁶

Warto w tym miejscu podjąć próbę zdefiniowania pojęcia „polecenie służbowe”, które niewątpliwie mieści się w katalogu głównych uprawnień kierowniczych pracodawcy. Uprawnienia kierownicze pracodawcy sprowadzają się, co do zasady, do możliwości bezpośredniego wpływania na kształt procesu pracy poprzez formułowane w tym przedmiocie nakazy, zakazy, czy instrukcje, które z jednej strony, odnoszą się do przydzielanych pracownikowi konkretnych zadań do wykonania, a z drugiej do udzielania wskazówek oraz wytycznych odnoszących się do procesu ich realizacji. Poprzez polecenie służbowe dokonuje się uszczegółowienia obowiązków pracownika. Poza prawem wydawania poleceń służbowych, pracodawca ma uprawnienie jednostronnego kształtowania treści stosunku pracy, w granicach przewidzianych przez przepisy prawa pracy, jak również prawo ustalania i rozmiaru świadczeń pracowniczych oraz uprawnienia reglamentacyjne a także dyscyplinarne. Za pomocą poleceń służbowych można więc jedynie, w granicach prawem przewidzianych, a także z uwzględnieniem aktów wewnątrzzakładowych i treści umowy o pracę, kreować proces pracy pracownika, adresata polecenia. W drodze polecenia służbowego nie można jednostronnie kształtować bytu oraz treści stosunku pracy, jak również decydować o świadczeniach z niego wynikających, a także wkraczać w sferę uregulowaną przepisami prawa pracy. W powyższym zakresie należy wskazać, iż przewodniczący rady gminy nie będzie uprawniony, by na mocy art. 21a u.s.g., przykładowo nawiązać stosunek pracy z pracownikiem, rozwiązać go, zdecydować o wysokości wynagrodzenia, czy

²⁹⁶ A. Maciąg, Polecenie służbowe wydawane przez przewodniczącego rady gminy... *op.cit.*, str.301.

podejmować decyzje w przedmiocie zasadności przyznania premii, nagród czy nakładania kar porządkowych, jak również powierzyć pracownikowi na czas oznaczony wykonywanie innej pracy lub nakazać wykonywanie czynności pracowniczych w godzinach nadliczbowych²⁹⁷. Przyjmuje się, że polecenie służbowe służy zachowaniu płynności pracy, w tym w szczególności podziałowi pracy pomiędzy poszczególnych pracowników, ma więc charakter osobowy, ponieważ zmiana pracownika wymusza ponowienie polecenia służbowego, w odróżnieniu przykładowo od zadań całego referatu, które realizowane są pomimo zmiany osobowej jego kierownika. Z perspektywy form działania administracji publicznej polecenie służbowe klasyfikowane jest jako wewnętrzny akt administracyjny, a to z uwagi na fakt, że w klasycznej formie spełnia wszelkie cechy tej formy działania administracji. Stanowi bowiem jednostronny akt woli podmiotu sprawującego administrację publiczną, skierowanym do podmiotu poddanego władztwu administracyjnemu. Ponadto, z reguły charakteryzuje się podwójną konkretnością odnoszącą się do adresata oraz sytuacji, choć w tym zakresie mogą pojawiać się wyjątki.²⁹⁸

Celem ustawodawcy nie było to, aby przewodniczący rady gminy miał prawo decydować o pracownikach w zakresie nawiązywania, rozwiązywania stosunku pracy czy też w przedmiocie nagradzania i karania. Przyznanie przez prawodawcę przewodniczącemu rady gminy nowych uprawnień do wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady, komisji i radnych, motywowane było tym, iż rada gminy jako organ gminy, nie ma własnego aparatu administracyjnego, który gwarantowałby jej niezbędną pomoc w wykonywaniu zadań oraz kompetencji. Wobec powyższego rada gminy musi opierać się na wsparciu udzielanym przez urząd gminy, którego kierownikiem jest wójt. W dotychczasowej praktyce funkcjonowania organów gminy, opisane wyżej rozwiązanie było niewystarczające, zwłaszcza w przypadkach zaistnienia różnic politycznych pomiędzy organem stanowiącym, a wykonawczym, co w rezultacie mogło wpływać na utrudnianie prawidłowego wykonywania zadań i kompetencji przez radę gminy²⁹⁹.

W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Lubuskiego z 23 listopada 2018 r., znak NK-I.4131.190.2018.TDOM, zwrócono uwagę, iż art. 21a u.s.g. nie ustanawia przewodniczącego rady gminy zwierzchnikiem służbowym pracownika urzędu gminy, a tylko

²⁹⁷ S. Gajewski, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ...*op. cit.*, Legalis/ el.

²⁹⁸ A. Maciąg, Polecenie służbowe wydawane przez przewodniczącego rady gminy... *op.cit.*, str.302.

²⁹⁹ *Ibidem*.

wyposaża go w prawo wykonywania uprawnień takiego zwierzchnika, w zakresie czynności, o których mowa w tym przepisie³⁰⁰.

W konsekwencji dokonanej zmiany gminnej ustawy samorządowej, przewodniczący rady gminy zyskał wśród radnych samorządu gminnego wyjątkową i szczególną pozycję prawną. Jest to istotne, zwłaszcza z uwagi na fakt, iż przewodniczący rady gminy nie jest odrębnym organem samorządu gminnego, można go uznać za organ wewnętrzny rady gminy, jednakże nie jest to organ samodzielny³⁰¹, gdyż prawodawca wyraźnie wskazał w art. 11a ust. 1 u.s.g., iż organami gminy są wyłącznie rada gminy oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta.

Granice poleceń służbowych wydawanych pracownikom urzędu przez przewodniczącego rady gminy wyznacza zakres kompetencji przewodniczącego rady gminy, a to z uwagi na fakt, iż ustawodawca w art. 21a u.s.g. zdanie pierwsze wskazał, że przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy. Obowiązki przewodniczącego rady gminy przewiduje zaś gminna ustawa samorządowa, a ponadto częstokroć statut danej jednostki samorządu terytorialnego oraz inne uchwały rady gminy, z zastrzeżeniem, że mieszczą się w zakresie wynikającym z art. 19 ust. 2 u.s.g. Katalog kompetencji przewodniczącego rady gminy określa więc w szczególności art. 19 ust. 2 u.s.g. Regulacja przepisu wskazuje, że zadaniem przewodniczącego rady gminy jest wyłącznie organizowanie prac rady i prowadzenie jej obrad. Zaznaczyć należy jednak, że przepisy u.s.g. i innych ustaw przewidują ponadto wiele szczegółowych uprawnień i obowiązków przewodniczącego rady gminy, z których większość, jednakże nie wszystkie, mieści się w ramach wyznaczonych treścią art. 19 ust. 2 u.s.g.³⁰² Podkreślenia wymaga, że przewodniczący rady gminy ma uprawnienie do wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy, jednak muszą one dotyczyć kompetencji, jakie posiada przewodniczący rady. W przeciwnym wypadku, polecenia wydane poza zakresem kompetencji nie będą wiązały pracowników. Stąd też w świetle dodanego art. 21a u.s.g. należy przychylić się do słusznego stanowiska wyrażonego przez A. Maciąg, zgodnie z którym w kontekście art. 21a u.s.g. urząd gminy przydany jest obydwu organom, jednak z uwagi na ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami, to wójt w regulaminie organizacyjnym powinien określić sposób organizacji pracy pracowników

³⁰⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubuskiego z 23 listopada 2018 r., znak NK-I.4131.190.2018.TDOM, Dziennik Urzędowy Wojewody Lubuskiego z 2018 r. poz. 2719.

³⁰¹ B. Szmulik, K. Miąskowska-Daszkiewicz (red.), *Administracji publiczna. Ustrój samorządu terytorialnego. Komentarz*, tom III, Warszawa 2012, s. 225.

³⁰² S. Gajewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...op. cit.*, Legalis/ el.

samorządowych, który uwzględniać będzie oddelegowanie określonych pracowników do współpracy z przewodniczącym rady gminy, w sposób stały lub *ad hoc*. Przykładowo, na mocy art. 253 § 2 k.p.a., przewodniczący rady gminy zobowiązany jest przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu. Skargi zaś, w zdecydowanej większości, rozpatruje komisja skarg, wniosków i petycji, o której mowa w art. 18b u.s.g. Jednakże w wielu przypadkach niezbędne jest, celem ustalenia charakteru pisma czy udzielenia odpowiedzi, wsparcie się wiedzą pracowników samorządowych czy prawników obsługujących gminę.³⁰³

W nauce prawa i orzecznictwie wskazuje się, że zadaniem przewodniczącego rady gminy jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Użycie takiego określenia przez ustawodawcę ma na celu dążenie do zapobieżenia ewentualnej ewolucji przewodniczącego rady w stronę pozycji „trzeciego organu gminy” czy też organu o kierowniczych lub samodzielnych uprawnieniach w odniesieniu do rady gminy³⁰⁴. Przewodniczący ma prawo wskazać do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zgodnie z regulacją art. 19 ust. 2 u.s.g. zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszym wiekiem. Zadania przewodniczącego rady gminy bezspornie, w przeważającej części, mają co do zasady charakter czynności materialno-technicznych. Przewodniczący, nie ma więc uprawnień do reprezentowania gminy na zewnątrz, z zastrzeżeniem wyjątkowych sytuacji, o których była mowa na wstępie niniejszego rozdziału.

W zakresie katalogu zadań należących do uprawnień przewodniczącego rady gminy wielokrotnie wypowiadały się również sądy administracyjne i tak jako przykład warto wskazać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 listopada 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 674/19³⁰⁵, w którym sąd uznał za zasadne stwierdzenie nieważności uchwały przez wojewodę, w zakresie w jakim wyeliminowano z obrotu prawnego postanowienia statutu gminy naruszające regulację art. 19 ust. 2 u.s.g. poprzez nieprawidłowe rozszerzenie katalogu uprawnień przewodniczącego rady gminy, w sposób wykraczający poza przyznaną delegację ustawową. W ocenie sądu naruszenia dokonano w zakresie, w jakim upoważniono przewodniczącego do reprezentowania rady na zewnątrz oraz ustanowiono możliwość upoważnienia w drodze uchwały rady gminy, innej niż

³⁰³ A. Maciąg, Polecenie służbowe wydawane przez przewodniczącego rady gminy... *op.cit.*, str.302.

³⁰⁴ Ł. Złakowski, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ...*op. cit.*, Legalis/el.

³⁰⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Poznaniu z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 674/19, LEX nr 2741893.

przewodniczący osoby do reprezentowania rady na zewnątrz. Sąd wywiódł, że ani art. 19 ust. 2 u.s.g., ani żaden inny przepis ustawy samorządowej nie stanowią podstawy do inkorporowania do statutu gminy regulacji przyznających przewodniczącemu rady gminy dodatkowych uprawnień do reprezentowania rady gminy na zewnątrz, a samej radzie gminy kompetencji do upoważniania w tym zakresie innej osoby. Sąd podkreślił, że tego rodzaju postanowienia wykraczają poza zakres materii statutowej, także ze względu na fakt, iż ustalają zadania przewodniczącego oraz innej upoważnionej osoby w relacjach zewnętrznych administracji samorządowej, podczas gdy statut służy normowaniu jedynie wewnętrznego ustroju danej jednostki samorządu terytorialnego. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 396/08³⁰⁶, w którym wskazał, że zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają z przepisów art. 19 i 20 u.s.g. i zostały ograniczone do organizowania pracy rady, w tym koordynowania prac komisji i działań klubów radnych oraz do zwoływania oraz prowadzenia obrad rady gminy, a w tym przedmiocie do decydowania o zakresie obrad rady, jak również do „dopilnowania, w jaki sposób uchwały rady są wykonywane”³⁰⁷. Zadaniem przewodniczącego organu stanowiącego jest więc prawidłowe organizowanie i prowadzenie prac rady gminy, w tym przewodniczenie sesjom rady gminy. Czynności z zakresu organizowania prac rady gminy mają co do zasady charakter techniczny oraz polegają głównie na przygotowywaniu projektu sesji rady gminy, zawiadamianiu radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych dokumentów i innych materiałów, w tym również na odbieraniu skarg lub wniosków kierowanych do rady. Regulacja art. 19 ust. 2 u.s.g. kształtuje więc jasno „usługowy” charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy³⁰⁸. Zdaniem Cz. Martysza, w kontekście regulacji art. 19 ust. 2 u.s.g. nie ma podstaw do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego jakichkolwiek innych uprawnień, przykładowo w statucie gminy³⁰⁹.

Przewodniczący rady wykonuje swoje zadania przy pomocy pracowników urzędu gminy stanowiących biuro rady lub inną komórkę organizacyjną. Należy jednak zaznaczyć, że przewodniczący organu stanowiącego nie ma uprawnień do nadzorowania pracy tego biura, bowiem kierownikiem urzędu gminy jest wójt i to jemu podlegają wszyscy zatrudnieni

³⁰⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 396/08, LEX nr 509626.

³⁰⁷ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Białymstoku z dnia 11 kwietnia 2006, sygn. akt II SA/Bk 171/05, LEX nr 284731.

³⁰⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2001 r., sygn. akt II SA 1525/00, LEX nr 54148.

³⁰⁹ Cz. Martysz, *Ustawa o samorządzie gminnym Komentarz...op. cit.*, str. 351.

tam pracownicy, łącznie z tymi, którzy zajmują się obsługą rady gminy, jej przewodniczącego i komisji³¹⁰. Wobec powyższego nie jest dopuszczalne utworzenie np. na potrzeby obsługi działalności rady kancelarii czy biura rady gminy jako odrębnego zakładu pracy podporządkowanego jej przewodniczącemu³¹¹. W powyższym przedmiocie wypowiedział się, w szczególności Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 28 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 161/19³¹². Przedmiotowe orzeczenie prezentuje w uzasadnieniu obszerną analizę prawną dokonaną przez organu nadzoru w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały rady miejskiej, w zakresie w jakim wprowadzono do statutu gminy regulacje stanowiące, iż obowiązkiem organu wykonawczego jest zapewnienie radzie obsługi organizacyjno-technicznej "niezbędnej do realizacji funkcji organu stanowiącego i kontrolnego gminy, w tym przygotowywanie dokumentacji, wysyłkę korespondencji oraz udostępnianie wyposażonych w odpowiedni sprzęt biurowy pomieszczenia lub pomieszczeń do odbywania spotkań radnych z mieszkańcami gminy oraz do odbywania spotkań i narad radnych". Istotne w przedmiotowej sprawie jest, iż rada argumentując zasadność swojego stanowiska, powołała się na treść art. 21a u.s.g., wskazując że przepis ten nadaje uprawnienia pracodawcy i przełożonego przewodniczącemu rady gminy wobec pracowników zatrudnionych w urzędzie. Z tych względów wprowadzenie zapisów technicznych w statucie gminy, normujących tryb organizacji spotkań mieszkańców w urzędzie z radnymi, tak więc z wykorzystaniem mienia urzędu oraz jego zasobów osobowych, jest jak najbardziej właściwe i zasadne. Z powyższym stanowiskiem nie zgodził się jednak organ nadzoru wskazując, że w jego ocenie powyższe zapisy aktu miejscowego są niezgodne z prawem, z uwagi na fakt iż brak jest do ich wydania jasnej i klarownej delegacji ustawowej, a żaden przepis u.s.g. nie daje podstaw do nakładania na organ wykonawczy wyżej opisanych obowiązków.

Podsumowując dodanie do gminnej ustawy samorządowej art.21a i tym samym wyposażenie przewodniczącego rady gminy w nowe kompetencje wskazane w tym przepisie, zwiększa jego uprawnienia, począwszy od kadencji rad gmin wybranych w 2018 r. Zmiana przepisów ma także istotne praktyczno-prawne znaczenie w kwestiach związanych z organizowaniem pracy pracowników urzędu gminy. Możliwe jest częstsze pojawianie się problemów z rozdzieleniem zwierzchnictwa służbowego między wójtem, a przewodniczącym

³¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 1996 r., sygn. akt IV SA 695/96, Wokanda 1996, nr 12, poz. 46.

³¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 1997 r., sygn. akt II SA 1885/96, Wspólnota 1998, nr 13, poz. 26.

³¹² Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 28 marca 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 161/19, LEX nr 2771013

radę gminy, szczególnie względem pracowników szeroko pojętego „biura rady gminy”. W praktyce codziennego funkcjonowania aparatu urzędniczego sytuacja ta może generować sytuacje konfliktowe, zwłaszcza w przypadku zaistnienia antagonizmów politycznych lub społecznych między przewodniczącym rady, jako organizatorem pracy rady, a wójtem, jako kierownikiem urzędu gminy. Może to wpływać negatywnie na pracę rady i jej komisji oraz funkcjonowanie całego urzędu. Ustawodawca przyznając przewodniczącemu rady prawo do wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy, wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych nie dokonał jednakże sprecyzowania tego katalogu zadań. Z interpretacji przedmiotowych przepisów można wysnuć wniosek, że przewodniczący rady nie może skorzystać z przysługujących mu uprawnień w jakiegokolwiek sprawie, ale tylko w zakresie ściśle związanym z jego kompetencjami jako organizatora pracy rady gminy, jej organów wewnętrznych oraz radnych. W pozostałym zakresie pracownicy komórek organizacyjnych obsługujących radę podlegają wójtowi jako kierownikowi urzędu gminy³¹³. Ustawodawca nie rozstrzyga, co czynić w sytuacji gdy pracownik otrzyma dwa odmienne polecenia od wójta i przewodniczącego rady gminy, nie wskazuje czy decydujące znaczenie ma mieć polecenie przewodniczącego czy pracodawcy i jak w takiej sytuacji winien zachować się pracownik oraz jakimi kryteriami się kierować.

A. Maciąg trafnie zauważa, że zdarzać się mogą sytuacje sporne, kiedy to pracownik otrzyma polecenie służbowe od wójta jak i od przewodniczącego rady gminy, będące w zbiegu, przykładowo dotyczące sposobu organizacji sesji rady gminy, ale różniące się terminem czy sposobem wykonania. W takiej sytuacji pracownik otrzymuje polecenie od zwierzchnika służbowego oraz od przewodniczącego rady gminy, który wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w zakresie spraw określonych w art. 21a u.s.g. W takiej sytuacji oba polecenia będą ważne i wiążące dla pracownika. Zgodnie z zamiarem ustawodawcy, należałoby przyjąć w sytuacjach spornych, że polecenie służbowe przewodniczącego rady gminy ma pierwszeństwo, ponieważ art. 21a u.s.g. stanowić będzie *lex specialis* w stosunku do art. 25 u.p.s. i art. 33 u.s.g. Pojawiają się jednak wątpliwości, czy polecenie służbowe przewodniczącego rady gminy wyłącza możliwość wydawania polecenia służbowego przez wójta w stosunku do pracownika w tym samym zakresie. Ustawodawca nie określił tego wprost we wprowadzonym przepisie, wobec tego wydaje się, że przyjęcie takiej wykładni jest nieuprawnione i zbyt daleko idące. Stanowiłoby to istotne ograniczenie

³¹³ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny...*op.cit.*, str. 100.

zwierzchnictwa wójta w stosunku do podwładnych oraz wymagałoby jednak wyraźnej podstawy ustawowej.³¹⁴

Przedstawione powyżej rozważania i wątpliwości dostrzegają przedstawiciele nauki prawa wskazując, że inkorporowane do u.s.g. w art. 21a rozwiązanie budzi szereg wątpliwości. Rację ma R. Budzisz, wskazując że prawodawca nie rozstrzygnął problematyki swoistej dwuwładzy, mogącej skutkować wydaniem pracownikowi urzędu dwóch, sprzecznych ze sobą, poleceń przez kierownika urzędu oraz przewodniczącego rady gminy. Ustawodawca utrzymał bowiem w mocy przepis statuujący wójta, burmistrza, prezydenta miasta jako kierownika urzędu. Wskazuje się, że obecny kształt regulacji, z pominięciem dokładniejszego sprecyzowania pozycji przewodniczącego rady gminy jako zwierzchnika służbowego wprowadza zamęt organizacyjny, wynikający z tego że podmiot usytuowany na zewnątrz struktury urzędu gminy posiada możliwości ingerowania w pracę aparatu pomocniczego. Ustawa o pracownikach samorządowych nie wymienia bowiem przewodniczącego rady gminy jako pracownika urzędu. Odmienne rzecz się ma w przypadku starosty czy marszałka województwa³¹⁵. Również zgodnie z art. 73 § 1 k.p. wybór przewodniczącego rady gminy nie stanowi podstawy do nawiązania z nim stosunku pracy³¹⁶. Analogicznie rzecz się ma w stosunku do pozostałych radnych. Zakaz pełnienia mandatu w ramach stosunku pracy dotyczy bowiem nie tylko przewodniczącego ale i pozostałych radnych. Potwierdza powyższe orzecznictwo sądownoadministracyjne, zgodnie z którym ani przewodniczący rady gminy, ani jego zastępcy nie są organami gminy. Ich wybór nie stanowi także podstawy prawnej do nawiązania z nimi stosunku pracy³¹⁷.

Zgodnie z u.p.s. przewodniczący rady gminy nie jest bezpośrednim przełożonym pracownika urzędu gminy, ale przysługują mu względem pracowników, którym może wydawać polecenia służbowe uprawnienia zwierzchnika służbowego. Na mocy art. 25 ust. 1 u.p.s., do obowiązków pracownika należy sumienne oraz staranne wykonywanie poleceń przewodniczącego rady. Zgodnie zaś z brzmieniem art. 25 ust. 2 i 3 przedmiotowej ustawy, jeżeli pracownik jest przekonany, że wydane mu polecenie służbowe jest niezgodne z prawem lub zawiera znamiona czynu zabronionego jest on obowiązany poinformować o zaistniałym fakcie swojego bezpośredniego przełożonego, w przedmiotowym przypadku przewodniczącego rady, który wydał polecenie. W sytuacji ponowienia polecenia służbowego

³¹⁴ A. Maciąg, Polecenie służbowe wydawane przez przewodniczącego rady gminy... *op.cit.*, str.307.

³¹⁵ R. Budzisz, Wzmocnienie pozycji organu stanowiącego w samorządzie terytorialnym... *op.cit.*, str.107.

³¹⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1320.).

³¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 1990 r., sygn. akt SA/Ka 690/90, ONSA 1990, z. 4, poz. 10.

na piśmie, pracownik samorządowy ma obowiązek polecenie wykonać, dokonując jednocześnie zawiadomienia kierownika jednostki, w której jest zatrudniony. Jednak pracownik samorządowy nie wykonuje polecenia, jeżeli jest on przekonany, że jego wykonanie doprowadziłoby do popełnienia czynu zabronionego, o czym obowiązany jest niezwłocznie powiadomić wójta gminy jako kierownika jednostki. Kolejno zgodnie z art. 27 ust. 2 u.p.s., pracownik zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, podlega ocenie dokonywanej na piśmie przez bezpośredniego przełożonego. Jednakże z uwagi na fakt, że składową dokonywanej oceny jest w szczególności realizowanie przez pracownika obowiązków wynikających z zakresu czynności oraz wykonywanie poleceń przełożonego, należy postulować udział przewodniczącego rady gminy w procesie oceny.

Stosownie do przedstawionych powyżej rozwiązań przyjętych w u.s.g. należy przyjąć, iż zadaniem przewodniczącego rady gminy jest wyłącznie organizowanie pracy tego organu oraz prowadzenie obrad rady. Przedmiotowy zakres zadań wyznacza wobec powyższego granice, w jakich przewodniczący wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego wobec pracowników urzędu gminy. Tego rodzaju sytuacja, odznaczająca się cechami istotnej nowości, wywołuje szereg obaw³¹⁸. Przewodniczący rady gminy kierując do pracownika polecenie służbowe, pozostające w związku z realizacją swoich obowiązków, wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracownika. Dochodzi w ten sposób do dualizmu zwierzchnictwa służbowego, ponieważ kierownik urzędu nie traci swoich uprawnień na rzecz przewodniczącego, gdyż pozostaje nadal odpowiedzialny za sprawne funkcjonowanie aparatu pomocniczego, w tym również w zakresie zadań dotyczących obsługi rady gminy i jej komisji. Takie kumulowanie uprawnień w przedmiocie zwierzchnictwa służbowego w sposób najpełniejszy wyraża potrzebę współdziałania przewodniczącego i wójta gminy, bowiem żadnemu z tych podmiotów przepisy nie przyznają pierwszeństwa w zakresie realizacji kompetencji ani nie regulują usuwania ewentualnych konfliktów wynikających z wydania sprzecznych poleceń³¹⁹.

Słusznie argumentuje D. Sześciło, iż „Trudno będzie w sytuacjach spornych rozstrzygać, czy dane polecenie przewodniczącego mieści się w ustawowo dopuszczalnym zakresie. Ze względu na te wątpliwości w praktyce może się okazać, że rozwiązanie to będzie funkcjonowało w miarę sprawnie jedynie w samorządach, gdzie organ wykonawczy

³¹⁸ P. Walczak, Przewodniczący rady gminy jako zwierzchnik służbowy pracowników urzędu gminy, *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora publicznego*, 2018 numer 10, str. 17.

³¹⁹ *Ibidem*.

i przewodniczący rady (sejmiku) pochodzą z jednego środowiska politycznego i nie są ze sobą w konflikcie”³²⁰. Warto zaznaczyć, że przepisy nie zawierają żadnych formalnych gwarancji egzekwowania wydanych przez przewodniczącego poleceń służbowych, co czyni przedmiotową instytucję znacząco niedoskonałą.

Reasumując powyższe rozważania wskazać należy, że ocena nowelizacji dokonanej na mocy ustawy zmieniającej u.s.g. z dnia 11 stycznia 2018r. w zakresie dotyczącym dodania art. 21a do gminnej ustawy samorządowej nie jest w pełni satysfakcjonująca. Wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązania w zakresie wzmocnienia pozycji organu stanowiącego i kontrolnego, jak i w szczególności samego przewodniczącego rady gminy, choć w zamierzeniu miały pozytywny cel, to nie został on końcowo osiągnięty. Przede wszystkim z uwagi na fakt, iż możliwość wydawania poleceń służbowych, wymienionym w ustawie kategoriom pracowników urzędu przez przewodniczącego rady gminy, niejednokrotnie powoduje powstanie wewnętrznych konfliktów. Ujawnia się to zwłaszcza w braku porozumienia pomiędzy wójtem jako kierownikiem urzędu - przełożonym służbowym pracowników, a przewodniczącym rady jako podmiotem realizującym uprawnienie z art. 21a. u.s.g. Po wtóre prawodawca nie zdecydował także, polecenie którego z podmiotów ma prawo pierwszeństwa wykonania, w sytuacji ich wzajemnej kolizji. Kolejno ustawodawca nie wyposażył przewodniczącego rady w mechanizm pozwalający mu egzekwować wykonywanie formułowanych przez niego poleceń służbowych względem nieposłusznych pracowników urzędu. Zaś pracownikom urzędu gminy ustawodawca nie zapewnił właściwej ochrony przed negatywnymi konsekwencjami, w przypadku realizowania poleceń przewodniczącego rady gminy, pozostających w jego kompetencji, których wykonania nie aprobuje kierownik urzędu. Ustawodawca nie przewidział również sankcji w przypadkach przekraczania uprawnień przez przewodniczącego zarówno w sensie podmiotowym (kierowanie przez przewodniczącego poleceń służbowych do pracowników spoza grupy wyróżnionej na podstawie kryterium wykonywanych zadań) jak i przedmiotowym (polecenia służbowe przewodniczącego rady gminy nie mogą dotyczyć ogółu zadań wykonywanych przez pracowników urzędu gminy ze wspomnianej grupy, lecz wyłącznie takich, które powiązane są bezpośrednio z zakresem obowiązków tego podmiotu). Regulacja pozostaje

³²⁰ D. Sześciło, Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym), Warszawa 2018 r. https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna_Nowela%20Kw%20a%20Samorząd%20.pdf, dostęp z dnia 01.06.2022r.

wiec pod wieloma względami niedoskonała i zdaje się wymagać od prawodawcy doprecyzowania, celem usunięcia powyższych wątpliwości³²¹.

W przeciwieństwie do deklaracji prawodawcy obowiązki przewodniczącego rady gminy nie są ograniczone wyłącznie do wykonywania funkcji porządkowych takich jak zwoływanie sesji, udzielanie oraz liczenie głosów w głosowaniach jawnych. Wręcz odwrotnie przepisy prawa przyznają przewodniczącemu rady gminy dodatkowe kompetencje, w szczególności ustalanie porządku obrad na sesjach rady gminy, pilnowanie porządku na sesji, czyli zadania tzw. policji sesyjnej, czynności z zakresu pracodawcy wobec organu wykonawczego gminy. Przewodniczący rady gminy nie jest więc organem jednostki samorządu terytorialnego, lecz bezspornie uznać go można za wewnętrzny organ rady.³²²

³²¹ S. Dąbrowska, Nowa kompetencja przewodniczącego rady gminy ...*op.cit.*, str. 39- 40.

³²² W. Kisiel [w:] Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce... *op.cit.*, str. 254.

ROZDZIAŁ 3

Zadania i kompetencje przewodniczącego związane z prowadzeniem obrad rady gminy

3.1. Usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy

Gminna ustawa samorządowa w art. 18 u.s.g. przyjmuje generalną zasadę domniemania właściwości rady gminy, przekazując radzie wszystkie sprawy z zakresu działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Co więcej ustawa o samorządzie gminnym określa katalog najważniejszych spraw gminy, względem których rada gminy ma właściwość wyłączną. Sprawy te można podzielić na trzy podstawowe kategorie, takie jak organizacyjne, finansowo-majątkowe oraz osobowe. W zakresie spraw organizacyjnych należących do wyłącznej kompetencji rady gminy wskazać należy na zadania polegające, w szczególności na uchwalaniu statutu gminy, ustalaniu zakresu działania jednostek pomocniczych gminy, podejmowania uchwał w przedmiocie przejęcia zadań z zakresu administracji rządowej w trybie porozumienia, jak również podejmowanie uchwał w sprawach tworzenia oraz przystępowania do spółek i spółdzielni, ich rozwiązywania i występowania z nich, tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych, podejmowania uchwał w przedmiocie współdziałania z innymi gminami, jak również uchwały planistyczne. W zakresie spraw finansowo- majątkowych mieszczą się, w szczególności zadania związane z korzystaniem i przekazywaniem mienia komunalnego, przekazywanie środków budżetowych na realizowane przez jednostki budżetowe gminy zadania, zbywanie i obciążanie nieruchomości, zaciąganie zobowiązań i wiele innych, zaś w zakresie spraw należących do kategorii osobowych, jako najważniejsze wymienić można powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, zadania kierowniczo - kontrolne, w tym zwłaszcza udzielanie absolutorium organowi wykonawczemu gminy oraz inne istotne sprawy dotyczące gminy takie jak uchwały w sprawie herbu, nazw ulic i placów publicznych, wznoszenie pomników, nadawanie honorowego obywatelstwa gminy. Powołany zakres działalności rady gminy obejmuje najważniejsze sprawy wspólnoty samorządowej oraz funkcjonowania jej władz.

Co najważniejsze nie jest to katalog zamknięty, gdyż do wyłącznej właściwości rady gminy mogą być przekazane w drodze ustawowej także inne sprawy³²³.

Ustawowe zadania organu stanowiącego i kontrolnego to baza działalności rady gminy, jest ona więc uprawniona do podejmowania uchwał w sprawach należących do jej właściwości oraz kontrolowania działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy przede wszystkim poprzez powołaną w tym celu komisję rewizyjną oraz inne ustalone przez nią komisje. Zakres kompetencji rady gminy ustawodawca uregulował w dwojaki sposób. W art. 18 u.s.g. w formie klauzuli generalnej, stanowiąc, że do właściwości rady należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, z zastrzeżeniem ustawowo przewidzianych wyjątków, oraz poprzez ustanowienie katalogu uprawnień zastrzeżonych do wyłącznej właściwości tego organu. Odrębnie uregulowano wewnętrzną organizację rady gminy oraz tryb jej funkcjonowania, jak również tryb funkcjonowania jej organów wewnętrznych. Unormowania dotyczące rady gminy mieszczą się nie tylko w zakresie regulacji przewidzianej przepisami gminnej ustawy samorządowej, ale również stanowiącego przez radę statutu gminy, stąd zasady funkcjonowania rad poszczególnych gmin mogą niekiedy istotnie różnić się między sobą.³²⁴

Wskazać należy, że również wobec przewodniczącego rady gminy ustawodawca przewidział ściśle określone ustawowe kompetencje, do których należy, w szczególności organizowanie pracy rady gminy oraz prowadzenie jej obrad, w tym zwoływanie sesji rady gminy. Aby rada gminy jako ciało kolegialne oraz organ przedstawicielski gminy mogła realizować swoje zadania, konieczne jest zrealizowanie i wykonanie zadań własnych przez przewodniczącego rady gminy, ponieważ to do jego wyłącznej kompetencji, z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych w ustawie, należy zwołanie sesji rady gminy, celem podjęcia przez radę wymaganych uchwał. Przewodniczący rady gminy przy organizowaniu pracy organu uchwałodawczego winien przestrzegać zasady, że rada gminy, biorąc pod uwagę jej społeczny charakter, nie może obradować w sposób ciągły. Rada gminy pracuje w charakterze sesyjnym, a sesje podlegają czasowym ograniczeniom.³²⁵

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt II SA 1525/00³²⁶, podkreślił, że w świetle art. 19 ust. 2 u.s.g. przewodniczący rady organizuje pracę rady i prowadzi jej obrady, zaś w przypadku nieobecności przewodniczącego jego zadania

³²³ J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 1998, str. 181-182.

³²⁴ P. Dańczak, *Ustawa o samorządzie gminnym. Ustawy samorządowe. Komentarz* [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2018, Komentarz do art. 11a., *Legalis/el.*

³²⁵ J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 1998, str. 182.

³²⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt II SA 1525/00, LEX nr 54148.

wykonuje zastępcą. Przepis ten jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy przez co nie jest dopuszczalna zmiana, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji w statucie gminy. Kolejność przejmowania obowiązków przewodniczącego rady przez jego zastępców należy do problematyki czysto regulaminowej i nawet naruszenie tak ustalonej kolejności nie wpływa na ważność obrad i podjętych uchwał.³²⁷ Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w powołanym wyżej wyroku z 17 stycznia 2001 r., ugruntowało późniejsze orzecznictwo sądowoadministracyjne w przedmiocie kompetencji przewodniczącego rady gminy i było wielokrotnie powielane w orzeczeniach Wojewódzkich Sądów Administracyjnych. W szczególności Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Gliwicach w wyroku z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 396/08³²⁸ wskazał, że zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z gminnej ustawy samorządowej i mają charakter materialno-techniczny. Polegają one wyłącznie na organizowaniu pracy rady oraz zwoływaniu i prowadzeniu jej obrad, zaś w przypadku nieobecności przewodniczącego i nie wyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Zakres zadań przewodniczącego rady gminy w sposób jednoznaczny kreuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co, niedopuszczalna jest modyfikacja, jak i odwrócenie tej relacji w statucie gminy. Kompetencje przewodniczącego rady mogą być uszczegółowione mocą postanowień statutu, ale nie mogą wykraczać poza delegację ustawową. Nie ma więc podstaw do przyznania przewodniczącemu rady gminy jakichkolwiek innych uprawnień, niż te, które wynikają z art. 19 ust. 2 u.s.g. Sąd podkreślił, iż znane są w tym zakresie również inne poglądy, wyrażające że przewodniczący reprezentuje radę w stosunkach z innymi jednostkami organizacyjnymi gminy, co jednak w ocenie sądu oznacza tylko to, że na jego ręce, jako reprezentanta organu uchwałodawczego mogą być kierowane pisma, które dotyczą działalności rady³²⁹. Wynika to z faktu, że to przewodniczący decyduje o tym, w jakim czasie i co będzie przedmiotem obrad rady. Jednakże podmiotem praw oraz obowiązków jest gmina, jako wspólnota terytorialna, a nie jej organy. Przepisy gminnej ustawy samorządowej jednoznacznie kształtują usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady. Ustawowo określone kompetencje przewodniczącego rady nie mogą być rozszerzane przez radę w ramach możliwości

³²⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt II SA 1525/00, LEX nr 54148.

³²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 396/08, Legalis nr 150619.

³²⁹ A. Agopszowicz, Z. Gilowska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, Warszawa 1999 r., s. 176.

uchwałodawczych, bowiem brak jest ku temu jakiejkolwiek podstawy prawnej³³⁰. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 29 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Sz 665/07,³³¹ wskazując, że przewodniczący rady gminy, jak wynika to z treści art. 19 ust. 2 u.s.g., organizuje pracę rady gminy oraz prowadzi jej obrady. W ocenie sądu zakres uprawnień przewodniczącego rady jest zamknięty, skoro ustawodawca w powyższym przepisie ustanowił, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Kwestia usługowego charakteru funkcji przewodniczącego rady jest więc postrzegana w orzecznictwie jednoznacznie. Przepis art. 19 ust.2 u.s.g. kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy przez co nie jest dopuszczalna zmiana tej relacji w statucie gminy.

Na gruncie analizy usługowego charakteru funkcji przewodniczącego rady gminy, wyłania się zagadnienie budzące rozbieżności w orzecznictwie i poglądach doktryny, a wyrażające się w wątpliwości czy w przypadku niemożności prowadzenia sesji rady gminy przez jej przewodniczącego oraz w przypadku braku możliwości wykonania tych czynności przez wiceprzewodniczących rady, czy to z powodu ich nieobecności czy braku wyrażenia zgody na przewodniczenie obradom, czynności te można powierzyć najstarszemu wiekiem radnemu, niebędącemu wiceprzewodniczącym rady? Rzeczona problematyka została przedmiotem analiz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w wyroku z dnia 13 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 1700/16³³². Sąd rozstrzygnął kwestię możliwości prowadzenia obrad sesji rady gminy przez najstarszego wiekiem obecnego na sali obrad radnego, radnego seniora, a także legalności uchwał rady gminy podjętych w czasie takiej sesji. Sąd wskazał, że zadaniem przewodniczącego rady gminy jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad, z tym zastrzeżeniem, że użycie przez ustawodawcę słowa „wyłącznie” oznacza zastrzeżenie przedmiotowej kompetencji tylko dla przewodniczącego rady, chyba że odrębny przepis rangi ustawowej będzie stanowił inaczej. Uprawnienia przewodniczącego rady gminy mają więc charakter wyłączny i z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych odrębnymi regulacjami rangi ustawowej, nikt inny jak przewodniczący nie może ich wykonywać. Charakter regulacji odrębnej ma przykładowo art. 19 ust. 2 zd. 2 i 3 u.s.g., zgodnie z którym przewodniczący rady gminy może wyznaczyć do

³³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 396/08, Legalis nr 150619.

³³¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Szczecinie z dnia 29 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Sz 665/07, <http://www.orzeczenia-nsa.pl/>, dostęp z dnia 26 maja 2022 r.

³³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Krakowie z dnia 13 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 1700/16, CBOSA.

wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego, a w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Przepis nie dopuszcza jednak możliwości wykonywania zadań przewodniczącego rady gminy przez radnego seniora nie będącego wiceprzewodniczącym rady. Zdaniem sądu, zawartym w uzasadnieniu powołanego wyroku, nie ma podstaw prawnych, aby po prawidłowym zwołaniu sesji przez przewodniczącego rady gminy i podjęciu przez radę skutecznej uchwały o odwołaniu przewodniczącego dalsze prowadzenie obrad rady można było powierzyć innej osobie niż wiceprzewodniczący rady i to nawet, gdyby tą osobą był najstarszy wiekiem radny³³³.

Autor aprobowanej glosy do przedmiotowego orzeczenia J. Czerw³³⁴ podkreśla, że należy zgodzić się ze stanowiskiem sądu. Prowadzenie obrad sesji rady gminy należy do przewodniczącego rady gminy lub też, przy spełnieniu ustawowych przesłanek, obrady sesji rady gminy prowadzić może wiceprzewodniczący rady gminy. Tylko wyjątkowo ustawodawca przewidział możliwość prowadzenia obrad sesji rady gminy przez osobę inną niż przewodniczący i wiceprzewodniczący rady gminy. W określonych przez ustawodawcę wypadkach obrady sesji rady gminy może prowadzić najstarszy wiekiem radny obecny na sesji - radny senior, dotyczy to jednak sesji, które z powodu braku przewodniczącego i wiceprzewodniczących zostały zwołane przez inne uprawnione podmioty. Może to nastąpić w przypadku albo pierwszej sesji rady gminy, gdyż zgodnie z art. 20 ust. 2c u.s.g. pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy, do czasu wyboru przewodniczącego rady, prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji, albo zgodnie z art. 19 ust. 8 u.s.g. sesji zwołanej przez wojewodę w celu wyboru przewodniczącego, w sytuacji odwołania lub przyjęcia rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących oraz niewybrania w ich miejsce osób do pełnienia tych funkcji w terminie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji albo od dnia odwołania, w tym przypadku sesję rady gminy do czasu wyboru przewodniczącego prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji, który wyraził zgodę na prowadzenie sesji.³³⁵ W pozostałych jednak przypadkach brak jest podstawy prawnej do wykonywania zadań przewodniczącego rady gminy przez radnego seniora.

³³³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Krakowie z dnia 13 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 1700/16,CBOSA.

³³⁴ J. Czerw, Prowadzenie obrad sesji rady gminy przez radnego seniora a legalność uchwał rady gminy podjętych w czasie takiej sesji, Glosa aprobowana do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 13 lutego 2017 r. (III SA/Kr 1700/16), *Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych* 2017r., nr 3/2017, str. 109-113.

³³⁵ *Ibidem*.

3.2. Prawo przewodniczącego do zwoływania sesji rady gminy

Jedną z nadrzędnych funkcji przewodniczącego rady gminy jest organizowanie pracy rady gminy, co więcej funkcja ta przejawia się szczególnie w kompetencji przewodniczącego rady gminy do zwoływania sesji oraz wykonywania wszelkich innych czynności, które są ze zwołaniem sesji powiązane. Sesja jest główną formą organizacyjną pracy rady gminy, jest zwoływana przez uprawniony do tego podmiot w trybie określonym ustawowo. Głównym celem sesji rady gminy jest procedowanie projektów uchwał oraz podejmowanie rozstrzygnięć, zwłaszcza o charakterze kontrolno-stanowiącym.³³⁶

Próbie zdefiniowania pojęcia zwoływania sesji rady, podjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 14 lipca 2014r., sygn. akt IV SA/Gl 566/13³³⁷, w którym wskazał, że pojęcie zwołania sesji, należy rozumieć jako należyte i wyczerpujące działania mające na celu przekazanie radnym informacji o miejscu, terminie i programie sesji. Przy czym nie ma znaczenia czy chodzi o sesję zwoływaną w zwyczajnym czy w trybie nadzwyczajnym. Zgodnie zaś z definicją słownika języka polskiego "sesja" oznacza posiedzenie poświęcone określonej sprawie, naradę, obrady.³³⁸ Na uwagę zasługuje fakt, iż sesja to pojęcie szersze od posiedzenia. Wobec powyższego jedna sesja może mieć kilka posiedzeń. Posiedzenie zaś oznacza "zgromadzenie osób dla omówienia jakichś spraw, zebranie, konferencję"³³⁹. Radni są obowiązani do uczestniczenia w sesji, która może się składać z jednego lub kilku posiedzeń. Uregulowania statutowe mogą przewidywać możliwość odroczenia posiedzenia sesji, na wniosek uprawnionych podmiotów, w szczególności przewodniczącego, czy określonej liczby radnych lub komisji. O przerwaniu sesji decyduje rada gminy w drodze głosowania, jawnie, zwykłą większością głosów. Przerwa może nastąpić z przyczyn uniemożliwiających lub znacznie utrudniających dalsze procedowanie punktów porządku obrad. Posiedzenie sesji przeniesione na inny termin z przyczyn uniemożliwiających dalsze rozpatrywanie punktów porządku obrad zobowiązuje radnego do uczestnictwa w następnym posiedzeniu sesji bez doręczenia mu odrębnego zwołania posiedzenia, pod warunkiem jego obecności na sesji rady gminy, podczas którego dokonano odroczenia. W innym przypadku należy każdorazowo doręczyć radnemu

³³⁶ M. Augustyniak, *Udział w pracach rady/sejmiku. Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, LEX/el.

³³⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Gliwicach z dnia 14 lipca 2014 r. sygn. akt IV SA/Gl 566/13, *Legalis* nr 1059043.

³³⁸ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3, Warszawa 1999, s. 190.

³³⁹ *Ibidem*, s. 798.

zawiadomienie o następnym posiedzeniu.³⁴⁰ Przerwanie sesji rady gminy bez względu na motywy dotyczące skutków czy przyczyn tej przerwy polega na korekcie terminu odbycia części lub całości obrad i może niwelować niedogodności uniemożliwiające radnemu udział w sesji. Procedura przerywania sesji nie może również naruszać prawa radnego do uzyskania wiedzy w sposób określony w statucie o terminie jej kontynuowania bez względu na to, czy radny był obecny na sesji, czy nie. Obowiązek poinformowania radnych o terminie kontynuacji sesji obciąża przewodniczącego do wyznaczenia takiego terminu, który umożliwi mu skuteczne, zgodne ze statutem powiadomienie o tym fakcie wszystkich radnych, w tym szczególnie nieobecnych. Fakt przerywania obrad oraz jego przyczynę należy odnotować w protokole sesji. Aby radny mógł uczestniczyć w sesji, powinien zostać o niej właściwie powiadomiony tj. we właściwym terminie jak i formie³⁴¹. Nie ma też żadnych podstaw normatywnych do ograniczenia ilości posiedzeń rady na sesji przed zakończeniem obrad nad całym, przyjętym porządkiem sesji³⁴²

Sesja rady gminy oznacza więc posiedzenie organu stanowiącego i kontrolnego, dedykowane określonej sprawie czy też sprawom. Jak wskazuje J. Piecha cechą sesji rady gminy jest fizyczne spotkanie się osób tworzących ten organ gminy. Z brzmienia art. 20 ust. 1 u.s.g. należy wywodzić, że rada gminy, jako organ kolegialny, może obradować oraz podejmować rozstrzygnięcia i wyrażać opinie tylko na specjalnego rodzaju posiedzeniu, określonym mianem "sesji". Nie jest więc dopuszczalny jakikolwiek "obiegowy" tryb pracy rady gminy³⁴³. Immanentną cechą sesji rady gminy jest więc fizyczne spotkanie się osób tworzących organ. Z redakcji przepisu art. 20 ust. 1 u.s.g. należy wywodzić, że rada gminy, jako organ, może obradować, podejmować rozstrzygnięcia i wyrażać opinie tylko na specjalnego rodzaju posiedzeniu, określonym mianem "sesji".³⁴⁴ W literaturze prezentowane jest stanowisko, iż sesja jest jedną z form pracy rady gminy, obok posiedzeń jej organów wewnętrznych oraz indywidualnej pracy radnych realizowanej, w szczególności w ramach dyżurów czy spotkań z wyborcami³⁴⁵.

Bez wątpienia można uznać, że forma pracy rady gminy jako posiedzenia sesyjnego jest podstawowym oraz najważniejszym trybem pracy rady, ponieważ jako jedyne umożliwia

³⁴⁰ M. Augustyniak, *Udział w pracach rady...op.cit.*,LEX/el.

³⁴¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubuskiego z dnia 9 marca 2012 r., NK-I.4131.70. 2012.MGrz, <https://bip.lubuskie.uw.gov.pl/download/70,1023.pdf/view>, dostęp z dnia 01.05.2022r.

³⁴² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt II SA 1525/00, LEX nr 54148.

³⁴³ J. Piecha, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... op. cit.*, art. 20, Legalis/el.

³⁴⁴ *Ibidem*.

³⁴⁵ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... op. cit.*, art.20, LEX/el.

radzie rozstrzyganie poszczególnych spraw oraz zajmowanie stanowisk przez tę radę.³⁴⁶ W. Kisiel również wskazuje, że nie ma innej formy aktywności całego organu uchwałodawczego niż sesja. Komisje rady określane są mianem organu wewnętrznego i pomocniczego organu uchwałodawczego, a nie stanowią formy działania tego organu. Organ uchwałodawczy może podejmować swoje rozstrzygnięcia ze skutkiem prawnym wyłącznie na sesjach, uchwały komisji pomocniczej nie stanowią uchwał rady. W konsekwencji zwołanie sesji jest warunkiem *sine qua non*, aby rada gminy mogła podejmować uchwały³⁴⁷. Zwołanie sesji rady gminy jest procesem sformalizowanym, celem udzielenia ochrony konkretnym interesom prawnym. Wskazać należy, że zdaniem W. Kisiela wielokrotne przerywanie sesji, celem ponownego zgromadzenia się radnych bez przestrzegania procedury zwołania rady stanowi obejście prawa³⁴⁸.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 stycznia 2002 r., sygn. akt II SA 1244/01 wskazał, że kompetencja do zwoływania sesji przypisana przez gminną ustawę samorządową określonym podmiotom ma charakter właściwości wyłącznej, zaś podjęcie uchwały na sesji zwołanej przez osobę nieuprawnioną nie tylko rażąco narusza art. 20 u.s.g., który nakazuje zwoływanie sesji wyłącznie w trybie i na zasadach w nim określonych, ale powoduje, że taka uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia³⁴⁹. Potwierdza powyższe również późniejsze orzecznictwo sądów administracyjnych, a w szczególności wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 marca 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 1081/12³⁵⁰, w którym sąd wskazał, że zwoływanie sesji rady gminy jest wyłącznym prawem przewodniczącego rady gminy, a w sytuacji, gdy nie ma on możliwości jej zwołania, czynność tę może wykonać w jego zastępstwie wyznaczony przez niego wiceprzewodniczący. Wykładnia art. 19 ust. 2 u.s.g. zdanie drugie gminnej ustawy samorządowej, nie może prowadzić do obejścia bezwzględnie obowiązujących przepisów o sposobie zwoływania sesji rady gminy wbrew woli przewodniczącego, pod jego nieobecność. Celem regulacji jest zapewnienie funkcjonowania przez radę gminy w sytuacjach szczególnych, gdy przewodniczący z powodów zdrowotnych, czy też innych losowych obiektywnie rzecz ujmując nie może organizować pracy rady i prowadzić jej obrad.

³⁴⁶ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*op. cit.*, art. 20, Legalis/el.

³⁴⁷ W. Kisiel [w:] Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce... ..*op.cit.*, str. 233

³⁴⁸ *Ibidem*, str. 232

³⁴⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2002 r., sygn.. akt II SA 1244/01, LEX nr 82677.

³⁵⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 1081/12, LEX nr 1303724.

Rada gminy w ramach swojej właściwości może więc podejmować ważne prawnie rozstrzygnięcia jedynie na sesji rady, rozumianej jako wspólne posiedzenie radnych w miejscu i czasie określonym przez przewodniczącego rady. Zgromadzenie się, nawet wszystkich radnych w określonym miejscu i czasie celem omówienia określonych spraw pozostających w zakresie właściwości rady gminy, z inicjatywy innej osoby niż przewodniczący rady, nie może być uznane za sesję. Bezsprzecznie więc zwołanie sesji przez osobę nieuprawnioną nie daje radzie legitymacji do podejmowania prawnie wiążących uchwał. W orzecznictwie sądowym utrwalony jest pogląd, iż uchwały rady gminy podjęte na sesji zwołanej przez osobę nieuprawnioną są istotnym naruszeniem przepisów, które powinno skutkować stwierdzeniem nieważności takich uchwał. Za odbywanie sesji nie mogą być uznane spotkania radnych, które zostały zwołane przez nieuprawniony podmiot, niezależnie od tego, jakie powody zadecydowały o potrzebie zebrania się radnych³⁵¹.

Fakt zwołania sesji rady gminy wywołuje określone konsekwencje. W aspekcie prawnym, radni gminy uzyskują prawo do otrzymania projektów uchwał oraz powstaje ich obowiązek udziału w sesji, zaś mieszkańcy wspólnoty samorządowej uzyskują prawo do otrzymania informacji o sesji rady, a także wstępu na salę obrad. Powstają również konsekwencje finansowe zwołania sesji rady gminy, przykładowo w postaci konieczności poniesienia odpowiednich kosztów koniecznych do przeprowadzenia sesji, przykładowo wynajęcie sali, czy też sprzętu do nagrywania i transmitowania obrad. Zwołanie sesji angażuje swobodne uznanie przewodniczącego rady gminy, który dokonuje wyboru daty sesji oraz porządku jej obrad. Wskazać należy, że zdaniem W. Kisiela zwołanie sesji jest aktem administracyjnym, którego wydanie wywołuje określone skutki prawne i z tego też tytułu może być zaliczone do zarządzeń przewodniczącego rady gminy. Zwołanie sesji nie stanowi zatem jedynie czynności materialno-technicznej, z którą prawo łączy jedynie skutek prawny. Celem zwołania obrad sesji rady gminy jest stworzenie sposobności legalnego oraz prawnie skutecznego podejmowania rozstrzygnięć przez radę gminy.³⁵²

Brzmienie regulacji art. 20 ust. 1 zdanie drugie u.s.g. sugeruje, że zawiadomienie o zwołaniu sesji winno mieć formę pisemną, jednakże takie rozumienie przepisu nie jest trafne. Zwołanie sesji może bowiem nastąpić w dowolnej formie, ale musi być skuteczne. Może więc nastąpić ustnie, telefonicznie, telegraficznie, a nawet przy wykorzystaniu poczty kurierskiej lub e-mailowej. Analogicznie wymogu dołączenia materiałów na sesję nie trzeba rozumieć jako obowiązku fizycznego ich dostarczenia. Możliwe jest w szczególności ustne

³⁵¹ *Ibidem*.

³⁵² W. Kisiel [w:] *Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce...* *op.cit.*, str. 232.

zawiadomienie o zwołaniu sesji połączone z informacją, że porządek sesji oraz projekty uchwał są do odebrania lub w uzasadnionych przypadkach do wglądu w biurze rady lub w innym określonym miejscu. Czynności te, jako techniczno-organizacyjne nie zostały uregulowane w gminnej ustawie samorządowej. Ustawodawca pozostawił je do regulacji statutowej lub regulaminowej. Gmina ma w tym względzie swobodę kreowania preferowanych rozwiązań³⁵³. Wobec tego postanowienia statutu gminy, powinny być sformułowane w taki sposób, aby zapewnić radnym pewność co do tego w jaki sposób i w jakim terminie będą powiadamiani o sesji, zaś z drugiej strony przewodniczący rady gminy, z uwagi na swoją pozycję ustrojową, musi mieć zagwarantowaną swobodę działania w przedmiotowej materii.

Przewodniczący zwołuje sesję rady gminy, a do zawiadomienia o jej zwołaniu dołącza porządek obrad wraz z projektami uchwał. Uchwała jest obarczona wadą nieważności, w sytuacji gdy została poddana pod głosowanie rady gminy, z pominięciem umieszczenia jej projektu w porządku obrad sesji. Statut gminy powinien określać ilość dni, jaka powinna dzielić dzień doręczenia radnym porządku obrad sesji z materiałami i projektami uchwał oraz datę posiedzenia rady gminy na sesji. Niezachowanie przedmiotowych terminów skutkuje koniecznością wyznaczenia nowego terminu rozpoczęcia obrad.³⁵⁴ Jednakże organ stanowiący gminy nie może wprowadzać regulacji statutowych określających dni i godziny obrad rady gminy lub wyznaczać pewnych wytycznych w przedmiotowym zakresie, które ograniczają kompetencje przewodniczącego rady w zakresie organizacji pracy rady gminy.³⁵⁵ Jako przykład realizacji powyższych regulacji prawnych, warto wskazać na statut uchwalony przez gminę Jedlińsk³⁵⁶. W § 26 ust. 1 i 2 statutu gminy wskazano, że sesje przygotowuje i zwołuje przewodniczący rady lub w razie jego nieobecności właściwy wiceprzewodniczący rady. Przygotowanie i zwołanie sesji rady gminy w świetle postanowień statutu obejmuje przygotowanie projektu porządku obrad, ustalenie godziny i miejsca obrad, zawiadomienie radnych o terminie i miejscu sesji oraz zapewnienie dostarczenia radnym materiałów, w tym projektów uchwał, dotyczących poszczególnych punktów porządku obrad, a także zaproszenie gości. O terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesyjnych zawiadamia się radnych na piśmie lub w formie elektronicznej co najmniej 7 dni przed

³⁵³ A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art.20, LEX/el.

³⁵⁴ W. Kisiel [w:] Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce... *op.cit.*, str. 231.

³⁵⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody łódzkiego z dnia 3 czerwca 2008 r., ON-I-0911/299/08, Wspólnota 2008, nr 26, s. 31.

³⁵⁶ Uchwała Nr VII/20/2019 Rady Gminy Jedlińsk z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Jedlińsk, <https://bip.jedlinsk.pl>, dostęp z dnia 05 stycznia 2022 r.

terminem obrad. Do zawiadomienia dołącza się materiały, w tym projekty uchwał, dotyczące poszczególnych punktów porządku obrad³⁵⁷.

W mojej ocenie dobrą praktykę stanowi taka postawa przewodniczącego rady gminy, który nie decyduje o terminie i godzinie sesji rady w sposób arbitralny, lecz każdorazowo liczy się ze zdaniem radnych oraz wójta gminy. Niestety w tym zakresie zdarzają się napięcia i nieporozumienia. Z gminnej ustawy samorządowej nie wynika obowiązek przewodniczącego rady gminy uzgodnienia z wójtem terminu, godziny i miejsca, w którym odbędzie się sesja rady gminy. W praktyce funkcjonowania organów stanowiących, zaobserwować można, że częstokroć sesje zwyczajne rady gminy odbywają się w sposób stały i cykliczny, w określony dzień tygodnia, o określonej godzinie. Gwarantuje to przede wszystkim zapewnienie możliwości udziału w posiedzeniu sesji wszystkim radnym, gdyż dzięki stałości posiedzeń, mogą oni dostosować swoje pozostałe plany zawodowe i prywatne, do uczestnictwa w obradach, jest to szczególnie ważne, gdyż jak wskazano funkcjonowanie rady gminy ma charakter społeczny. Ponadto istotne jest, że to wójt jest kierownikiem urzędu gminy i ma on uprawnienie do stanowienia, w drodze zarządzenia, regulaminu organizacyjnego urzędu gminy, w którym określa organizację i zasady jego funkcjonowania. Z regulaminu tego wynikać mogą zasady przebywania pracowników oraz innych osób w siedzibie urzędu gminy po zakończeniu godzin jego pracy. Zgodnie bowiem z art. 30 u.s.g., wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, a do jego obowiązków należy m.in. zapewnienie radzie gminy możliwości wypełnienia ciężących na niej obowiązków, w tym określonego w art. 20 ust. 1 u.s.g.³⁵⁸.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 24 listopada 2015, II SA/Bk 366/15 podkreślił, że obowiązek dostarczenia radnym projektu uchwały przed sesją, na której ma być przedmiotem głosowania, zapewnia wszystkim radnym możliwość merytorycznego przygotowania się do zajęcia stanowiska w sprawie.³⁵⁹ Zaś przegłosowanie przez organ stanowiący gminy uchwały, która ani nie została przekazana radnym w trybie przewidzianym w gminnej ustawie samorządowej, ani nie została prawidłowo wprowadzona do porządku obrad, powoduje, że taka uchwała jest dotknięta wadą skutkującą stwierdzeniem jej nieważności³⁶⁰. Potwierdził powyższe Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia

³⁵⁷ *Ibidem*.

³⁵⁸ B.Zydel [w:] Wybrane Aspekty Funkcjonowania Przewodniczącego Rady, (red.) G. P. Kubalski, Warszawa 2019 <https://zpp.pl>, dostęp z dnia 15.04.2022 r.

³⁵⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Białymstoku z dnia 24 listopada 2015, sygn. akt II SA/Bk 366/15, LEX nr 194080.

³⁶⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z 30 stycznia 2007 r., sygn. IV SA/Gl 838/06, LEX nr 661871.

4 grudnia 2017 r. sygn. akt II GSK 2998/17³⁶¹, wskazując, że nie każde naruszenie procedury podejmowania uchwał przez radę gminy, w tym zasad zwołania sesji rady, jest automatycznie kwalifikowane jako istotne. Jednakże zaniechanie obowiązku zawiadomienia radnego o sesji rady gminy oznacza pozbawienie go podstawowego uprawnienia, jakie mu z racji pełnienia tej funkcji przysługuje, to jest prawa do udziału w działalności uchwałodawczej organu stanowiącego gminy, którego jest członkiem. Niezawiadomienie radnego o terminie sesji stanowi naruszenie podstawowej zasady zwoływania sesji rady, godzi w podstawowe prawo radnego do uczestnictwa w posiedzeniach rady i należy zakwalifikować je jako istotne naruszenie prawa. Wykonania obowiązku dostarczenia radnym projektów uchwał przed sesją rady gminy, na której mają one być przedmiotem głosowania, zapewnia wszystkim radnym możliwość merytorycznego przygotowania się do zajęcia stanowiska w sprawie, ale także chroni mniejszość radnych, którzy powiadomieni o treści projektu uchwały, którego nie akceptują, mogą podjąć starania o pozyskanie poparcia dodatkowej liczby głosów radnych.³⁶²

Ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje możliwości przeprowadzania obrad organów gminy przy zastosowaniu środków porozumiewania się na odległość. Choć zaznaczyć należy, że ustawodawca nie zakazał wprost takiej możliwości. Dlatego też przy ocenie dopuszczalności zastosowania takiego sposobu obradowania przez radę gminy pojawia się wiele wątpliwości związanych z zachowaniem zasady jawności działania rady gminy oraz z dopełnieniem obowiązków dotyczących transmitowania i utrwalania za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk z sesji rady.³⁶³ Jak słusznie wskazuje P. Świtał prawo dostępu obywateli do posiedzeń organu stanowiącego w gminie zostało unormowane w art. 11b ust.1 u.s.g., zgodnie z którym działalność organów gminy jest jawna, a wszelkie ograniczenia jawności wynikać mogą wyłącznie z przepisów rangi ustawowej. Jest to szczególnie istotne z uwagi na fakt, że działalność władz publicznych stanowi naturalny przedmiot zainteresowania społeczeństwa i jednocześnie element kontroli działań podejmowanych przez te władze.³⁶⁴ Zasada jawności winna być zachowana w działalności organów gminy bez wyjątków. Kwestia ta stała się szczególnie doniosła w momencie, gdy w Polsce rozpoczęła się pandemia wirusa SARS-CoV-2.

³⁶¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2017 r., sygn. akt II GSK 2998/17, LEX nr 2409343.

³⁶² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Krakowie z dnia 6 listopada 2007 r. sygn. akt III SA/Kr 783/07, legalis nr 102174

³⁶³ A. Sobolewska, Zmiany w obowiązkach samorządu terytorialnego w obliczu ustawy o covid-19, Rozdział 10. Zdalne posiedzenia organów stanowiących i wykonawczych, Warszawa 2020, Legalis/el.

³⁶⁴ P. Świtał, Organizowanie przeprowadzanie sesji rad gminy w świetle ustawodawstwa COVID 19, [w:] Transformacje prawa polskiego w dobie epidemii covid-19, P. Szustakiewicz, M. Wieczorek (red.), Radom, str.183.

Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego³⁶⁵, ustanowiono, w okresie od dnia 14 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Kolejno Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. stan zagrożenia epidemicznego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej odwołano³⁶⁶, po to by Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii³⁶⁷ zarządzić, w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Wprowadzony w Polsce od 20 marca 2020 r. stan epidemii, obecnie został zniesiony Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 maja 2022 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Jednakże nadal obowiązuje stan zagrożenia epidemicznego³⁶⁸. Ponadto ustawodawca, w związku z epidemią wirusa SARS-CoV-2 podjął szereg działań legislacyjnych mających na celu prawne uregulowanie sytuacji pandemicznej w kraju, w szczególności uchwalając zestaw ustaw zwanych tarczami antykryzysowymi. Jak wskazują informacje rządowe „Tarcza to pakiet rozwiązań przygotowanych przez rząd, który ma ochronić polskie państwo i obywateli przed kryzysem wywołanym pandemią koronawirusa.”³⁶⁹ Wobec powyższego, aby umożliwić zgodne z prawem działanie organów stanowiących i wykonawczych gmin poprzez zdalne obradowanie oraz stworzyć podstawę prawną dla zwoływania obrad oraz podejmowania wiążących decyzji z zastosowaniem środków porozumiewania się na odległość, ustawodawca wydał odpowiednie przepisy - ustawę 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, zwana dalej tarczą antykryzysową³⁷⁰.

³⁶⁵Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 2020 r., Poz. 433)

³⁶⁶Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 2020 r. Poz. 490.).

³⁶⁷ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U., z 2020r., Poz. 491)

³⁶⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U.2022.1025)

³⁶⁹ <https://www.gov.pl/web/tarczaantykryzysowa>, dostęp z dnia 13 lipca 2022r.

³⁷⁰Ustawa 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).

Art. 15zzx tarczy antykryzysowej, wprowadza możliwość zwoływania i odbywania obrad, sesji, posiedzeń, zgromadzeń i innych form działania, a także podejmowania rozstrzygnięć, w tym uchwał, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie. Możliwości powyższe są do dyspozycji zarówno organów stanowiących jak i wykonawczych w gminie, ale także organów związków jednostek samorządu terytorialnego, związku metropolitalnego, regionalnych izb obrachunkowych czy też w samorządowych kolegiach odwoławczych. Obradowaniem w zdalnym trybie zarządza osoba uprawniona do przewodniczenia danemu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz innemu organowi działającemu kolegialnie. Powyższa zasada ma również zastosowanie do kolegialnych organów wewnętrznych, takich jak komisje oraz zespoły, działających w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organach działających kolegialnie. Ponadto, podkreślić należy, że regulacja zawarta w art. 15 zzz tarczy antykryzysowej jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem oraz znajduje zastosowanie wyłącznie w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii.³⁷¹ Potwierdzeniem zasadności powyższego twierdzenia jest w szczególności rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 kwietnia 2020 r., który wskazał, iż poza okolicznościami wskazanymi w art. 15zzx tarczy antykryzysowej, nie ma prawnych podstaw do prowadzenia obrad, sesji, posiedzeń, zgromadzeń lub innych form działania właściwych dla organów, a także podejmowania rozstrzygnięć, w tym uchwał, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie. Tym samym, w obecnym stanie prawnym jedyną i bezpośrednią podstawą prawną w oparciu, o którą rada gminy może odbywać sesje w trybie zdalnym są przepisy art. 15zzx tarczy antykryzysowej.³⁷² Jednakże zauważyć należy, że w treści przepisu art. 15 zzz tarczy antykryzysowej nie zdefiniowano czym jest wykorzystywanie środków porozumiewania się na odległość. Ustawodawca milczy również na temat, jak wyglądać ma organizacja sesji korespondencyjnej, a także jak zagwarantować w niej udział mieszkańców gminy³⁷³. Mimo że kompetencje określone w rzeczonym przepisie przysługują radzie gminy, to do zarządzenia konkretnej sesji w trybie zdalnym jest uprawniony jej przewodniczący. Dyskusyjne jest ograniczenie w statucie gminy kompetencji przewodniczącego w zakresie wyboru szczegółowego rodzaju obrad zdalnych, bowiem tarcza antykryzysowa zezwala na zwołanie sesji rady gminy z wykorzystaniem

³⁷¹ A. Sobolewska, Zmiany w obowiązkach samorządu terytorialnego w obliczu ustawy o covid-19, Rozdział 10. Zdalne posiedzenia organów stanowiących i wykonawczych, Warszawa 2020, Legalis/el.

³⁷² Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dolnośląskiego z dnia 30 kwietnia 2020 r., NK-N.4131.151.6.2020.MC2, lLegalis numer 2334346.

³⁷³ P. Śwital, Organizowanie przeprowadzanie sesji rad gminy w świetle ustawodawstwa COVID 19...*op. cit.*, str.189.

środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie, o ile zostało to zarządzone przez przewodniczącego. Nie modyfikuje to obowiązku przewodniczącego rady gminy w przedmiocie skutecznego zawiadomienia radnych o sesji wraz z załączeniem porządku obrad oraz projektów uchwał. Jeśli regulacja statutowa gminy nie przewiduje komunikowania się radnych z wykorzystaniem kanałów porozumiewania się na odległość, to wówczas przewodniczący musi wybrać sposób dający pewność dotarcia do radnego.³⁷⁴ W doktrynie wskazuje się, że obradowanie rady gminy w nadzwyczajnym, zdalnym trybie jest praktycznie niezbędne z punktu widzenia wymogów przeciwdziałania pandemii i następuje w wyniku zarządzenia osoby uprawnionej do przewodniczenia danemu organowi.³⁷⁵ W użytym w tarczy antykryzysowej sformułowaniu "środki porozumiewania się na odległość" mieszczą się różnorakie środki komunikacji elektronicznej. Konieczne jest rozważenie, czy konkretny środek komunikacji elektronicznej umożliwia przeprowadzenie sesji organu stanowiącego, a to z uwagi na fakt, że rozwiązanie to musi uwzględniać w szczególności możliwość skutecznej identyfikacji każdego z radnych. Środek komunikacji elektronicznej, zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 2002r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną³⁷⁶ rozumiany jest jako narzędzie programowe, które umożliwia indywidualne porozumiewanie się na odległość, przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a szczególnie pocztą elektroniczną.³⁷⁷

Nie jest również wykluczona możliwość przeprowadzenia sesji hybrydowej, w której wykorzystanie narzędzi właściwych dla trybu zdalnego będzie odbywać się w obecności przewodniczącego na sali rady. Zarówno w przypadku sesji przeprowadzanej wyłącznie w trybie zdalnym, jak i sesji w trybie hybrydowym, sesja powinna być transmitowana i utrwalana zgodnie z wymogami gminnej ustaw samorządowej określonymi w art. 20 ust. 1b.³⁷⁸ Rozwiązania zastosowane przez ustawodawcę w przepisach tarczy antykryzysowej dotyczące organizacji i przeprowadzania obrad sesji rady gminy oraz jej trybów należy ocenić pozytywnie, jednakże nie są one pozbawione wad. Wprowadzone w ustawie tryby pracy organu stanowiącego gminy z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie, wprowadzie zapewniają ciągłość

³⁷⁴ A. Misiejko, Zdalny tryb obradowania organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego, 2020, LEX/el.

³⁷⁵ H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy, Warszawa 2020, str. 277.

³⁷⁶ Ustawa z dnia 18 lipca 2002r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344).

³⁷⁷ P. Śwital, Organizowanie przeprowadzanie sesji rad gminy w świetle ustawodawstwa COVID 19...*op. cit.*, str.186.

³⁷⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 20 sierpnia 2020 r, sygn. akt . III SA/Gl 409/20, LEX nr 3068154.

działania tego organu, jednakże brak jest wskazania za pomocą jakich narzędzi winna odbywać się sesja rady gminy oraz co należy rozumieć po pojęciem przeprowadzenia sesji rady gminy za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Bezspornie regulacje te wymagają doprecyzowania w drodze ustawy³⁷⁹.

3.3. Przedmiot obrad pierwszej sesji rady gminy

Pierwsza sesja rady gminy ma szczególne znaczenie, ponieważ w trakcie jej obrad radni dokonują wyboru przewodniczącego rady gminy oraz w szczególności wybrać mogą jego zastępców. Choć sesja rady gminy, co do zasady, zwoływana jest przez przewodniczącego rady, to w przypadku pierwszej sesji rady gminy nie jest to możliwe, gdyż przewodniczący rady nie został jeszcze wybrany. Sesja rady gminy to wspólne posiedzenie ogółu radnych, o charakterze sformalizowanym. Sformalizowane są kwestie dotyczące podmiotu upoważnionego do zwołania sesji, jak i częstotliwości posiedzeń, trybu zwołania, przedmiotu prowadzonych obrad, w tym podejmowania uchwał. Wyłącznie na sesji rady gminy mogą zapadać wiążące rozstrzygnięcia oraz być wyrażane stanowiska i opinie rady.³⁸⁰

Poprzez pierwszą sesję rady gminy, zgodnie z art. 20 ust. 2 u.s.g., rozumiemy zarówno pierwszą sesję rady gminy po wyborach terminowych, odbywających się na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i pierwszą sesję rady po wyborach przedterminowych przeprowadzonych w związku z rozwiązaniem rady gminy, a także sesję zorganizowaną w związku z połączeniem gmin na podstawie art. 20 ust. 2b oraz 2ba u.s.g. W przypadku pierwszej sesji powyborczej oraz pierwszej sesji rady gminy powstałej w wyniku połączenia gmin uprawnionym do zwołania sesji jest komisarz wyborczy. Podkreślić należy, że Komisarz wyborczy ma również kompetencję do zwołania sesji rady gminy w celu złożenia ślubowania przez wójta.³⁸¹ Zgodnie zaś z art. 20 ust. 2b u.s.g. w przypadku wyborów przedterminowych pierwszą sesję zwołuje osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów jednostki samorządu terytorialnego, na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu wyników wyborów do rady gminy.

W świetle aktualnego brzmienia przepisu art. 20 ust. 2 u.s.g.³⁸² komisarz wyborczy zwołuje pierwszą sesję rady gminy w przypadku, w którym do organu stanowiącego odbyły się wybory „terminowe”, czyli przeprowadzone wskutek upływu pełnej kadencji rad gmin na

³⁷⁹ P. Śwital, Organizowanie przeprowadzanie sesji rad gminy w świetle ustawodawstwa COVID 19...*op. cit.*, str.191-192.

³⁸⁰ R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Warszawa 2011, Legalis/el.

³⁸¹ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art. 20, Legalis/el.

³⁸² *Ibidem*.

terenie kraju. Przepis został znowelizowany na mocy art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim³⁸³. Regulacja w dotychczasowym brzmieniu zobowiązywała bowiem komisarza wyborczego do zwołania pierwszej sesji rady gminy w dniu przypadającym w terminie 7 dni po dniu ogłoszenia wyników wyborów na obszarze kraju. Nowe brzmienie przepisu zobowiązuje komisarza wyborczego do zwołania pierwszej sesji nowo wybranej rady na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie kadencji rady gminy.³⁸⁴ Zdaniem J. Piechy celem ustawodawcy przy nowelizacji przepisów było przyspieszenie zwołania pierwszego po wyborach posiedzenia rady gminy. Dotychczas bowiem komisarz wyborczy mógł zwołać pierwsze posiedzenie rady dopiero po ogłoszeniu przez Państwową Komisję Wyborczą zbiorczych wyników wyborów na obszarze całego kraju. Aktualnie przepis zobowiązuje komisarza wyborczego do zwołania pierwszej sesji nowo wybranej rady w terminie 7 dni, licząc od dnia zakończenia dotychczasowej kadencji. Zastosowane rozwiązanie urzeczywistnia więc fakt, że kadencja rady trwa przez czas określony w ustawie. Komisarz wyborczy, zgodnie z art. 20 ust. 2ba u.s.g., zwołuje także pierwszą sesję rady gminy w przypadku połączenia gmin lub utworzenia nowej gminy. W rzeczonym przypadku komisarz wyborczy powinien zwołać pierwszą sesję nowo wybranej rady w terminie 7 dni po dniu ogłoszenia wyników wyborów do tej rady. Jeśli zaś data utworzenia nowej gminy przypada w roku bezpośrednio następującym po dacie wyborów terminowych, to na podstawie art. 390a § 2 u.k.w., wybory do takiej nowopowstałej gminy przeprowadza się wraz z wyborami terminowymi. W takim przypadku komisarz wyborczy zwołuje pierwszą sesję nowej gminy na dzień przypadający w terminie 7 dni od dnia powstania tej gminy.

Należy podkreślić, iż osobą zwołującą pierwszą sesję rady gminy może być również osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów jednostki samorządu terytorialnego. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku wyborów przedterminowych przeprowadzonych z uwagi na rozwiązanie rady gminy³⁸⁵, osoba taka jest

³⁸³ Ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz.U. z 2018 r. poz. 1432).

³⁸⁴ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art. 20, Legalis/el.

³⁸⁵ Zgodnie z art. 96 ust. 1 i 2 u.s.g., w razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. W przypadku rozwiązania rady gminy Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję. Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt, wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku - 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.

obowiązana zwołać pierwszą sesję rady gminy w myśl art. 20 ust. 2b na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów do tej rady³⁸⁶.

O ile zgodnie z gminną ustawą samorządową komisarz wyborczy jest uprawniony do zwołania pierwszej sesji nowo wybranej rady gminy, o tyle nie prowadzi on jej obrad. Pierwszą sesję rady gminy zawsze prowadzi radny senior, czyli najstarszy wiekiem radny obecny na sali. Do jego zadań należy przede wszystkim odebranie od radnych ślubowania, którego rotę zawiera u.s.g. Potwierdzeniem jest regulacja art. 20 ust. 2c u.s.g., zgodnie z którą pierwszą sesję rady gminy, do czasu wyboru przewodniczącego rady, prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji. Należy zaznaczyć, że nie chodzi tu o radnego najstarszego wiekiem spośród wszystkich radnych danej rady gminy w ogóle, ale o najstarszego radnego obecnego na pierwszej sesji³⁸⁷.

Zdaniem Cz. Martysza brzmienie art. 20 ust. 2c u.s.g. może budzić wątpliwości polegające na tym, że ustawodawca nałożył obowiązek na najstarszego radnego prowadzenia części sesji do czasu wyboru przewodniczącego rady gminy. Jak się jednak wydaje nie było to zamiarem ustawodawcy. Może powstać wątpliwość, co uczynić w sytuacji, gdy najstarszy radny nie wyrazi zgody na prowadzenie obrad sesji. Trudno przyjąć, aby w odniesieniu do radnego seniora mogły być zastosowane jakiekolwiek środki przymusu. Według autora przepis ten należy interpretować w ten sposób, że wymieniona w nim osoba powinna prowadzić sesję, o ile wyrazi na to zgodę. W przeciwnym wypadku sesję w tej części powinien prowadzić inny najstarszy wiekiem radny, który wyrazi na to zgodę.³⁸⁸

W mojej ocenie stanowisko to jest słuszne i znajduje uzasadnienie w praktyce stosowania przepisów, ponieważ gminna ustawa samorządowa nie zawiera regulacji, które umożliwiałyby stosowanie przymusu wobec radnych czy też takich, które zawierałyby sankcje za odmowę wykonania określonych czynności, zaś odmowa prowadzenia obrad przez radnego seniora i brak możliwości powierzenia tego zadania innemu radnemu paraliżowałyby pracę organu, co niewątpliwie działałoby na szkodę gminy.

W kontekście pierwszej sesji rady gminy istotne jest również, aby wskazać, że ustawodawca ingeruje w zakres porządku obrad pierwszej sesji rady gminy, arbitralnie decydując o jego minimalnej zawartości. Porządek obrad pierwszej sesji rady gminy powinien więc obejmować przede wszystkim dwa zasadnicze punkty. Pierwszy dotyczy, zgodnie z art. 23a ust. 3 u.s.g., złożenia ślubowania przez nowo wybranych radnych, zaś drugi wyboru

³⁸⁶ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*op. cit.*, art. 20, Legalis/el.

³⁸⁷ *Ibidem*.

³⁸⁸ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 20, LEX/el.

przewodniczącego rady gminy. W przedmiocie składanego przez radnych ślubowania ważne jest zachowanie wskazanych w ustawie rygorów, bowiem nieważne będzie ślubowanie złożone przez radnych grupowo, poza sesją rady bądź na sesji, ale zwołanej przez nieuprawnioną osobę. Wskazać należy, że akt ślubowania nie stanowi uchwały rady gminy i nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Nie ma zatem organu, który stwierdziłby nieważność aktu ślubowania. Jednakże nieważność ślubowania radnych skutkuje nieważnością aktów podjętych przez radę gminy, co już bez przeszkód stwierdzić może organ nadzoru³⁸⁹.

Ponadto, jak wskazuje J. Piecha pierwsza sesja rady gminy nie może zakończyć się bez dokonania wyboru przewodniczącego, gdyż w takim przypadku nie byłoby możliwe zwołanie kolejnej sesji rady gminy³⁹⁰. W przypadku trudności w wyborze przewodniczącego rady, radny prowadzący obrady powinien ogłosić przerwę w posiedzeniu, która może trwać kilka dni, ale nie może on formalnie dokonać zamknięcia sesji. Dopiero wybrany przewodniczący rady gminy może dokonać formalnego zamknięcia sesji, albowiem może on również w późniejszym czasie zwołać kolejną sesję rady. W przypadku dokonania wyboru przewodniczącego rady gminy obejmuje on prowadzenie obrad sesji³⁹¹. Istotne jest, aby w tym miejscu zaznaczyć, że w wyborach na przewodniczącego rady gminy oraz jego zastępców nie może być mowy o głosach nieważnych, gdyż analogicznie jak w głosowaniu jawnym, radni oddają głosy za, przeciw i wstrzymujące się. Tak zwane głosy nieważne, przykładowo oddane na przedartej karcie do głosowania stanowią w istocie głos wstrzymujący się.³⁹²

W ocenie J. Piechy na pierwszej sesji rady gminy mogą lecz nie muszą zostać wybrani również zastępcy przewodniczącego rady gminy, z tym zastrzeżeniem, że wybór wiceprzewodniczącego czy wiceprzewodniczących jest możliwy, jeśli po wyborze przewodniczącego zostanie zgłoszony formalny wniosek o zmianę porządku obrad sesji rady gminy o wybór wiceprzewodniczących. Wniosek taki musi poddany pod głosowanie rady gminy. Rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady³⁹³. Ponadto, nie ma przeszkód, aby porządek obrad pierwszej sesji

³⁸⁹ B. Dziadkiewicz, Pierwsza sesja Rady Gminy. Wybrane zagadnienia, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 5, str. 78.

³⁹⁰ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art. 23a, Legalis/el.

³⁹¹ A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art. 20, LEX/el.

³⁹² B. Dziadkiewicz, Pierwsza sesja Rady Gminy... *op. cit.*, str. 78.

³⁹³ art. 20 ust. 1a u.s.g.

radę gminy po wyborze przewodniczącego mógł zostać rozszerzony w tym trybie również o inne punkty.³⁹⁴

W doktrynie wskazuje się również, że w porządku obrad pierwszej sesji rady gminy, w której bierze udział nowo wybrany wójt, powinna zostać podjęta również uchwała o jego wynagrodzeniu. Wójt w momencie złożenia ślubowania obejmuje swoje obowiązki, zostaje nawiązany nowy stosunek pracy, a zatem należy ustalić również podstawowe elementy tego stosunku, w tym wynagrodzenie. Jeżeli jednak rada gminy nie podejmie uchwały w przedmiocie wynagrodzenia wójta, to należy przyjąć, iż do nowo wybranego wójta zastosowanie ma uchwała o wynagrodzeniu przyjęta w poprzedniej kadencji.³⁹⁵

3.4. Zwołanie sesji rady w celu złożenia przez wójta ślubowania

Ustawodawca uzależnia rozpoczęcie wykonywania obowiązków przez wójta gminy od wypełnienia przez niego obowiązku zawartego w art. 29a gminnej ustawy samorządowej. Zgodnie z powyższym unormowaniem wójt przed rozpoczęciem wykonywania swojego mandatu ma obowiązek złożenia ślubowania o treści określonej w ustawie. Podobnie jak w przypadku radnych, wójt również może zakończyć wypowiedanie rotę ślubowania zdaniem: „Tak mi dopomóż Bóg”. Organ wykonawczy składa ślubowanie przed radą gminy. W ocenie Cz. Martysza nie powinno budzić wątpliwości, że chodzi o radę gminy zebraną na sesji, w trybie przewidzianym w art. 20 u.s.g., podczas posiedzenia której musi być osiągnięte kworum właściwe do prowadzenia obrad sesji rady gminy, czyli obecna winna być co najmniej połowa ustawowego składu rady. W tym składzie rada gminy jest zdolna do podejmowania niemal wszystkich uchwał należących do jej właściwości, może legalnie działać, a rozstrzygnięcia podejmowane w tym składzie mogą być utożsamiane z działaniem rady rozumianej jako jej pełny ustawowy skład. Wójt powinien złożyć ślubowanie podczas sesji rady gminy, gdyż w tym celu sesja rady jest przecież zwoływana³⁹⁶. Ślubowanie nie może zostać odebrane poza sesją rady gminy³⁹⁷.

Należy zaznaczyć, że w literaturze wyrażony został też pogląd, przeciwny względem Cz. Martysza, stanowiący że na sesji zwołanej w celu złożenia ślubowania przez wójta nie musi być spełniony wymóg obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Wedle

³⁹⁴J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art. 23a, Legalis/el.

³⁹⁵B. Dziadkiewicz, Pierwsza sesja Rady Gminy... *op. cit.*, str. 78.

³⁹⁶Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 29a, LEX/el.

³⁹⁷A. Skoczylas [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz., wyd. I, R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011, LEX/el.

stanowiska A. Szewca kworum jest instytucją ściśle związaną z podejmowaniem uchwał przez radę gminy, zaś złożenie ślubowania przez wójta jest czynnością faktyczną, która nie wymaga podjęcia uchwały przez radę gminy. Wobec tego ślubowanie może być złożone także przed mniej liczebnym gremium, liczba ta może być określona w statucie gminy, jednakże w braku takiej regulacji należy odwołać się do doktryny prawa administracyjnego. Według autora, rada gminy jako organ kolegialny, winna kierować się zasadą prawa rzymskiego, iż *tres faciunt collegium*, zgodnie z którą przyjąć można, że minimalny skład organu kolegialnego to trzy osoby. Jeśli więc taka liczba radnych uczestniczyła w sesji zwołanej przez komisarza wyborczego, to uznać można, że sesja rady gminy się odbyła, więc przepis art. 29a ust. 3 u.s.g. nie będzie miał zastosowania.³⁹⁸ Pogląd ten w mojej ocenie nie zasługuje jednak na uwzględnienie, gdyż ustawodawca wskazał, że wójt ślubuje na sesji rady gminy, zaś aby mówić o sesji musi być obecnych tylu radnych, aby zapewnić kworum do otwarcia jej obrad. Mianem kworum określa się znów liczbę członków organu uchwałodawczego, których obecność umożliwia podejmowanie uchwał.

Treść roty ślubowania została określona w gminnej ustawie samorządowej, co oznacza, że niemożliwe jest jej modyfikowanie w jakimkolwiek zakresie, w szczególności na mocy postanowień statutu gminy. Także wójt, składając ślubowanie, nie może zmieniać treści roty ślubowania³⁹⁹.

Ustanawiając obowiązek złożenia przez wójta gminy ślubowania, ustawodawca nadał tej czynności nie tylko wymiar symbolicznej uroczystości, lecz faktycznie przyjął, że wieńczy ona proces obejmowania mandatu wójta gminy przez osobę wybraną na to stanowisko, ponieważ dopiero z chwilą odebrania ślubowania osoba ta rozpoczyna pełnienie obowiązków wójta. Złożenie przez wójta ślubowania jest więc aktem o podstawowym znaczeniu. Z jednej strony, zamyka okres sprawowania władzy w gminie przez dotychczasowego wójta, z drugiej zaś, przesądza o wstąpieniu przez osobę wybraną do piastowania urzędu wójta w prawa i obowiązki wynikające z pełnienia tego mandatu.⁴⁰⁰ Wójt gminy ma zatem ustawowy obowiązek pełnienia swojej funkcji nie tylko do czasu wyboru nowo wybranego wójta, ale aż do czasu objęcia przez niego obowiązków. Zaś zgodnie z treścią art. 29a ust. 1 u.s.g., objęcie obowiązków przez wójta ma miejsce z chwilą złożenia wobec rady gminy ślubowania⁴⁰¹.

³⁹⁸ A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art.20, LEX/el.

³⁹⁹ P. Dańczak, Ustawa o samorządzie gminnym. Ustawy samorządowe...*op.cit.*, Legalis/el.

⁴⁰⁰ *Ibidem*.

⁴⁰¹ A. Skoczylas [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,...*op. cit.*, LEX/el.

Zdaniem A. Giedrewicz-Niewińskiej⁴⁰² przyjąć należy, że stosunek pracy wójta gminy poprzedniej kadencji rozwiązuje się w dniu złożenia ślubowania przez wójta nowej kadencji. Nawiązanie stosunku pracy z nowo wybranym wójtem następuje z dniem złożenia przez niego ślubowania. Autorka wskazuje, że wójt sprawujący dotychczasowy mandat powinien otrzymywać wynagrodzenie do momentu złożenia ślubowania przez wójta nowo wybranego, z kolei nowo wybranemu wójtowi wynagrodzenie powinno być liczone od chwili wyboru⁴⁰³. Przedstawiona koncepcja odpowiada stanowisku wyrażonemu przez A. Szewca, zdaniem którego prywatnoprawny stosunek pracy wójta powstaje dopiero po złożeniu przez niego ślubowania przed radą gminy⁴⁰⁴.

W przedmiotowej kwestii wypowiedział się również Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 3 grudnia 2019 r. sygn. akt III AUa 960/19⁴⁰⁵ wskazując, że wykładnia art. 29a u.s.g. prowadzi do wniosku, iż ustawodawca, uwzględniając specyfikę trybu wyboru organu wykonawczego w gminie oraz wskazany w art. 29a moment objęcia obowiązków przez nowego wójta po wyborach, powierzył dotychczasowemu wójtowi wykonywanie obowiązków po zakończeniu jego kadencji, co nie oznacza jednak przedłużenia stosunku pracy. W związku z tym, że organ wykonawczy gminy jest organem administracji publicznej, jego podstawowym zadaniem jest wykonywanie zadań publicznych przydanych w drodze ustawowej, w przewidzianych do tego formach działania. Zadania te wykonywane są przez wójtów za pomocą przydanych im urzędów, stanowiących ich aparat pomocniczy. I właśnie sprawne kierowanie tymi urzędami stanowi podstawowe zadanie ustępujących organów do czasu objęcia funkcji przez wójtów i ich zastępców wybranych w nowych wyborach. Przepis art. 29a u.s.g., wyznacza także graniczną datę, do której dotychczasowy wójt może skutecznie wypełniać swoje zadania i kompetencje. Jest nią albo objęcie funkcji przez nowo wybranego wójta, co w istocie rzeczy sprowadza się do złożenia przez niego ślubowania, albo objęcie obowiązków przez osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji wójta, o której mowa w art. 28f, 28g i 28 h u.s.g. W tym ostatnim przypadku termin ten będzie wskazany przez Prezesa Rady Ministrów. W tych też terminach dotychczasowy wójt traci wszystkie swoje dotychczasowe uprawnienia. Wójt oraz jego zastępca po upływie kadencji pełnią zatem jedynie tymczasowo obowiązki, czekając na swojego następcę. Dzień objęcia

⁴⁰² A. Giedrewicz-Niewińska, Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi, Oficyna 2008 r., wyd.1, s. 291–292.

⁴⁰³ *Ibidem*.

⁴⁰⁴ A. Szewc [w:] Wójt, burmistrz, prezydent miasta, A. Szewc, T. Szewc (red.), ABC 2006 r., s. 37.

⁴⁰⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego z siedzibą w Gdańsku z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. akt III AUa 960/19 LEX nr 3042937.

obowiązków przez nowego wójta jest jednocześnie dniem zakończenia stosunku pracy na podstawie wyboru z dotychczasowym wójtem.

Aktualnie podmiotem właściwym do zwołania sesji rady gminy, celem złożenia przez wójta ślubowania, zgodnie z treścią art. 29a ust. 2 u.s.g. jest komisarz wyborczy. Zwołuje on sesję rady na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów wójtów na obszarze kraju. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu przed nowelizacją, podmiotem uprawnionym do zwołania sesji był przewodniczący rady gminy. Regulacja art. 29a ust. 2 u.s.g. została zmieniona dwukrotnie, w pierwszej kolejności z dniem 1 sierpnia 2011 r. na mocy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy⁴⁰⁶, a powtórnie ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym⁴⁰⁷, poprzez dodanie do art. 29a u.s.g. dwóch dodatkowych ustępów 3 i 4. Powyższe zmiany art. 29a ust. 2 wiążą się ze zmianami dokonanymi także w art. 20 ust. 2. u.s.g. Gdyż na gruncie regulacji obowiązującej do roku 2011 pierwszą sesję rady gminy zwoływał przewodniczący rady poprzedniej kadencji, zaś sesję, na której wójt miał składać ślubowanie, miał zwoływać przewodniczący rady. Na kanwie tych przepisów pojawiały się wątpliwości interpretacyjne, czy w przypadku sesji mającej za przedmiot ślubowanie wójta gminy, chodzi o przewodniczącego rady poprzedniej kadencji, czy o przewodniczącego nowo wybranej rady. Wobec powyższego, na podstawie przepisów obowiązujących do 2011 roku, w ciągu 7 dni od dnia ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów do rad gmin na terenie całego kraju oraz w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów wójta musiały być zwoływane dwie odrębne sesje rady gminy. Jak wskazuje Cz. Martysz w praktyce stosowania przedmiotowych regulacji prawnych, celem uniknięcia komplikacji, pierwszą sesję nowo wybranej rady zwoływał przewodniczący rady poprzedniej kadencji, przyjmował ślubowanie radnych i radni wybierali przewodniczącego rady, ewentualnie jego zastępcę lub zastępców. Następnie przewodniczący nowo wybranej rady zamykał pierwszą sesję i po chwili otwierał drugą, na której nowo wybrany wójt dopiero składał swoje ślubowanie.⁴⁰⁸ Dzięki wprowadzonych przez ustawodawcę zmianach, aktualne brzmienie art. 20 ust. 2 oraz nowa treść art. 29a ust. 2 gminnej ustawy samorządowej, nie stwarzają już problemów organizacyjnych, choć nie usuwają wszystkich wątpliwości interpretacyjnych. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 20 ust. 2 u.s.g. pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników

⁴⁰⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy, (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 113).

⁴⁰⁷ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2011 nr 117 poz. 679).

⁴⁰⁸ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*op.cit.*, art. 29a, LEX/el.

wyborów do rad na obszarze kraju, zaś treść art. 29a ust.2 u.s.g. wskazuje, że w celu złożenia przez wójta ślubowania komisarz wyborczy zwołuje sesję rady na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów wójtów na obszarze kraju.

W sposób pozytywny należy ocenić zmiany przepisów polegające na tym, że obie sesje rady gminy, a więc pierwszą sesję rady po wyborach, jak również sesję w celu złożenia ślubowania przez wójta, zwołuje ten sam organ w osobie komisarza wyborczego, ustawodawca skoncentrował więc uprawnienia do zwołania obu sesji w rękach jednego podmiotu. Aktualna jest jednak nadal wątpliwość, czy na gruncie obecnie obowiązujących regulacji prawnych organ ma obowiązek zwołać dwie odrębne sesje, jedną celem złożenia ślubowania przez radnych i wyboru przewodniczącego rady gminy oraz ewentualnie wiceprzewodniczącego lub wiceprzewodniczących, a nadto odrębną sesję w celu złożenia przed radą gminy ślubowania przez wójta. Analiza językowa przepisu art. 20 ust. 2 oraz art. 29a u.s.g prowadzi do wniosku, że chodzi o dwie różne sesje rady gminy, szczególnie że różne są terminy ich zwołania. W przypadku pierwszej sesji termin biegnie on od dnia ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju, podczas gdy w przypadku sesji zwoływanej w celu złożenia ślubowania przez wójta, początek biegu terminu liczymy od dnia ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów wójtów na obszarze kraju. Wyżej wymienione terminy w rzeczywistości mogą się pokrywać, jednakże w przypadku wyboru wójta, termin ten może być późniejszy z uwagi na przypadki ponownego głosowania w wyborach wójtów, w sytuacji gdy w pierwszej turze głosowania żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości głosów. Jednakże gdyby ogłoszenie wyników obu wyborów nastąpiło w tym samym terminie, ślubowanie radnych, wybór przewodniczącego rady i jego wiceprzewodniczących, a także ślubowanie wójta powinny się odbyć na tej samej sesji. Zdaniem Cz. Martysza jest zatem dopuszczalne, by w jednym dniu odbyły się dwie następujące po sobie sesje rady gminy. Pierwsza, na której ślubowanie złożą radni i kolejna, w celu odebrania ślubowania od wójta.⁴⁰⁹

Odmiennego zdania jest P. Dańczak, który podkreśla, że gminna ustawa samorządowa jednoznacznie wskazuje, że sesja rady zwoływana jest dla jednego, ściśle określonego celu, czyli przyjęcia ślubowania od wójta. Z tego względu nie powinno się jej łączyć z pierwszą po wyborach sesją rady gminy, na której ślubowanie składają radni, nawet jeśli organizacyjnie byłoby to możliwe.⁴¹⁰

⁴⁰⁹ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*op. cit.*, art. 29a, LEX/el.

⁴¹⁰ P. Dańczak, Ustawa o samorządzie gminnym. Ustawy samorządowe...*op. cit.*, art. 29a, Legalis/el.

W mojej ocenie podzielić należy zdanie wyrażone przez Cz. Martysza, gdyż przemawiają za nim względy pragmatyczne i praktyka działania organów uchwałodawczych. Okres powyborczy jest w gminach dynamiczny, wówczas formują się porozumienia, koalicje, czy kluby radnych, jak i nowo wybrany wójt kształtuje swoją pozycję w radzie. Wówczas po stronie wygrywającej wybory panuje radość i chęć świętowania sukcesu dlatego też sesja rady gminy, podczas której wójt oraz radni składają ślubowanie jest ich wspólnym świętem, stąd też rozdzielanie jej na dwie odrębne sesje jest w mojej ocenie zabiegiem sztucznym. Również praktyka funkcjonowania gmin pokazuje, że zasadniczo po wyborach odbywa się jedna sesja rady celem ślubowania zarówno przez wójta jak i przez radnych gminnych. Uwagi powyższe znajdują oczywiście zastosowanie, w przypadku gdy terminy ogłoszenia wyników wyborów organu wykonawczego jak i stanowiącego pokrywają się.

Z kolei w przypadku wyborów przedterminowych, a więc w sytuacji wygaśnięcia mandatu wójta w trakcie kadencji, sesję rady w sprawie złożenia ślubowania przez wójta zwołuje na zasadach ogólnych przewodniczący rady gminy. Natomiast w przypadku wyborów przedterminowych, w których wybierano by zarówno wójta, jak i radę gminy, taką sesję powinna zwołać osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie art. 20 ust. 2b u.s.g., albo przewodniczący rady gminy, o ile został wybrany wcześniej, niż ogłoszone zostały wyniki wyborów wójta.⁴¹¹

Ustawodawca przewidział również, zasady i tryb postępowania w przypadku gdy sesja zwołana przez komisarza wyborczego, celem odebrania od wójta ślubowania nie odbyła się. W takim przypadku zgodnie z treścią art. 29a ust. 3 u.s.g. wójt jest zobowiązany złożyć ślubowanie przed właściwym terytorialnie komisarzem wyborczym. Ponadto, przepis art. 29a ust. 3 gminnej ustawy samorządowej przewiduje konieczność potwierdzenia faktu złożenia przez wójta gminy ślubowania jego własnoręcznym podpisem na dokumencie zawierającym treść roty ślubowania.

Z treści przepisu art. 29a ust.3 u.s.g. nie wynika, czy wójt gminy samodzielnie odczytuje tekst ślubowania, czy też powtarza poszczególne części tego tekstu za komisarzem wyborczym. Ustawodawca nie uregulował również, co zrobić w przypadku, gdy podczas tego odczytywania lub powtarzania za komisarzem wójt pomyli się lub opuści określony wyraz. Zdaniem Cz. Martysza, które w całości podzielam, w rzeczonym przypadku wystarczy w obecności komisarza wyborczego przeczytać cały tekst ślubowania, a w razie pomyłki

⁴¹¹ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*op. cit.*, art. 29a, LEX/el.

czynność tę powtórzyć. Po odczytaniu tekstu roty ślubowania, wójt obowiązany jest podpisać dokument ślubowania, w celu udokumentowania jego złożenia przez osobę do tego uprawnioną.⁴¹² Dokument ten komisarz przesyła niezwłocznie przewodniczącemu rady gminy, by w ten sposób ujawnić fakt objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, a ponadto w terminie 14 dni od złożenia ślubowania komunikuje ten fakt wraz z datą jego wystąpienia w Biuletynie Informacji Publicznej.⁴¹³

Wyjaśnienia wymaga dodatkowo zawarte w art. 29a ust. 3 gminnej ustawy samorządowej, sformułowanie niemożliwość złożenia ślubowania przez wójta, z uwagi na fakt „nieodbycia się sesji rady gminy”, stanowiące przesłankę do złożenia przez wójta ślubowania przed komisarzem wyborczym. Należy podkreślić, że w omawianym przepisie nie ma mowy o przypadku, w którym komisarz wyborczy odmówiłby zwołania takiej sesji. Przedmiotowa regulacja prawna dotyczy sytuacji, w której komisarz wyborczy w określonym w art. 29a ust. 2 terminie zwołał sesję rady gminy, ale sesja ta się nie odbyła. Sytuacja taka zaistnieje w szczególności, w przypadku nieobecności wymaganej liczby radnych na tej sesji, czy też w sytuacjach o charakterze nadzwyczajnym takich jak fałszywy alarm bombowy, atak terrorystyczny, katastrofa budowlana czy inne zdarzenia losowe, jak powódź, gwałtowne opady śniegu.⁴¹⁴

Kolejno ustawodawca w art. 29a ust. 4 uregulował również problematykę uchylania się przez wójta od złożenia ślubowania w terminie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów. Działania tego rodzaju są rozumiane przez ustawodawcę jako równoznaczne z odmową złożenia ślubowania, a co za tym idzie z wygaśnięciem mandatu wójta, zgodnie z art. 492 § 1 pkt 1 u.k.w. Należy zaznaczyć, że regulacja art. 29a ust.4 u.s.g. nie dotyczy obiektywnych przesłanek uniemożliwiających organowi wykonawczemu złożenia ślubowania przykładowo z powodu choroby lub zdarzenia losowego, ale o celowe, świadome uchylanie się od tego obowiązku, rozumiane jako „unikanie” lub „wymawianie się” od złożenia ślubowania przez wójta.⁴¹⁵ Niestety również w tym przypadku ustawodawca nie wskazuje okoliczności, które należałoby utożsamiać z pojęciem uchylania się od złożenia ślubowania. Jednakże zdaniem Cz. Martysza chodzi o intencjonalne, świadome unikanie dopełnienia czynności złożenia ślubowania, które może przejawiać się przykładowo w niczym nieusprawiedliwionym niepojawieniu się na sesji rady gminy zwołanej w celu

⁴¹² Cz. Martysz, Podpis jako istotny element decyzji administracyjnej, *Miscellanea Iuridica*, 2002, t. 1, s. 110–131.

⁴¹³ P. Dańczak, Ustawa o samorządzie gminnym. Ustawy samorządowe...*op. cit.*, art. 29a, Legalis/el.

⁴¹⁴ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*op. cit.*, art. 29a, LEX/el.

⁴¹⁵ *Ibidem*.

odebrania od wójta ślubowania oraz późniejszym równie zamierzonym powstrzymywaniem się od dokonania tego przed komisarzem wyborczym. Wyłącznie zatem zdarzenia niezależne od woli wójta gminy nie będą utożsamiane z uchylaniem się przez niego od złożenia ślubowania. Ustawodawca przewidział maksymalny trzymiesięczny okres, liczony do dnia ogłoszenia wyników wyborów wójta, w którym wójt gminy bez konsekwencji prawnych może faktycznie uchylać się od złożenia ślubowania. Niedopełnienie tego aktu w tym czasie jest równoznaczne z odmową złożenia ślubowania, co w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia przez radę gminy wygaśnięcia mandatu wójta⁴¹⁶. W kontekście powyższego należy zaznaczyć, że wszelkie czynności urzędowe wójta podjęte przed złożeniem ślubowania są pozbawione mocy prawnej⁴¹⁷. Bezspornie więc, mimo że wójt gminy uzyskuje mandat z chwilą wyboru, to jednak dopiero ślubowanie oznacza objęcie przez niego obowiązków⁴¹⁸. Akt ślubowania wójta gminy jest więc swoistym dopełnieniem nabycia tego mandatu⁴¹⁹.

3.5. Zwołanie zwyczajnej sesji rady gminy

Rada gminy podejmuje swoje uchwały, obradując na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego rady gminy. Zwołanie sesji składa się z dwóch elementów formalnego i materialnego, z których pierwszy obejmuje wyznaczenie miejsca obrad, daty i godziny zwołania sesji.⁴²⁰ Gminna ustawa samorządowa w art. 20 ust.1 określa, że sesje rady powinny odbywać się wtedy, gdy zachodzi taka potrzeba, jednak nie rzadziej niż raz na kwartał. Przewodniczący rady gminy jest obowiązany zawiadomić o sesji radnych gminnych jednocześnie dołączając do zawiadomienia porządek obrad sesji oraz projekty uchwał. Ponadto, wskazać należy, że gminna ustawa samorządowa nie precyzuje spraw organizacyjnych związanych ze zwoływaniem sesji rady, w szczególności nie wskazuje ile dni przed planowaną sesją radni i inne osoby powinni otrzymać zawiadomienie o niej wraz z projektami uchwał i porządkiem obrad oraz czy do wymaganych załączników przewodniczący rady gminy może dodawać innego rodzaju materiały, a także w jaki sposób odbywać się powinno doręczanie zawiadomień, projektów uchwał i czy możliwe jest doręczanie ich pocztą elektroniczną, telefonicznie, czy też osobiście przez przewodniczącego

⁴¹⁶ P. Dańczak, Ustawa o samorządzie gminnym. Ustawy samorządowe...*op. cit.*, art. 29a, Legalis/el.

⁴¹⁷ P. Chmielnicki [w:] Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek (red.), Warszawa 2007, str. 319.

⁴¹⁸ A. Kisielewicz [w:] Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz, K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), str. 513.

⁴¹⁹ G. Maroń, Instytucja ślubowania wójta w polskim porządku prawnym, Samorząd Terytorialny 2014 r., nr 2014/7–8, s. 129 i n.

⁴²⁰ M. Augustyniak, Udział w pracach rady/sejmiku ...*op.cit.*, LEX/el.

radę gminy lub osobę przez niego wskazaną. Te wątpliwości zgodnie z art. 22 u.s.g. powinien rozstrzygać statut gminy, który określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy⁴²¹.

Ustawodawca podzielił sesje rady gminy zasadniczo na dwie kategorie, stanowiąc, że rada gminy obraduje na sesjach zwykłych oraz sesjach nadzwyczajnych. Jednakże ustawodawca poprzez rozmaite uregulowania ustawowe wyodrębnił również sesje o charakterze szczególnym, takie jak pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy, sesje budżetowe, czy sesje absolutoryjne⁴²². W doktrynie spotyka się również wyróżnienie sesji uroczystej, nie jest to jednak termin normatywny. Mianem tym określa się te sesje rady gminy, które odznaczają się solennym charakterem i ceremoniałem, obcym sesjom zwykłym i nie zmierzającym do podejmowania formalnych rozstrzygnięć. Nie jest jednak wykluczone, aby elementy uroczyste towarzyszyły obradom sesji zwyczajnej rady gminy, szczególnie w przypadkach nadawania honorowego obywatelstwa gminy, czy ze względu na rangę zaproszonych gości.⁴²³

Decyzja co do wyznaczenia miejsca odbycia sesji rady gminy należy do przewodniczącego rady gminy, gdyż jest to jedna z czynności bezpośrednio związanych ze zwołaniem sesji, przewodniczący rady ma bowiem ustawowy obowiązek zawiadomić radnych o miejscu odbycia obrad rady gminy.

Sesje rady gminy odbywają się zwyczajowo w jednym miejscu, z reguły jest to sala znajdująca się w urzędzie gminy. Gminna ustawa samorządowa nie zawiera jednak regulacji stanowiącej o obligatoryjnym odbywaniu sesji rady gminy w urzędzie gminy. Nie można też wykluczyć możliwości zwołania sesji rady gminy w innym niż zazwyczaj miejscu, wówczas mamy do czynienia z tak zwaną sesją wyjazdową. Zasady związane z możliwością odbywania przez radę gminy sesji wyjazdowych winny zostać uregulowane w statucie gminy, z tym zastrzeżeniem, że są to regulacje fakultatywne.⁴²⁴ W przypadku zwołania sesji poza stałym miejscem obrad kluczowe jest aby przewodniczący rady gminy skutecznie poinformować radnych o innym miejscu obrad, z odpowiednim wyprzedzeniem. Szczególnie istotne jest, aby zawiadomienie o zwołaniu sesji wyraźnie i precyzyjnie wskazywało miejsce obrad.⁴²⁵

Najczęściej zwoływanym rodzajem sesji rady gminy jest sesja zwyczajna, podczas której rada gminy zajmuje się rozpatrywaniem i rozstrzyganiem bieżących spraw gminy.

⁴²¹ A. Sobolewska [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*, R. Gawłowski, A. Kujaszewska, K. Pawlik (red), Warszawa 2018, Legalis/el.

⁴²² *Ibidem*.

⁴²³ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... op. cit.*, art.16, LEX/el.

⁴²⁴ J. Piecha, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... op. cit.*, art. 20, Legalis/el.

⁴²⁵ *Ibidem*.

Sesje takie powinny się odbywać, jak wskazuje ustawodawca „w miarę potrzeby”, jednakże co najmniej raz na kwartał. Jako przykład regulacji statutowej w tym przedmiocie warto wskazać statut gminy Brańszczyk, który w § 15 przewiduje, że rada gminy odbywa sesje zwyczajne z częstotliwością potrzebną do wykonania zadań Rady, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał⁴²⁶. Niestety brak jest sankcji w gminnej ustawie samorządowej w sytuacji gdy, sesja danej rady gminy nie odbędzie się we wskazanym w ustawie przedziale czasowym. W takim przypadku jedynym narzędziem mobilizującym przewodniczącego rady gminy do zwołania sesji może być podjęcie działań nadzorczych przez właściwego wojewodę⁴²⁷.

Sesja zwykła rady gminy, jak każda inna, wymaga jej zwołania. Jak wynika z art. 20 ust. 1 u.s.g. z zasady, uprawnionym do jej zwołania jest przewodniczący rady gminy, z pewnymi wyjątkami, dotyczącymi w szczególności zwoływania pierwszej sesji rady gminy oraz sesji zwoływanej celem złożenia ślubowania przez organ wykonawczy gminy. Decyzją ustawodawcy, to przewodniczący rady gminy jest osobą, która organizuje pracę tego organu oraz do przewodniczącego należy inicjatywa zwoływania sesji rady gminy, gdyż jednym z jego podstawowych obowiązków jest skuteczne zawiadomienie wszystkich radnych o miejscu i terminie sesji⁴²⁸.

O sesji rady gminy możemy mówić wówczas, gdy zostały spełnione określone warunki. Po pierwsze, posiedzenie takie musi zostać zwołane przez określony w ustawie podmiot. Ja już wyżej wspomniano co do zasady, podmiotem uprawnionym do zwołania sesji jest przewodniczący rady gminy, a w wyjątkowych sytuacjach również wiceprzewodniczący rady gminy⁴²⁹, wojewoda⁴³⁰, komisarz wyborczy⁴³¹, czy też osoba⁴³², którą Prezes Rady

⁴²⁶ Uchwała Nr XXVII.171.2020 Rady Gminy Brańszczyk z dnia 15 października 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Brańszczyk, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Warszawa, dnia 23 października 2020 r. Poz. 10631., (dostęp elektroniczny z dnia 23.04.2021r.).

⁴²⁷ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz... *op. cit.*, str.446.

⁴²⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody zachodniopomorskiego z dnia 4 listopada 2015 r., NK-3.4131.300.2015.SA, Legalis/el.

⁴²⁹ Zgodnie z art.19 ust.2 u.s.g. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

⁴³⁰ Zgodnie z art.19 ust.7 u.s.g. W przypadku odwołania lub przyjęcia rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących oraz niewybrania w ich miejsce osób do pełnienia tych funkcji w terminie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji albo od dnia odwołania, sesję rady gminy w celu wyboru przewodniczącego, zwołuje wojewoda

⁴³¹ Zgodnie z art. 20 ust. 2 oraz 2ba u.s.g. uprawnionym do zwołania sesji może być również komisarz wyborczy (w przypadku pierwszej sesji oraz pierwszej sesji rady gminy powstałej w wyniku połączenia gmin). Komisarz wyborczy może również zwołać sesję rady gminy w myśl art. 29a ust. 2 u.s.g. w celu złożenia ślubowania przez wójta

⁴³² Przepis art. 20 ust. 2b u.s.g. wskazuje, że pierwszą sesję rady gminy wybranej w wyborach przedterminowych zwołuje osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów gminy

Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów gminy.⁴³³ W przypadku, w którym sesję rady gminy zwołałaby osoba inna niż przewodniczący rady gminy, przykładowo dokonałby tego wójt lub wiceprzewodniczący rady gminy, mimo braku wystąpienia przesłanek z art. 19 ust. 2 u.s.g., uchwały, które zostałyby podjęte na zwołanej w ten sposób sesji rady gminy, byłyby obarczone wadą nieważności⁴³⁴. Po drugie podjęcie czynności zwołania sesji polega w na zawiadomieniu radnych o terminie oraz miejscu obrad rady gminy. Statut jednostki samorządu terytorialnego może też dookreślać katalog podmiotów, które powinny zostać indywidualnie zawiadomione o sesji, w szczególności może dotyczyć to wymogu osobistego zawiadomienia organu wykonawczego gminy. Przykładem takiej regulacji statutowej jest § 41 ust. 2 statutu miasta Gdańska, który stanowi, że o sesji rady jej przewodniczący zawiadamia pisemnie prezydenta, radnych oraz przewodniczących zarządów jednostek pomocniczych miasta, co najmniej na 7 dni przed terminem sesji, wskazując miejsce, dzień i godzinę sesji. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza porządek obrad wraz z projektami uchwał.⁴³⁵ Wójt gminy nie ma jednak obowiązku osobiście uczestniczyć w sesji rady gminy. Może delegować na sesję rady, w swoim imieniu, swojego zastępcę, czy też upoważnionego pracownika urzędu gminy.

Ustawodawca nie wskazując konkretnego sposobu dokonywania zawiadomienia o sesji pozostawia kwestię tę do dowolnej regulacji w statucie, z jedynym zastrzeżeniem, że wymogiem będzie tutaj wybranie takiej formy czy form komunikacji, co do których nie będzie zasadniczych wątpliwości co do skuteczności zawiadomienia. Jedynym więc kryterium jest dobór takiej formy zawiadomienia o sesji, która w zwyczajnych okolicznościach będzie uprawdopodobniać, że zawiadomienie dotarło do adresata. Przykładowo wskazuje się w tym zakresie na możliwość przesyłania korespondencji pocztowej tradycyjnej, korespondencji elektronicznej, czy też zastosowanie formy ustnej poprzez zawiadomienie dokonane przez przewodniczącego rady gminy na trwającej sesji, wskazujące czas i miejsce kolejnej sesji rady gminy. Jednakże J. Piecha podkreśla, że zastosowanie wskazanej wyżej formy ustnej jest możliwe jedynie w przypadku obecności wszystkich radnych podczas zawiadomienia. Radnych nieobecnych należy poinformować w inny sposób, zapewniający skuteczne dotarcie zawiadomienia o zwołaniu sesji.

⁴³³ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*op. cit.*, art. 20, Legalis/el.

⁴³⁴ *Ibidem*.

⁴³⁵ Uchwała nr LI/1431/10 rady miasta Gdańska z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Gdańska, Tekst ujednolicony: wprowadzono zmiany wynikające z Uchwały Nr XLVIII/1073/14 z dnia 16 stycznia 2014 r., Uchwały Nr LVII/1346/14 z dnia 25 września 2014 r., Uchwały Nr LVII/1736/18 z dnia 27 września 2018 r. Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku sygn. akt III SA/Gd 109/19 z dnia 21 marca 2019 r., <https://bip.gdansk.pl>, dostęp elektroniczny z dnia 11.07. 2022r.

W doktrynie wskazuje się, że dopuszczalna jest każda forma zawiadamiania, która jest formą skuteczną, umożliwiającą przekazanie radnemu informacji o czasie i miejscu sesji.⁴³⁶

Jako przykład, warto wskazać regulację statutową gminy Siennica⁴³⁷, która w § 48 określa, że o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesyjnych powiadamia się radnych najpóźniej na 5 dni przed terminem obrad, wysyłając zawiadomienia wraz z projektami uchwał związanymi z przedmiotem sesji, w wersji papierowej lub elektronicznej. Zaś w razie niedotrzymania tego terminu rada gminy może podjąć uchwałę o odroczeniu sesji i wyznaczyć nowy termin jej odbycia. W statucie gminy Siennica wskazano również, że zawiadomienie o terminie, miejscu i przedmiocie obrad rady gminy powinno być podane do publicznej wiadomości mieszkańców w sposób zwyczajowo przyjęty, co najmniej na 5 dni przed sesją rady gminy. Podobnie kwestie te uregulowała gmina Wolanów⁴³⁸, wskazując w § 20 statutu, iż o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesji rady gminy powiadamia się radnych najpóźniej na 3 dni przed terminem sesji, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku sesji rady gminy poświęconej uchwaleniu budżetu, planów społeczno – gospodarczych oraz rozpatrzenia sprawozdań z ich wykonania, o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesji powiadamia się radnych najpóźniej na 7 dni przed terminem sesji. Uchwała rady gminy Wolanów w sprawie statutu gminy reguluje również, że zawiadomienie o terminie, miejscu i przedmiocie obrad rady powinno być podane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie.

Kwestie związane z terminem oraz zasadami powiadamiania radnych o sesji rady gminy są z zasady szczegółowo regulowane w gminnych statutach, o czym świadczą przykłady powołane przeze mnie powyżej. W praktyce obserwuje się więc, że informowanie przez przewodniczącego rady gminy o sesji z odpowiednim wyprzedzeniem jest rozumiane w różny sposób, w niektórych przypadkach jest to więc przykładowo okres 3, 5 lub 7 dni. Są to regulacje prawidłowe i zgodne z obowiązującymi przepisami ustawy o samorządzie gminnym.

J. Piecha wskazuje dodatkowo, że niektóre jednostki samorządu terytorialnego korzystają z rozwiązania polegającego na uchwalaniu harmonogramu sesji rady gminy. Autor ocenia to rozwiązanie jako zabieg dopuszczalny, który w pewnym sensie porządkuje i ułatwia

⁴³⁶ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art. 20, Legalis/el.

⁴³⁷ Obwieszczenie nr 1/2020 rady gminy w Siennicy z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Siennica, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Warszawa dnia 03 grudnia 2020 r., poz. 12027, (dostęp elektroniczny z dnia 23.04.2021r.).

⁴³⁸ Uchwała Nr XXVIII/188/2020 Rady Gminy Wolanów z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Wolanów, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Warszawa, dnia 17 grudnia 2020 r., poz. 13040., (dostęp elektroniczny z dnia 23.04.2021r.).

organizowanie prac rady. Należy jednak podkreślić, że uchwalenie takiego harmonogramu nie może być rozumiane jako zastępcze wobec skutecznego zawiadomienia radnych o konkretnej sesji rady gminy, a to z uwagi na fakt, że każda sesja przewidziana harmonogramem wymaga jej uprzedniego zwołania przez przewodniczącego rady gminy i jest to kompetencja, która zasadniczo tylko jemu przysługuje. Ustalenie harmonogramu sesji w formie uchwały rady gminy nie jest zaś czynnością przewodniczącego, ale rady. Uchwała taka może stanowić wskazówkę dla przewodniczącego, jednakże nie jest on nią związany. Przewodniczący rady gminy może bowiem zwoływać sesje rady gminy w innych terminach i może również nie zwoływać sesji w terminach przewidzianych uchwalonym harmonogramem. Brak respektowania przez przewodniczącego rady gminy ustalonego harmonogramu obrad sesji może stanowić w ocenie rady ewentualną, faktyczną podstawę do odwołania przewodniczącego z zajmowanej funkcji, jednakże sam fakt, że uchwały rady gminy zostały podjęte na prawidłowo zwołanych sesjach, które nie pokrywają się z uchwalonym harmonogramem sesji, nie może stanowić przesłanki do uznania takich uchwał za nieważne. Bezsporne jest jednak, że zawiadomienie radnych, jak i innych osób o terminie sesji powinno nastąpić z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym rzetelne przygotowanie się radnego do obrad sesji.⁴³⁹ Z opisanego wyżej rozwiązania uchwalenia harmonogramu obrad sesji rady gminy skorzystała w szczególności gmina Przyłęk, która w § 14 swojego statutu uregulowała, iż przewodniczący rady, może przedłożyć radzie gminy harmonogram sesji na rok kalendarzowy, nie dłużej jednak niż do końca kadencji rady gminy, zawierający przewidywane tematy lub krótkie opisy przedmiotu sesji. Zgodnie z postanowieniami statutu gminy opracowanie projektu harmonogramu należy do obowiązków przewodniczącego rady gminy, który powinien uwzględnić w tym zakresie propozycje komisji rady, radnych, klubów radnych oraz wójta gminy. Statut prawidłowo zastrzega jednak, że harmonogram nie jest wiążący.⁴⁴⁰

Zgodnie z art. 20 ust. 1 gminnej ustawy samorządowej przewodniczący rady ma obowiązek dołączyć do zawiadomienia o sesji rady gminy porządek obrad wraz z projektami uchwał. W ocenie J. Piechy literalne rozumienie tego przepisu wydaje się niewłaściwe, bowiem skoro możliwe jest dokonanie ustnego zawiadomienia o sesji, to nie sposób tak samo przedstawić porządku obrad oraz projektów uchwał. Zdaniem autora przepis ten należy zatem rozumieć tak, że wraz z zawiadomieniem o sesji konieczne jest co najmniej poinformowanie

⁴³⁹ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art. 20, Legalis/el.

⁴⁴⁰ Uchwała Nr 86/XVI/19 Rady Gminy Przyłęk z dnia 15 października 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Przyłęk, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Warszawa dnia 24 października 2019 r. poz. 12173.

o możliwości zapoznania się z porządkiem obrad oraz z projektami uchwał w określonym miejscu.⁴⁴¹

Istotne jest również zawiadomienie przez przewodniczącego rady gminy o sesji rady mieszkańców gminy czy innych zainteresowanych osób. Ustawodawca w art. 20 u.s.g. nie sformułował obowiązku w tym zakresie, w doktrynie wskazuje się jednak, że nie oznacza to, że taki obowiązek nie istnieje. Obowiązek przewodniczącego rady gminy w przedmiocie zawiadamiania mieszkańców gminy o zwołaniu sesji wywodzi się z art. 11b ust. 2 u.s.g., który stanowi o jawności działania organów gminy, która to jawność przejawia się w szczególności w prawie obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Oznacza to, że przewodniczący rady, zwołując sesję, winien zawiadomić o tym fakcie mieszkańców gminy. Zaś samo zawiadomienie może być dokonane, w szczególności za pośrednictwem ogłoszenia w prasie lokalnej, wywieszenia na tablicy ogłoszeń czy też umieszczenia na stronie internetowej gminy, co powinien szczegółowo regulować statut gminy. Wydaje się również, że pełna realizacja zasady jawności wymaga przedłożenia do publicznego wglądu porządku obrad planowej sesji oraz projektów uchwał mających być przedmiotem obrad.⁴⁴²

Przedmiotową zasadę realizują gminy poprzez formułowanie odpowiednich postanowień statutowych, w szczególności jako przykład wskazać można statut gminy Wyszaków⁴⁴³, zgodnie z którym sesje zwołuje przewodniczący, zawiadamiając radnych o terminie, miejscu i porządku obrad sesji oraz dołączając projekty uchwał. Zawiadomienie o terminie, miejscu i przedmiocie obrad rady powinno być również podane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty, co najmniej na 3 dni przed sesją. Szczegółową regulację w przedmiotowym zakresie zawiera również statut gminy Jedlińsk⁴⁴⁴, który w § 26 stanowi, że o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesyjnych zawiadamia się radnych na piśmie lub w formie elektronicznej co najmniej 7 dni przed terminem obrad. Do zawiadomienia dołącza się materiały, w tym projekty uchwał, dotyczące poszczególnych punktów porządku obrad. Radni otrzymują zawiadomienia i materiały o sesji

⁴⁴¹ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art. 20, Legalis/el.

⁴⁴² J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art. 20, Legalis/el.

⁴⁴³ Obwieszczenie Nr 3/20 rady miejskiej w Wyszakowie z dnia 29 października 2020 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego statutu gminy Wyszaków, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Warszawa dnia 9 listopada 2020 r., poz. 11047, (dostęp elektroniczny z dnia 23.04.2021r.)

⁴⁴⁴ Uchwała Nr VII/20/2019 rady gminy Jedlińsk z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Jedlińsk Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Warszawa dnia 04 czerwca 2019 r., poz. 7049.

w formie elektronicznej, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku technicznej niemożliwości dokonywania zawiadomień elektronicznych przyjmuje się doręczenia w formie pisemnej. Zgodnie ze statutem tej gminy uznaje się, że materiały przesłane drogą elektroniczną są dostarczone z dniem, w którym wprowadzono je do środka komunikacji elektronicznej w taki sposób, aby radny mógł zapoznać się z ich treścią. W statucie gminy wskazano również, że terminy zawiadomienia o sesji nie mają zastosowania, przy zwoływaniu sesji nadzwyczajnych. Istotne jest szczegółowe uregulowanie w zakresie zawiadomienia o terminie, miejscu i przedmiocie obrad rady mieszkańców gminy, które zgodnie z regulacją statutową powinno być podane do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie na stronie internetowej i wywieszenie na tablicy ogłoszeń w urzędzie gminy.

Przewodniczący rady gminy jest też wyłącznym podmiotem uprawnionym do ustalania listy osób zaproszonych na sesję rady gminy. Uprawnienie przewodniczącego rady gminy w przedmiotowym zakresie jest z reguły wprost artykułowane w regulacjach statutowych gmin, przykładem czego jest statut gminy Przyłęk, który w § 11 przewiduje, że przewodniczący rady gminy ustala listę osób zaproszonych na sesję.⁴⁴⁵ Zaś statut gminy Wiskitki określa, że przygotowanie sesji rady gminy przez jej przewodniczącego obejmuje w szczególności ustalenie listy zaproszonych na sesję gości. Regulacja stanowi również, że przed każdą sesją przewodniczący rady ustala listę osób zaproszonych na sesję oraz że w sesjach rady, z głosem doradczym, mogą uczestniczyć burmistrz oraz jego zastępca, jak i sekretarz oraz skarbnik gminy. Statut reguluje także, że w sesji mogą brać udział kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych oraz pracownicy urzędu wyznaczeni przez burmistrza do referowania spraw i udzielania wyjaśnień⁴⁴⁶. Kompetencja przewodniczącego rady gminy do organizowania jej prac obejmuje więc uprawnienie do zapraszania na sesję rady określonych osób. Brak jest jednak uzasadnienia prawnego dla takich postanowień statutu gminy, które wprowadzają dla przewodniczącego rady gminy obowiązek konsultowania, opiniowania czy uzgadniania z wójtem zamiaru zaproszenia na sesję określonych osób. Wyłącznie więc przewodniczący rady gminy, decyduje, co będzie przedmiotem obrad rady i kogo należy zaprosić na sesję w związku z jej przedmiotem czy charakterem sesji. Analogicznie nałożenie na wójta gminy obowiązków opiniowania czy uzgadniania listy osób

⁴⁴⁵ Uchwała Nr 86/XVI/19 rady gminy Przyłęk z dnia 15 października 2019 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Przyłęk, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Warszawa dnia 24 października 2019 r. poz. 12173.

⁴⁴⁶ Uchwała Nr 82/XXIV/20 rady gminy Wiskitki z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie statutu miasta i gminy Wiskitki, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Warszawa dnia 8 grudnia 2020 r. poz. 12302.

zaproszonych na sesję rady gminy stanowi również naruszenie gminnej ustawy samorządowej w postaci obciążania organu wykonawczego obowiązkami nieprzewidzianym w ustawie⁴⁴⁷.

3.6. Kompetencje przewodniczącego w ustalaniu porządku obrad

W celu usprawnienia przebiegu obrad rady przewodniczący rady gminy, zawiadamiając radnych o sesji rady, poza wskazaniem miejsca, daty i godziny posiedzenia jest jednocześnie zobowiązany do poinformowania radnych o proponowanym przez niego porządku obrad. Ustalenie porządku obrad sesji zwykłej rady gminy jest jednym z istotniejszych obowiązków przewodniczącego rady, gdyż to on zwołując sesję, ustala plan sesji i określa sprawy, jakimi rada na tej sesji ma się zająć. Porządek taki, jak już wspomniano, stanowi załącznik do zawiadomienia o zwołaniu sesji. Podkreślić również należy, że porządek obrad nie wymaga zatwierdzenia przez radę gminy.⁴⁴⁸

Typowy porządek obrad sesji rady gminy zawiera część wstępną, do której należy otwarcie sesji, stwierdzenie jej prawomocności, powitanie zaproszonych gości, zatwierdzenie protokołu z poprzedniej sesji, jak i część informacyjną, w której zawierają się informacje składane przez wójta gminy, skarbnika, sekretarza i ewentualnie innych pracowników urzędu gminy lub kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, sprawozdania z prac komisji i działalności klubów radnych, informacje składane przez radnych reprezentujących gminę w różnego rodzaju związkach komunalnych, stowarzyszeniach jednostek samorządu terytorialnego i innych organach lub instytucjach, wystąpienia zaproszonych gości oraz część merytoryczną, poświęconą rozpatrzeniu projektów i podjęciu uchwał, a także wyróżnić należy część końcową, obejmującą interpelacje i zapytania, wolne głosy i wnioski, rozpatrzenie pism skierowanych do rady, dodatkowe informacje i zapowiedzi oraz zamknięcie sesji. Niekiedy w tej części zatwierdza się protokół z poprzedniej sesji.⁴⁴⁹ Propozycja przedstawiona przez przewodniczącego rady gminy dotycząca poszczególnych punktów przebiegu obrad, nie jest projektem porządku obrad, co do którego radni będą musieli debatować, a następnie go uchwalić czy zatwierdzić, ale wyraźne wskazanie, jakimi kolejno problemami rada będzie się zajmować i jakie ewentualnie uchwały powinna na danym posiedzeniu podjąć. Ma on zatem dla radnych charakter wiążący⁴⁵⁰.

⁴⁴⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody świętokrzyskiego z dnia 17 lipca 2015, znak PNK.I.4130.111.2015, LEX/el.

⁴⁴⁸ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art. 20, Legalis/el.

⁴⁴⁹ A. Szewc, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz... *op. cit.*, art. 20, LEX/el.

⁴⁵⁰ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz... *op. cit.*, art. 20, LEX/el.

W tym miejscu wskazać jednak należy, że w praktyce funkcjonowania organów uchwałodawczych w gminach, niejednokrotnie można spotkać się z utrwalonym zwyczajem polegającym na przegłosowywaniu przez radę gminy porządku obrad. W zawiadomieniu o sesji, w porządku obrad znajduje się w tym przedmiocie specjalny punkt przykładowo o nazwie „Przyjęcie porządku obrad”⁴⁵¹. Bez względu na powyższe zwyczaje nie ma żadnych wątpliwości, że porządek obrad ustalony przez przewodniczącego rady, zgodnie z przepisami gminnej ustawy samorządowej nie wymaga zatwierdzenia przez radę, jeżeli nie są do niego wprowadzane żadne zmiany. Natomiast praktyka zatwierdzania takiego porządku nie jest w mojej ocenie błędem, gdyż ma charakter porządkujący, zaś rada gminy potwierdza w ten sposób, że rada w pełni akceptuje porządek obrad sesji, a żaden z radnych nie wnosi o jego zmianę.

Potwierdza powyższe A. Szewc, wskazując, że gminna ustawa samorządowa nie przewiduje w sposób wyraźny uchwalania porządku obrad, dlatego też można bronić poglądu, że porządek ten nie wymaga przyjęcia przez radę, jednakże w praktyce głosowanie nad porządkiem obrad sesji jest zjawiskiem powszechnym, z reguły poprzedzonym dyskusją nad porządkiem proponowanym przez przewodniczącego oraz towarzyszącym jej postulatami wprowadzenia zmian do tego porządku. W związku z tym uznać należy, że przyjęcie bez zmian porządku obrad sesji proponowanego przez przewodniczącego rady gminy, a w przypadku porządku sesji nadzwyczajnej przez wnioskodawcę, odbywa się zgodnie z art. 14 u.s.g., zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym. Z kolei wprowadzenie zmian w porządku obrad wymaga na podstawie art. 20 ust. 1a u.s.g. bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady, gdyż przepis ten odnosi się zarówno do zmian w porządku obrad przedstawionym do uchwalenia, jak i w już uchwalonym. Pamiętać również należy, że w odniesieniu do porządku sesji nadzwyczajnej dodatkowym warunkiem dokonania jego zmiany jest zgoda wnioskodawcy.⁴⁵²

Jednakże istotne w przedmiotowej sprawie jest również zdanie wyrażone przez J. Piechę. W jego ocenie nie można się zgodzić z poglądem przemawiającym za dopuszczalnością głosowania w sprawie zatwierdzenia ustalonego przez przewodniczącego rady gminy porządku obrad, ponieważ uchwała organu stanowiącego zatwierdzająca taki porządek obrad będzie obarczona wadą nieważności, gdyż rada gminy nie ma kompetencji do

⁴⁵¹ Porządek obrad na XXXVII sesję Rady Gminy Niemce, Opublikowane dnia 18 maja 2022, źródło: <https://www.niemce.pl/strona-glowna/aktualnosci/sesje-rady-gminy/n,255327,zawiadomienie-o-terminie-xxxviii-sesji-rady-gminy-niemce.html#>

⁴⁵² A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art.20, LEX/el.

podejmowania takich czynności. Autor podkreśla wagę tego problemu w sytuacji gdy rada gminy odmówi zatwierdzenia ustalonego przez przewodniczącego rady porządku, a odmowa nastąpi zwykłą większością głosów. Głosowanie takie nie wpłynie na obowiązywanie przedstawionego przez przewodniczącego porządku obrad, a jedynie wywoła zamieszanie. W ocenie autora praktykę "zatwierdzania" porządku obrad przez radę gminy należy uznać, nie tylko za pozbawioną podstawy prawnej, ale również za niepożądaną ze społecznego punktu widzenia. Bowiem za ustalenie porządku obrad odpowiedzialny jest przewodniczący rady gminy. Oczywiście wprowadzenie określonych spraw do porządku obrad przez przewodniczącego rady gminy może być wynikiem konsultacji czy wniosków ze strony poszczególnych radnych, klubów radnych, komisji czy nawet mieszkańców gminy. Jednak tego rodzaju konsultacje nie mają dla przewodniczącego rady charakteru wiążącego.⁴⁵³

Ustalając porządek obrad, przewodniczący rady gminy powinien się kierować ustalonym planem pracy rady i jej komisji, które omawiają poszczególne projekty uchwał wpływające do rady i przygotowują stosowne wnioski do projektów uchwał. Nie ulega wątpliwości, że inicjatywa zamieszczenia w porządku obrad określonych problemów może pochodzić od tych samych podmiotów, które mogą wystąpić o zwołanie sesji rady, a więc przede wszystkim od wójta, komisji rady, grupy radnych, grup mieszkańców, organizacji społecznych. Ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie proponowanego porządku obrad należy jednak do przewodniczącego rady i ma dla radnych charakter wiążący⁴⁵⁴.

Porządek obrad jest jednym z elementów, które do zawiadomienia o zwołaniu sesji rady dołącza przewodniczący. Należy więc uznać, że zawiadomienie bez dołączonego porządku obrad jest nieskuteczne. Ustawa o samorządzie gminnym nie precyzuje, co musi zawierać się w porządku obrad, ani nie wskazuje wzoru takiego dokumentu. Nie wskazuje też wprost kto taki porządek przygotowuje, choć należy stwierdzić, że porządek obrad powinien przygotowywać przewodniczący rady jako osoba odpowiedzialna za organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad⁴⁵⁵. Jak już wyżej wskazano przygotowanie porządku obrad stanowi obowiązek przewodniczącego. Przykładowo zgodnie ze statutem gminy Gielniów przygotowanie sesji rady gminy przez jej przewodniczącego obejmuje ustalenie terminu, miejsca i porządku obrad oraz zapewnienie dostarczenia radnym materiałów na sesję, w tym

⁴⁵³ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art. 20, Legalis/el.

⁴⁵⁴ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*op. cit.*, art. 20, LEX/el.

⁴⁵⁵ A. Sobolewska [w:] Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego...*op.cit.*, Legalis/el.

projektów uchwał, dotyczących poszczególnych punktów porządku obrad.⁴⁵⁶ Natomiast projekty uchwał opracowuje nie tylko przewodniczący rady gminy ale i podmioty, którym na podstawie statutu przysługuje inicjatywa uchwałodawcza.⁴⁵⁷

3.6.1 Wniosek o wprowadzenie projektu uchwały do porządku obrad zwyczajnej sesji rady gminy, a zmiana porządku obrad przez radę gminy

Całkowita swoboda przewodniczącego rady gminy w ustalaniu porządku obrad jest ograniczona. Po pierwsze regulacją miarkującą przewodniczącego rady w kształtowaniu porządku obrad jest art. 20 ust.5 u.s.g. zobowiązujący go do zamieszczenia w porządku obrad najbliższej sesji rady gminy projektu uchwały, jeżeli wnioskodawcą jest wójt gminy, a projekt wpłynął do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. Aby organ wykonawczy gminy mógł skutecznie wpłynąć na porządek obrad i wprowadzić projekt uchwały do porządku obrad sesji rady gminy wymagane jest więc łączne spełnienie kilku warunków. Po pierwsze należy sporządzić projekt uchwały rady gminy, projekt musi pochodzić od wójta gminy. Kolejno wójt jest obowiązany złożyć wniosek o zamieszczenie w porządku obrad debaty nad przygotowanym projektem uchwały, a także musi obligatoryjnie dochować terminu, aby projekt uchwały wpłynął do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji⁴⁵⁸. Wówczas przewodniczący rady gminy jest obowiązany uzupełnić przygotowany porządek obrad o projekt uchwały wnoszony przez wójta gminy.

W kontekście powyższego J. Piecha wskazuje, że w jego ocenie niezasadne jest przyjęcie, że projekt uchwały, który ma zostać wprowadzony do porządku obrad, musi pochodzić od wójta. Autor podkreśla, że pogląd taki nie znajduje oparcia w przepisach gminnej ustawy samorządowej, gdyż ustawodawca wskazuje, że wójt ma prawo wnioskować o wprowadzenie projektu pod obrady na najbliższej sesji. Brakuje w tym przypadku wyraźnego zastrzeżenia, że chodzić może tylko o projekt uchwały przygotowany przez wójta. Należy zatem przyjąć, że projekt taki może, ale nie musi pochodzić od wyłącznie od organu wykonawczego⁴⁵⁹. Ocena wyrażona przez J. Piechę zasługuje na uwzględnienie, gdyż moim zdaniem intencją ustawodawcy było, aby zapewnić wójtowi możliwość wniesienia na sesję

⁴⁵⁶ Uchwała nr XIII/47/2019 rady gminy Gielniów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie uchwalenia statutu gminy Gielniów, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Warszawa dnia 21 października 2019 r. poz. 12118., (dostęp elektroniczny z dnia 23.04.2021r.).

⁴⁵⁷ Ł. Złakowski [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ...op. cit., Legalis/el.

⁴⁵⁸ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...op. cit., art. 20, LEX/el.

⁴⁵⁹ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ...op. cit., art. 20, Legalis/el.

radę gminy proponowanego przez niego projektu uchwały. Jednakże zarówno może to być projekt przygotowany przez wójta, jaki i też inne podmioty, a posiadać całkowitą aprobatę organu wykonawczego. Bezwzględnie jednak w tym trybie wniosek o uzupełnienie porządku obrad rady kierowany do przewodniczącego rady gminy winien być podpisany przez wójta.

Wobec powyższego bezspornie ustawodawca w art. 20 ust. 5 u.s.g. wyposażył wójta w instrument skutecznej ingerencji w porządek obrad sesji rady zwołanej przez przewodniczącego rady gminy. Przewodniczący jest bowiem obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy zgłoszony przez wójta projekt uchwały, jeżeli wpłynął on do rady gminy we wskazanym w ustawie terminie.⁴⁶⁰ Zdaniem Cz. Martysza regulacja art. 20 ust. 5 u.s.g. służy zagwarantowaniu organowi wykonawczemu, możliwości przedłożenia projektu uchwały radzie gminy, który to projekt rada powinna rozpatrzyć i podjąć stosowną uchwałę, kierując się wagą sprawy ze względu na słusne interesy gminy. Ze swojego uprawnienia wójt może korzystać podczas każdej sesji rady. Gminna ustawa samorządowa nie wprowadza w tym względzie ograniczeń. Ponadto brzmienie art. 20 ust. 5 u.s.g. dopuszcza możliwość zgłoszenia przez wójta więcej niż jednego projektu uchwały, o ile projekty te spełniają warunki określone w ustawie. Ustawodawca milczy jednak co do sposobu postępowania w sytuacji, gdy przewodniczący rady gminy odmówi wójtowi zamieszczenia projektu w porządku obrad rady gminy. W ocenie Cz. Martysza w takiej sytuacji wójt może jedynie wnosić do organu uchwałodawczego o zmianę porządku obrad na podstawie art. 20 ust. 1a u.s.g. Przyznanie przez ustawodawcę przewodniczącemu rady gminy prawa do ustalania porządku obrad rady gminy nie oznacza bowiem, że radni muszą się jego woli w tym zakresie całkowicie podporządkować. Rada gminy ma prawo dokonać wszelkich zmian w przedstawionym przez przewodniczącego porządku obrad, niemniej może to uczynić wyłącznie z zachowaniem bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady, zachowując jednocześnie inne zasady proceduralne związane z podejmowaniem uchwał, określone w statucie gminy. Zastosowany przez ustawodawcę w tym przypadku dość surowy reżim zmiany w porządku obrad ma na celu zdyscyplinowanie radnych do debaty nad sprawami zaproponowanymi przez przewodniczącego, z drugiej jednak strony nie uniemożliwia radzie dokonania stosownych korekt tego porządku, a nawet jego całkowitej zmiany. Należy także dodać, że rada może dokonywać zmian w porządku obrad nie tylko na początku sesji, ale może to uczynić w każdym innym momencie, przy zachowaniu wymogu w głosowaniu radnych bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady. U.s.g. nie

⁴⁶⁰ Ł. Złakowski [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ...*op. cit.*, Legalis/el.

wprowadza w tym względzie żadnych ograniczeń, nie mogą one być także zamieszczane w statucie gminy. Ponadto, zmiany w porządku obrad mogą dotyczyć w szczególności wprowadzenia do porządku obrad nowego zagadnienia - projektu nowej uchwały, wykreślenia zaproponowanego przez przewodniczącego rady punktu obrad lub zmiany kolejności rozpatrywanych spraw.⁴⁶¹

Drugie ograniczenie swobody przewodniczącego w ustalaniu porządku obrad wprowadza art. 20 ust. 6 u.s.g.⁴⁶². Zgodnie z przedmiotową regulacją przewodniczący rady gminy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy również projekt uchwały, zgłoszony przez klub radnych, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji. Również i w tej sytuacji, dla efektywnego wprowadzenia tego projektu do porządku obrad wymagane jest spełnienie kilku przesłanek. Po pierwsze musi zostać sporządzony projekt uchwały rady gminy, projekt winien pochodzić od klubu radnych, wnioskodawcą zamieszczenia w porządku obrad sesji rady gminy nad tym projektem jest konkretny klub radnych, zaś projekt wpłynął do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji.⁴⁶³ Jak słusznie wskazuje Cz. Martysz intencją ustawodawcy wprowadzenia przepisu art. 20 ust. 6 u.s.g. było zniesienie ograniczeń inicjatywy uchwałodawczej radnych, zwłaszcza tych należących do klubów. Jednakże wskazać należy, że w przypadku dużej liczby klubów przedmiotem obrad rady mogą stać się projekty, które się wzajemnie wykluczają. Jedyną barierą jest w tym przypadku ograniczenie liczby zgłaszanych projektów, zgodnie bowiem z treścią zdania drugiego przepisu art. 20 ust. 6 u.s.g. klub radnych jest uprawniony zgłosić tylko jeden projekt uchwały przed każdą sesją rady.⁴⁶⁴

Zgodnie z powyższym porządek obrad najbliższej sesji rady gminy musi zostać uzupełniony przez przewodniczącego rady o projekt uchwały zaproponowanej przez wójta lub na wniosek klubu radnych, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem sesji. Zastrzec należy, że w przedmiotowym trybie każdy klub radnych może zgłosić nie więcej niż jeden projekt uchwały na każdą kolejną sesję rady gminy.⁴⁶⁵ Należy podkreślić, że obowiązek przewodniczącego rady polegający na wprowadzeniu danego punktu do porządku obrad musi dotyczyć projektu uchwały. Oznacza to, że z tego trybu nie można skorzystać, jeśli dany punkt obrad miałby dotyczyć tylko przedstawienia jakiegś

⁴⁶¹ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*op. cit.*, art. 20, LEX/el.

⁴⁶² art. 20 ust. 6 u.s.g. ma zastosowanie w kadencji rad wybranych w 2018 r. Zgodnie z tym przepisem przewodniczący rady gminy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy także projekt uchwały, zgłoszony przez klub radnych, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia rady.

⁴⁶³ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*op. cit.*, art. 20, LEX/el.

⁴⁶⁴ *Ibidem*.

⁴⁶⁵ A. Sobolewska [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego...op.cit.*, Legalis/el.

informacji czy też przeprowadzenia dyskusji w jakiejś sprawie bez podejmowania żadnej uchwały. Istotnym warunkiem jest tu wprowadzenie do porządku projektu uchwały. Punkt ten powinien zatem zakończyć się podjęciem przez radę rozstrzygnięcia w postaci podjęcia lub odmowy podjęcia uchwały lub odmową przyjęcia uchwały, lub też wyrażeniem stanowiska czy opinii.⁴⁶⁶

Porządek obrad sesji rady gminy ustala więc w sposób wiążący przewodniczący organu uchwałodawczego, z tym zastrzeżeniem, że może on ulec uzupełnieniu, jeśli z takim żądaniem wystąpi wójt gminy i wnioskuje o wprowadzenie do porządku obrad najbliższej sesji rady własnego projektu uchwały, czy też klub radnych. Aby uczynić to skutecznie wójt jak i klub radnych, obowiązani są dochować terminu wskazanego w ustawie i dopilnować, aby projekt uchwały wpłynął do rady co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia obrad.⁴⁶⁷ Tylko zachowanie powyższych wymogów obliguje przewodniczącego do uzupełnienia ustalonego wcześniej porządku obrad i uwzględnienia w nim projektu przedłożonego przez wnioskodawców.⁴⁶⁸

Poza omówioną procedurą uzupełnienia przygotowanego przez przewodniczącego rady gminy porządku obrad sesji na wniosek, ustawodawca przewidział również dodatkową instytucję, która umożliwia radzie gminy modyfikowanie zaproponowanego przez jej przewodniczącego porządku obrad. Artykuł 20 ust. 1a gminnej ustawy samorządowej stanowi bowiem, że rada może wprowadzić zmiany w porządku obrad sesji rady gminy bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Przez zmianę porządku obrad należy rozumieć wprowadzenie nowego punktu do porządku obrad, usunięcie punktu, czy zmianę kolejności rozpatrywania poszczególnych punktów porządku obrad. Zmiana może zostać wprowadzona w każdym czasie trwania sesji. Należy zwrócić uwagę, że zmieniając porządek obrad, rada gminy musi przestrzegać postanowień statutu dotyczących trybu postępowania z projektami uchwał. Jeśli zmiana porządku obrad ma polegać na wprowadzeniu nowego punktu, w ramach którego rada miałaby podjąć uchwałę, to wraz z przegłosowaniem zmiany porządku na sesję powinien zostać dostarczony projekt uchwały. Uchwała powinna być procedowana zgodnie z trybem określonym w statucie, a radnym należy umożliwić należyte zapoznanie się z projektem.⁴⁶⁹

Podczas sesji przewodniczący rady gminy ma obowiązek czuwać nad przyjętym porządkiem obrad, którego zmianę dopuszczają obowiązujące przepisy gminnej ustawy

⁴⁶⁶ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art. 20, Legalis/el.

⁴⁶⁷ W. Kisiel [w:] Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce ... *op. cit.*, str. 232.

⁴⁶⁸ art. 20 u.s.g.

⁴⁶⁹ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art. 20, Legalis/el.

samorządowej. Istotą zmiany porządku obrad jest to, że projekty uchwał nie muszą być doręczane radnym wraz z porządkiem obrad rady. Z tej przyczyny, że radni nie mają możliwości zapoznania się z propozycją uchwały, ustawodawca ustanowił wymóg uzyskania kwalifikowanej większości, aby taką uchwałę na sesji rady gminy przegłosować.⁴⁷⁰ Jednakże podjęcie uchwały na sesji rady, która nie została przekazana radnym w trybie przewidzianym w art. 20 ust. 1 u.s.g., ani nie została wprowadzona do porządku obrad rady gminy w trybie unormowanym w art. 20 ust. 1a u.s.g. dotknięta jest wadą prawną, która skutkuje stwierdzeniem jej nieważności⁴⁷¹. Mimo, że istotą zmiany porządku obrad jest to, że projekty danych uchwał nie muszą być doręczane radnym gminnym wraz z porządkiem obrad rady, to nie może to stanowić dla nich zupełnego zaskoczenia.⁴⁷² W świetle uregulowań gminnej ustawy samorządowej nie powinno być więc wątpliwości, że mimo iż porządek obrad sesji rady gminy jest ustalany przez jej przewodniczącego to radni mogą przegłosować jego zmianę, w tym rozszerzenie o dodatkowe punkty. Porządek obrad może więc ulegać modyfikacjom w trakcie sesji, na podstawie uchwały podjętej bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady⁴⁷³. Dokonanie zmiany porządku obrad dopuszczalne jest zatem w każdym przypadku, pod warunkiem, że nastąpi to w trybie określonym w art. 20 ust. 1a gminnej ustawy samorządowej, a mianowicie rada wyrazi zgodę na zmianę porządku obrad bezwzględną większością głosów swego ustawowego składu. Do zmiany porządku obrad nie jest wymagane wystąpienie żadnego uzasadnionego przypadku. Ponadto, analiza normatywna postanowień art. 20 ust. 1a u.s.g. prowadzi do wniosku, że ta regulacja nie wprowadza ograniczeń co do tego, w jakim momencie obrad mogą być dokonane zmiany w porządku obrad, byleby został spełniony wymów formalny i zmiany zostały wprowadzone bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.⁴⁷⁴ Potwierdził powyższe stanowisko między innymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 396/08, wskazując, że zmiana porządku obrad może nastąpić w każdym momencie trwania sesji i może następować wielokrotnie. Zatwierdzenie przez radę gminy porządku obrad na początku sesji nie wyłącza możliwości jego późniejszej

⁴⁷⁰ P. Sadowski [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*, R. Gawłowski, A. Kujaszewska, K. Pawlik (red.), wyd.2. Warszawa 2018, Legalis/el.

⁴⁷¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Kielcach z dnia 10 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 187/17, LEX nr 2297669.

⁴⁷² P. Sadowski [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*, ...*op. cit.*, Legalis/el.

⁴⁷³ art.20 u.s.g.

⁴⁷⁴ A. Sobolewska [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*... *op. cit.*, Legalis/el.

zmiany. Jednakże zawsze wymagane jest przegłosowanie takiej zmiany bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady⁴⁷⁵.

Cz. Martysz wskazuje, że w praktyce stosowania przepisów dotyczących możliwości zmian porządku obrad sesji rady gminy mogą więc pojawiać się wątpliwości, dotyczące konieczności dostarczenia radnym projektu uchwały będącej przyczyną zmiany w porządku obrad, na podstawie art. 20 ust. 1a u.s.g. Wątpliwości te powstają, ponieważ zgodnie z art. 20 ust. 1 i ust. 5 u.s.g. ustawodawca wyraźnie wskazał, że zarówno przed sesją zwołaną w trybie zwyczajnym, jak i przed sesją zwołaną w trybie nadzwyczajnym projekty uchwał należy radnym dostarczyć, zaś art. 20 ust. 1a u.s.g. takiego obowiązku nie zawiera. Zdaniem autora należy przyjąć, że treść art. 20 ust. 1a u.s.g. ma znacznie szerszy charakter. Zmiany porządku obrad mogą dotyczyć wielu różnych zagadnień, dotyczących w szczególności, zmian kolejności rozpatrywanych projektów uchwał czy wprowadzenia pod obrady sprawy niewymagającej podjęcia uchwały. Nie zawsze zatem zmiana porządku obrad, o której mowa w art. 20 ust. 1a u.s.g., wymaga wcześniejszego przygotowania projektu uchwały. Gdyby jednak zmiana dotyczyła podjęcia nowej uchwały, to wówczas jej projekt powinien być radnym dostarczony na sesji oraz poddany dalszym pracom legislacyjnym przewidzianym w statucie gminy i regulaminie obrad rady, z tym zastrzeżeniem, że rada gminy projekt zmian w porządku obrad zaakceptuje bezwzględną większością ustawowego składu rady.⁴⁷⁶

Podobne wątpliwości prezentuje Ł. Złakowski wskazując, jednak że w jego ocenie nie ulega wątpliwości, iż sytuacja, w której ustawodawca w art. 20 ust. 1a gminnej ustawy samorządowej wprowadza bardzo surowy reżim wymagany dla ingerencji w przygotowany program sesji, z zastosowaniem bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady, to ograniczenie możliwości zmian wyłącznie do zmiany porządku obrad niewiążącej się z możliwością podejmowania uchwał, byłoby całkowicie nieracjonalne⁴⁷⁷.

Analogiczne stanowisko wyraził między innymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 16.10.2008 r., II SA/Ke 514/08⁴⁷⁸ w którym zauważył, że przepis art. 20 ust. 1a u.s.g. wprowadza odstępstwo od zasady uregulowanej w art. 20 ust. 1 tej ustawy, przy czym nie należy go interpretować w sposób wąski. Ustawodawca wprowadzając możliwość zmiany porządku obrad już w trakcie sesji rady gminy, a więc wbrew zasadzie określonej w art. 20 ust. 1, obwarował ją wymogiem

⁴⁷⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 396/08, LEX nr 509626.

⁴⁷⁶ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*op. cit.*, art. 20, LEX/el.

⁴⁷⁷ Ł. Złakowski [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ...*op. cit.*, Legalis/el.

⁴⁷⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Kielcach z dnia 16 października 2008 r., sygn. akt II SA/Ke 514/08, Legalis nr 259346.

bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady. Nie można więc przepisu art. 20 ust. 1a gminnej ustawy samorządowej rozumieć wyłącznie jako dopuszczalności zmiany porządku obrad z wyłączeniem możliwości zaproponowania treści określonej uchwały i jej podjęcia. Jeśli bowiem radni gminni są uprawnieni, bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, zmienić porządek obrad, to mogą także w zakresie, jaki wynika z przegłosowanej zmiany, zgłosić projekty i podjąć określone uchwały. Z uwagi na fakt, że rada gminy może wypowiedzieć się tylko w formie uchwały, zmiana porządku obrad bez możliwości podjęcia w określonym nią zakresie uchwał czyniłaby możliwość zmiany porządku obrad czynnością pozorną. Zaś generalna zasada, iż każdy z radnych powinien dysponować przed sesją porządkiem obrad oraz projektami uchwał, nie może być stosowana w przypadkach, gdy ustawodawca na szczególnych warunkach dopuścił możliwość zmiany porządku obrad.⁴⁷⁹

Jednakże w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, wyrażonej w wyroku z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 396/08, nie ma podstaw do przyjęcia, że art. 20 ust. 1a gminnej ustawy samorządowej, nie wymieniający projektów uchwał, upoważnia do zakończenia procedury uchwałodawczej bez przedłożenia projektu proponowanej uchwały radnym przed rozpoczęciem sesji. Podjęcie uchwał wymaga bowiem zachowania odpowiednich procedur oraz stosownego czasu umożliwiających radnym gminnym należyte przygotowanie się do sesji.⁴⁸⁰

Bezopornie więc można stwierdzić, że przepis art. 20 ust. 1a u.s.g. wprowadza regulacje, stanowiące odstępstwo od zasad stabilności porządku obrad oraz dołączania do zawiadomień o sesji rady gminy projektów uchwał.⁴⁸¹ Jednakże moim zdaniem obowiązkiem przewodniczącego rady jest dążyć do tego, aby przed głosowaniem nad uchwałą wprowadzoną do porządku obrad w trybie art. 20 ust. 1a u.s.g., radni mogli się zapoznać z jej projektem. W tym celu przewodniczący może w szczególności skorzystać z przysługujących mu instrumentów takich jak zarządzenie przerwy w obradach i polecenie przygotowania projektu uchwały pracownikom biura rady gminy czy wnioskodawcom uchwały.

Konkludując wskazać można, że rada gminy jest uprawniona zmienić porządek obrad zarówno zwyczajnej sesji rady gminy, z zachowaniem bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady, jak i ma uprawnienie do dokonania zmian porządku obrad nadzwyczajnej sesji rady gminy, również z zachowaniem kwalifikowanej większości głosów,

⁴⁷⁹ *Ibidem*.

⁴⁸⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 396/08, LEX nr 509626.

⁴⁸¹ Ł. Złakowski [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ...*op. cit.*, Legalis/el.

z tym dodatkowym zastrzeżeniem, że na przedmiotową zmianę musi wyrazić zgodę wnioskodawca zwołania sesji nadzwyczajnej⁴⁸².

Pewnym ustawowym ograniczeniem swobody przewodniczącego rady gminy w ustalaniu porządku obrad rady jest również przepis art. 28aa u.s.g. dotyczący procedury rozpatrywania przez organ uchwałodawczy, przedłożonego przez wójta gminy raportu o stanie gminy, dodany do gminnej ustawy samorządowej na mocy art. 1 pkt 11) ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁴⁸³. Regulacja art. 28aa ust. 4 u.s.g. stanowi, że rada gminy rozpatruje raport o stanie gminy podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Raport winien być rozpatrywany w pierwszej kolejności, a nad przedstawionym raportem o stanie gminy przeprowadza się debatę⁴⁸⁴. Bezopornie więc ustawodawca tym przepisem ingeruje w porządek obrad sesji rady gminy, narzucając przewodniczącemu rady gminy kolejność rozpatrywanych na niej spraw.

3.6.2 Propozycje podjęcia uchwał na najbliższej sesji rady

Zasadą jest, iż inicjatywa w sprawie zwołania sesji rady gminy należy do przewodniczącego rady gminy, który przygotowuje porządek obrad oraz przedkłada radzie gminy proponowane projekty uchwał. Jednakże ustawodawca dopuszcza w powyższym zakresie również inicjatywę innych podmiotów. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 3 gminnej ustawy samorządowej, wniosek taki może złożyć wójt lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy. W takim przypadku podmiotem zwołującym sesję rady gminy pozostaje nadal przewodniczący rady, lecz jest on zobowiązany zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od daty złożenia wniosku. W przypadku zwoływania sesji z inicjatywy wójta lub 1/4 ustawowego składu rady, to na wnioskodawcach ciąży obowiązek przygotowania porządku obrad oraz projektów uchwał planowanych do przyjęcia w trakcie sesji. Przedmiotowy tryb zwoływania sesji rady gminy nazywany bywa w orzecznictwie trybem nadzwyczajnym.⁴⁸⁵

Potwierdza powyższe w szczególności regulacja statutowa gminy Wolanów, w której § 19 wskazano, że na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy, jej

⁴⁸² W. Kisiel [w:] *Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce ... op. cit.*, str. 232

⁴⁸³ Ustawa zmieniająca u.s.g. z 2018 r.

⁴⁸⁴ art. 28aa u.s.g.

⁴⁸⁵ Ł. Złakowski [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... op. cit.*, Legalis/el.

przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję nadzwyczajną w ciągu 7 dni od dnia złożenia tego wniosku, zaś materiały związane z tematem sesji nadzwyczajnej przygotowują wnioskodawcy.⁴⁸⁶

Ponadto, gminna ustawa samorządowa w art. 41a ust. 1 i 3, dodanym na mocy art. 1 pkt 11) ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁴⁸⁷ przewiduje inicjatywę uchwałodawczą mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego gminy. Projekt uchwały złożony w przedmiotowym trybie, obligatoryjnie winien stać się przedmiotem obrad rady gminy na sesji przypadającej po jego złożeniu, jednak nie później niż po upływie trzech miesięcy od daty jego złożenia. Gminna ustawa samorządowa określa jedynie warunki formalne w odniesieniu do liczebności grupy mieszkańców, jaka może wystąpić z inicjatywą: w przypadku gmin liczących do 5 tys. mieszkańców – co najmniej 100 osób, do 20 tys. mieszkańców – co najmniej 200 osób, a w większych gminach – co najmniej 300 osób. Ustawa o samorządzie gminnym zobowiązuje ponadto radę gminy do określenia, w uchwałach szczegółowych, zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych oraz promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz wskazania formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty.⁴⁸⁸

Inicjatywę uchwałodawczą w gminie posiada jednak nie tylko wskazana w art. 41a u.s.g. grupa mieszkańców gminy, którzy posiadają czynne prawo wyborcze w wyborach samorządowych. Bowiem gminna ustawa samorządowa nie zawęża kręgu podmiotów posiadających inicjatywę uchwałodawczą, pozostawiając gminom swobodę dookreślenia tej kwestii w swoich statutach⁴⁸⁹. Na podstawie art. 3 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. rada gminy może w statucie określić podmioty czy organy, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza w sprawach rozstrzyganych w drodze uchwały rady. Statuty gmin regulując kwestie inicjatywy uchwałodawczej, przyznają ją przede wszystkim organowi wykonawczemu, radnym bądź grupie radnych, jak i poszczególnym komisjom rady gminy⁴⁹⁰.

Przykładem regulacji realizującej powyższe założenie, jest w szczególności statut gminy Jedlińsk, który w § 53 stanowi, że inicjatywę uchwałodawczą posiada wójt, komisje

⁴⁸⁶ Uchwała Nr XXVIII/188/2020 rady gminy Wolanów z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia statutu gminy Wolanów, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Warszawa dnia 17 grudnia 2020 r. poz. 13040, (dostęp elektroniczny z dnia 23.04.2021r.).

⁴⁸⁷ Ustawa zmieniająca u.s.g. z 2018 r.

⁴⁸⁸ A. Sobolewska [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego...* op. cit., Legalis/el.

⁴⁸⁹ *Ibidem*.

⁴⁹⁰ *Ibidem*.

stałe rady gminy, komisje doraźne w zakresie powierzonych im spraw, każdy z radnych, kluby radnych oraz grupa mieszkańców w liczbie co najmniej 200 osób posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego gminy, w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Statut gminy przewiduje również, że projekt uchwały powinien określać w szczególności, tytuł uchwały, podstawę prawną, postanowienia merytoryczne, w miarę potrzeby określenie źródła sfinansowania realizacji uchwały, określenie organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały i złożenia sprawozdania po jej wykonaniu, jak również ustalenie terminu obowiązywania lub wejścia w życie uchwały. Ponadto, zgodnie z gminną regulacją statutową projekt uchwały powinien być przedłożony radzie gminy wraz z pisemnym uzasadnieniem wnioskodawcy, w którym należy wskazać potrzebę podjęcia uchwały oraz informację o skutkach finansowych jej realizacji. Gmina Jedlińsk w statucie przewidziała również wymóg, aby uchwały rady były zredagowane w sposób zwięzły, syntetyczny, przy użyciu wyrażen w ich powszechnym znaczeniu. W projektach uchwał należy unikać posługiwania się wyrażeniami specjalistycznymi, zapożyczonymi z języków obcych i neologizmami.⁴⁹¹ Tak rozbudowana i doprecyzowana regulacja statutowa zasługuje na aprobatę, ponieważ eliminuje wiele mogących wystąpić w przyszłości wątpliwości interpretacyjnych.

Wskazać również należy, że w niektórych kategoriach spraw inicjatywa uchwałodawcza jest przypisana wyłącznie określonej podmiotowi i nikt poza nim nie ma prawa wnieść projektu uchwały dotyczącej danej sprawy. Przyznanie określonym podmiotom inicjatywy uchwałodawczej powoduje skutek w postaci uznania za niezgodną z prawem uchwały podjętej przez radę gminy, jeśli projekt złożyłby podmiot nieposiadający takiej kompetencji. Przykładowo, jeśli z wnioskiem o udzielenie lub nieudzielenie wójtowi absolutorium wystąpi grupa mieszkańców, zaś w konsekwencji złożenia tego wniosku, rada gminy podejmie uchwałę, będzie ona niezgodna z prawem, gdyż kompetencje w tym zakresie na podstawie art. 18a ust.3 u.s.g. posiada wyłącznie komisja rewizyjna. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, wynika głównie z chęci uporządkowania najistotniejszych spraw w gminie, jednakowo dla każdej jednostki na terenie kraju⁴⁹². Gminna ustawa samorządowa określa wyłączne inicjatywy uchwałodawcze przysługujące określonym podmiotom lub organom w zakresie po pierwsze wniosku o udzielenie lub nieudzielenie wójtowi absolutorium, przyznając uprawnienie w tej sprawie komisji rewizyjnej, po drugie wniosku

⁴⁹¹ Uchwała Nr VII/20/2019 rady gminy Jedlińsk z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie statutu gminy Jedlińsk Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Warszawa dnia 04 czerwca 2019 r., poz. 7049

⁴⁹² A. Sobolewska [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego...* op. cit., Legalis/el.

o wyrażenie zgody na utworzenie młodzieżowej rady gminy i gminnej rady seniorów, przyznając zainteresowanym środowiskom prawo do wniesienia wniosku do rady gminy w tym zakresie, po trzecie wniosku o przeprowadzenie referendum decydującego w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny niż nieudzielenie mu absolutorium bądź wotum zaufania, przyznając 1/4 ustawowego składu rady gminy kompetencje do wniesienia wniosku, po czwarte wniosku o powołanie i odwołanie skarbnika gminy, przyznając prawo wnioskowania w tym zakresie wójtowi, po piąte wniosku o odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady, przyznając grupie co najmniej 1/4 ustawowego składu rady możliwość złożenia wniosku w tej sprawie, po szóste wniosku o powierzenie reprezentowania gminy w zgromadzeniu związku międzygminnego zastępcy wójta lub radnemu, przyznając kompetencje w tym zakresie wójtowi gminy⁴⁹³.

3.6.3 Zwolywanie wspólnych sesji rad

Niejednokrotnie w aktualnie obowiązujących statutach gmin, można napotkać regulacje dotyczące możliwości odbywania przez rady gmin wspólnych sesji. Przykładem czego jest uchwała nr XIII/47/2019 rady gminy Gielniów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie uchwalenia statutu gminy. Zgodnie z przedmiotowym aktem prawnym rada gminy Gielniów może odbywać sesje z radami innych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw. Wspólne sesje organizują przewodniczący rad zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego. Zawiadomienie o wspólnej sesji podpisują wspólnie przewodniczący lub upoważnieni wiceprzewodniczący zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego. Koszty wspólnej sesji ponoszą równomiernie zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, chyba że radni uczestniczący we wspólnej sesji postanowią inaczej. Przebieg obrad może być uregulowany wspólnym regulaminem, a obrady rady są jawne.⁴⁹⁴

Na kanwie analogicznego stanu faktycznego, w przedmiocie zgodności z prawem odbywania wspólnych sesji rad gmin wypowiedział się Wojewódzki sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 2 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Op 290/09⁴⁹⁵. W orzeczeniu sąd wskazał, że w jego ocenie uregulowania statutowe gmin, obejmujące procedurę związaną

⁴⁹³ *Ibidem*.

⁴⁹⁴ Uchwała nr XIII/47/2019 rady gminy Gielniów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie uchwalenia statutu gminy Gielniów Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Warszawa, dnia 21 października 2019 r., poz. 12118., (dostęp elektroniczny z dnia 23.04.2021r.).

⁴⁹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 02 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Op 290/09, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp z dnia 1.05. 2022 r.

z organizacją, trybem zawiadamiania, przebiegiem i finansowaniem obrad przeprowadzanych wspólnie z radami innych jednostek samorządu terytorialnego wykraczają poza ramy delegacji ustawowej wynikającej z gminnej ustawy samorządowej. Rzeczona ustawa wskazuje bowiem, że przedmiotem regulacji statutowej gminy winna być organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy. Z tego względu każda rada gminy, będąc suwerennym organem stanowiącym na własnym terenie, może podejmować uchwały obowiązujące wyłącznie na obszarze własnego działania. Ponadto, brzmienie art. 22 u.s.g. wskazuje, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrzgminnych, co bezspornie oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin. W tym kontekście regulacje zawarte w statucie danej gminy, odnoszące się do organizacji, kosztów czy przebiegu wspólnych posiedzeń z organami uchwałodawczymi innych gmin zamieszczonych wykracza poza obszar działania rady gminy uchwalającej przedmiotowy statut. Postanowienia statutu gminy dotyczące współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego zakładają współdziałanie gmin, co oznacza, że przynajmniej dwie grupy podejmują wspólne przedsięwzięcia, polegające na działaniu lub zaniechaniu. Sąd zaznaczył jednocześnie, że o ile współdziałanie międzygminne, jako uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego, jest dopuszczane przez ustawodawcę, o czym przesądzają przepisy art. 10 oraz art. 64-74 oraz art. 84 u.s.g, to jednak z całą pewnością nie mogą być w statucie gminy zawarte postanowienia określające w sposób kategoryczny przebieg obrad wspólnej sesji rad gmin, jak również procedurę wyboru przewodniczącego tych wspólnych obrad oraz zasady podejmowania wspólnych rozstrzygnięć, w tym trybu głosowania i zdolności uchwałodawczej. Ponadto, sąd zwrócił uwagę na okoliczność, że w razie zamieszczenia przez każdą z gmin we własnym statucie samodzielnych, a odmiennych uregulowań dotyczących wspólnych sesji, powodowałoby to kolizję przepisów rangi prawa miejscowego uniemożliwiającą jakąkolwiek współpracę.

Stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny należy zdecydowanie podzielić, opowiadając się za niedopuszczalnością organizowania wspólnych sesji rad gmin. Pogląd ten znajduje również oparcie w stanowiskach wyrażanych przez wojewodów, stwierdzających nieważność postanowień statutowych gmin przewidujących możliwość odbywania przez radę gminy wspólnych sesji z radami gmin innych jednostek samorządu terytorialnego.⁴⁹⁶

⁴⁹⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 24 kwietnia 2014 roku, znak NK.III.4131.1.49.2014.AP,Dz.U. z 2013 r. poz.94.

3.7. Zwołanie nadzwyczajnej sesji rady gminy

Sesje zwoływane z własnej inicjatywy przez przewodniczącego określone są mianem sesji zwyczajnych, zaś sesje zwoływane na wniosek uprawnionych podmiotów, mianem sesji nadzwyczajnych.⁴⁹⁷

Artykuł 20 ust. 3 gminnej ustawy samorządowej stanowi jeden z ustawowych wyjątków, względem regulacji art. 20 ust.1 u.s.g., zgodnie z którą to przewodniczący rady gminy zwołuje sesje rady z własnej inicjatywy. Przepis ustanawia nadzwyczajny tryb umożliwiający zwołanie sesji na wniosek określonych podmiotów. Regulacja art. 20 ust.3 u.s.g. nie modyfikuje podmiotu zwołującego sesję, jest nim nadal przewodniczący rady gminy, jednakże sesja rady gminy zwołana na podstawie art. 20 ust. 3 u.s.g. odróżnia się kilkoma elementami od sesji zwykłej. Różnice dotyczą po pierwsze wnioskowego trybu zwołania sesji – z inicjatywy uprawnionych podmiotów, po drugie prawidłowe złożenie wniosku o zwołanie sesji obliguje przewodniczącego rady do jej zwołania, po trzecie przewodniczący rady nie ustala porządku obrad takiej sesji, a ponadto ustawodawca w art. 20 ust. 4 u.s.g. ustanawia ograniczenie w możliwości dokonywania zmian w porządku obrad sesji nadzwyczajnej.⁴⁹⁸ Przewodniczący rady gminy jest więc zobowiązany zwołać sesję rady gminy na wniosek wójta lub grupy co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy, wyznaczając termin sesji na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek powinien zawierać porządek obrad oraz projekty uchwał.⁴⁹⁹ W doktrynie wskazuje się, że w przypadku wniosku o zwołanie sesji nadzwyczajnej obligatoryjna ze względów praktycznych będzie forma pisemna wniosku, mimo braku regulacji ustawowej w tym względzie, a to z uwagi na jego złożoność, zwłaszcza konieczność sformułowania porządku obrad oraz przedłożenia radzie projektów uchwał. Jednakże już brak uzasadnienia wniosku radnych lub wójta nie może być przesłanką do odmowy zwołania sesji rady. Artykuł 20 ust. 1 u.s.g. umożliwia wnioskodawcom sesji przedstawienie na sesji pilnych projektów, które w ich ocenie powinny niezwłocznie stać się przedmiotem obrad.⁵⁰⁰ Również J. Piecha opowiada się za zachowaniem formy pisemnej wniosku o zwołanie sesji. Forma taka wydaje się najwłaściwsza z uwagi na fakt, że zgodnie z art. 20 ust. 3 zd. 2 u.s.g. wniosek powinien spełniać wymogi określone w art. 20 ust. 1 u.s.g., który z kolei stanowi, że do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. W konsekwencji

⁴⁹⁷ J. Czerw, Prowadzenie obrad sesji rady gminy przez radnego seniora ...*op. cit.*, str. 109-113.

⁴⁹⁸ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art. 20, Legalis/el.

⁴⁹⁹ A. Sobolewska [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego...* *op. cit.*, Legalis/el.

⁵⁰⁰ T. Moll, Skuteczność prawa bez sankcji w świetle art. 20 ustawy o samorządzie gminnym, *Przegląd Prawa Publicznego*, 2015, nr 7-8, s. 130-139.

oznacza to, że oprócz samego wniosku, wójt lub określona grupa radnych powinni załączyć do wniosku przygotowany porządek obrad sesji nadzwyczajnej oraz projekty uchwał mające być przedmiotem obrad. Wniosek powinien zostać podpisany przez wszystkich wnioskodawców, jednakże nie wymaga on żadnego uzasadnienia⁵⁰¹. Przepis art. 20 ust. 3 u.s.g. nakazuje tylko, by wniosek ten spełniał wymogi określone w ustawie, czyli zawierał porządek oraz projekty uchwał, jakie mają być ewentualnie podjęte na sesji nadzwyczajnej. Oczywiście spełnienie minimum wymogów gminnej ustawy samorządowej nie uniemożliwia, by wniosek o zwołanie sesji w tym trybie uzasadnić szerzej, celem lepszego merytorycznego przygotowania radnych do debaty nad projektami uchwał. Niemniej jednak brak uzasadnienia wniosku radnych lub wójta nie może być przesłanką odmowy zwołania sesji rady. Zdaniem Cz. Martysza, zagadnienie to nie powinno być też szczegółowo regulowane w statucie gminy, gdyż przekraczałoby to granice dopuszczalnej regulacji. Przepisy nie określają również formy, w jakiej wniosek ten powinien być złożony. Wobec tego, w opinii autora wniosek taki powinien być złożony na piśmie lub ustnie do protokołu przyjętego przez pracownika biura rady, jednakże nie ulega wątpliwości, że wniosek powinien być przez wnioskodawców podpisany, co wskazuje na preferencyjność formy pisemnej.⁵⁰²

W chwili złożenia skutecznego wniosku o zwołanie sesji rady gminy przez jeden z uprawionych podmiotów, po stronie przewodniczącego rady gminy powstaje obowiązek zwołania sesji rady gminy w ciągu 7 dni od dnia jego złożenia.⁵⁰³ Niestety regulacja art. 20 ust.3 u.s.g. jest niedoskonała, bowiem termin określony w przepisie ma charakter instrukcyjny, a gminna ustawa samorządowa nie przewiduje żadnych negatywnych skutków prawnych w przypadku zwołania sesji przez przewodniczącego rady gminy w terminie późniejszym.⁵⁰⁴ Z tego też powodu T. Lewandowski w glosie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2012 r., I OSK 2296/11, podkreślił znaczącą rolę sądu administracyjnego w kontroli legalności uchwał jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza w procedurze ich uchwalania, gdyż przepisy prawa nie przewidują żadnego trybu awaryjnego na wypadek, gdyby przewodniczący rady gminy nie wykonał swych obowiązków polegających na obowiązku zwołania nadzwyczajnej sesji rady gminy. W tej sytuacji kontrola sądowoadministracyjna stanowi zasadniczo jedyną formę weryfikacji przestrzegania prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego, w przypadkach, gdy nie dochodzi do

⁵⁰¹ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art. 20, Legalis/el.

⁵⁰² Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*op. cit.*, art. 20, LEX/el.

⁵⁰³ P. Sadowski [w:] Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego, ...*op. cit.*, Legalis/el.

⁵⁰⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 2296/11, LEX nr 1136675.

uruchomienia trybu nadzorczego w stosunku do tych uchwał.⁵⁰⁵ Potwierdza powyższe Cz. Martysz podkreślając, że termin określony w art. 20 ust. 3 u.s.g. ma charakter instrukcyjny, a ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje żadnych sankcji wobec przewodniczącego rady, w przypadku nie zwołania sesji rady gminy w terminie wynikającym ze złożonego wniosku, a nawet w sytuacji nie zwołania jej w ogóle.⁵⁰⁶

W doktrynie pojawiają się rozbieżności co do zakresu spraw możliwych do rozpatrzenia na sesji rady gminy zwołanej w nadzwyczajnym trybie. Niektórzy przedstawiciele nauki prawa opowiadają się za niezasadnością rozszerzania porządku obrad takiej sesji poza sprawy wskazane we wniosku o jej zwołanie i ograniczenie się przez organ uchwałodawczy do rozpoznania wyłącznie spraw zgłoszonych za wnioskiem o zwołanie sesji.⁵⁰⁷ Jednakże mając na uwadze treść art. 20 ust. 4 u.s.g., dotyczącego możliwości dokonania zmian porządku obrad w przypadku zwołania sesji na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy, nie można się z przedmiotowym poglądem zgodzić. Ustawodawca wprost dopuszcza możliwość dokonania zmian w porządku obrad, ustanawiając w tym względzie jedynie dodatkowe obostrzenie w postaci obligatoryjnego uzyskania zgody na zmianę nie tylko bezwzględnej większości ustawowego składu rady, ale również wnioskodawcy, z inicjatywy którego zwołano sesję rady w tym trybie.⁵⁰⁸ Zgodnie z treścią art. 20 ust. 4 u.s.g. zmiana porządku obrad przez samą radę gminy jest możliwa, ale tylko jeśli zostaną kumulatywnie spełnione dwa warunki⁵⁰⁹. Wobec powyższego, jeśli sesja rady gminy zwołana jest na wniosek wójta lub 1/4 ustawowego składu rady, porządek obrad także może ulec zmianie, jeśli taką decyzję podejmie rada, przyjmując uchwałę bezwzględną większością głosów swojego ustawowego składu, ale tylko wówczas, jeśli wnioskodawca wyrazi na to zgodę⁵¹⁰. Jeżeli więc sesja jest zwoływana na wniosek radnych, to brak zgody choćby jednego z inicjatorów czyni niedopuszczalnym dokonywanie zmian w przedstawionym porządku obrad.⁵¹¹ Ustawodawca wyposaża więc wnioskodawców sesji w dodatkowe uprawnienie. Jeżeli sesja zwołana została na wniosek minimum 1/4 ustawowego składu rady, to zgoda polegać będzie na akceptacji zmiany porządku

⁵⁰⁵ T. Lewandowski, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 2296/11, LEX/el.

⁵⁰⁶ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*op. cit.*, art. 20, LEX/el.

⁵⁰⁷ P. Sadowski [w:] Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego, ...*op. cit.*, Legalis/el.

⁵⁰⁸ A. Sobolewska [w:] Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego, ...*op. cit.*, Legalis/el.

⁵⁰⁹ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ...*op. cit.*, art. 20, Legalis/el.

⁵¹⁰ Do zmiany porządku obrad sesji zwołanej na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, z tym że dodatkowo wymagana jest zgoda wnioskodawcy.

⁵¹¹ art. 20 u.s.g.

przez wszystkich radnych, którzy podpisali się pod wnioskiem.⁵¹² Regulacja art. 20 ust.4 gminnej ustawy samorządowej zasługuje na aprobatę, ponieważ przy braku wymogu uzyskania zgody wnioskodawcy czy też wnioskodawców na zaproponowany przez nich porządek obrad sesji nadzwyczajnej, radni w skrajnych wypadkach mogliby nawet uniemożliwić odbycie sesji zwołanej w tym trybie, co zdecydowanie stawiałoby pod znakiem zapytania sens przepisów umożliwiających zwołanie sesji nadzwyczajnej.⁵¹³ Wnioskodawca winien wyrazić zgodę na zmianę porządku obrad w sposób wyraźny. Nie istnieje wymóg, aby zgoda została wyrażona pisemnie. Wystarczy, aby została ona wyartykułowana ustnie, przy czym wyrażenie zgody lub jej brak należy wyrazić odnotować w protokole z obrad sesji⁵¹⁴.

Przyczyną zwołania sesji rady w trybie nadzwyczajnym może być w szczególności sprawa, która leży wyłącznie w zakresie właściwości rady i w ocenie wójta powinna być przez radę rozstrzygnięta w trybie pilnym. W skrajnych przypadkach, asumptem do zwołania sesji rady z inicjatywy wójta może być sprawa leżąca w zakresie właściwości organu wykonawczego, niemniej wójt będzie chciał zasięgnąć opinii rady w tej sprawie przed podjęciem określonego działania. Może to mieć miejsce głównie w sytuacji, gdy działanie wójta obciążone jest ryzykiem, które może być wykorzystane przy ocenie jego działalności w procedurze udzielania mu wotum zaufania przez radę gminy.⁵¹⁵

Przepis mówiący o terminie zwołania sesji na wniosek wójta lub grupy radnych jest sformułowany w sposób jasny, zgodnie z jego treścią przewodniczący rady gminy obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Aktualnie w doktrynie nie ma żadnych wątpliwości, że sesja powinna się odbyć we wskazanym czasie, a nie że może być jedynie w tym terminie zwołana. Jest to jednak w dalszym ciągu przepis instrukcyjny, nie ma bowiem żadnego trybu awaryjnego, który mógłby być zastosowany, gdyby przewodniczący rady nie wykonał obowiązku w nim określonego.⁵¹⁶ Jako przykład regulacji statutowej odnoszącej się do zasad zwoływania sesji nadzwyczajnej rady gminy wskazać można statut gminy Przyłęk, zgodnie z którym wójt gminy lub co najmniej ¼ ustawowego składu rady radnych mogą złożyć wniosek o zwołanie i odbycie sesji w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek, uznaje się za złożony skutecznie, jeżeli zawiera proponowany porządek obrad, projekty uchwał - chyba, że porządek nie zawiera punktów, w których mają być podjęte uchwały - i został dostarczony

⁵¹² Ł. Złakowski [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ...*op. cit.*, Legalis/el.

⁵¹³ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*op. cit.*, art. 20, LEX/el.

⁵¹⁴ J. Piecha, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ...*op. cit.*, art. 20, Legalis/el.

⁵¹⁵ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*op. cit.*, art. 20, LEX/el.

⁵¹⁶ A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ...*op. cit.*, art.20, LEX/el.

przewodniczącemu rady gminy, bądź złożony w pokoju pracownika obsługującego organ uchwałodawczy lub sekretariacie urzędu gminy w godzinach jego urzędowania.⁵¹⁷

3.8. Przewodniczenie i prowadzenie obrad rady gminy

Szczegółowy zakres zadań i funkcji przewodniczącego oraz jego zastępców określają ustawy ustrojowe, a także przepisy prawa administracyjnego materialnego i procesowego. Wśród tych kompetencji można dokonać podziału na zadania obligatoryjne oraz subsydiarne. Charakter obligatoryjny mają wszelkie czynności związane z kierowaniem i organizowaniem pracy organu uchwałodawczego, czyli o charakterze materialno-technicznym takie jak organizacja sesji rady gminy, ustalenie jej porządku obrad wraz z propozycją projektów uchwał, zwołanie sesji oraz przygotowanie materiałów dla radnych. Do zadań przewodniczącego należy również rozstrzyganie w sprawach proceduralnych na sesji, jeśli ich regulacja nie wynika z przepisów ustawy lub statutu, w tym wyznaczania terminów poprawek i autopoprawek do projektów uchwał wpływających pod obrady.⁵¹⁸ Rola, jaką ustawodawca przypisał przewodniczącemu rady gminy, polegająca na organizowaniu pracy rady gminy i przewodniczenia jej obradom nie jest prosta. W tym względzie walor mają takie kompetencje przewodniczącego rady jak umiejętność pracy w zespole i nawiązywania poprawnych relacji z radnymi, organem wykonawczym oraz pracownikami urzędu, a także sołtysami, mieszkańcami i innymi osobami współtworzącymi lokalną wspólnotę samorządową. Współdziałanie wszystkich tych podmiotów powinno dążyć do sprawnego i efektywnego wykonywania zadań publicznych pozostających we właściwości rady gminy. Poza zaangażowaniem personalnym i organizacyjnym, istotne jest doświadczenie posiadane przez przewodniczącego rady gminy. Ważne jest, aby przewodniczący rady planując sesję rady gminy wziął pod uwagę czas jaki będzie potrzebny na zrealizowanie założonego porządku obrad, jak i oszacował ile zajmie realizacja poszczególnych punktów porządku obrad, jaki czas pochłoną wystąpienia przewodniczących komisji rady gminy, wójta, radnych i innych mówców, czy przewiduje wystąpienia gości, jak długo może pozwolić na wypowiedzi w ramach podejmowanych uchwał, a ile na sprawy różne. Powyższe ma również znaczenie przy planowaniu godziny rozpoczęcia sesji, gdyż w tym zakresie warto, aby przewodniczący wziął pod uwagę godziny pracy urzędu gminy - czy organizuje sesję

⁵¹⁷ Uchwała Nr 86/XVI/19 rady gminy Przylęk z dnia 15 października 2019 r. w sprawie uchwalenia statutu gminy Przylęk Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Warszawa dnia 24 października 2019 r., poz. 12173.

⁵¹⁸ P. Sadowski [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*, ...*op. cit.*, Legalis/el.

w trakcie jego pracy czy w godzinach popołudniowych, a jeśli tak to przemyslenie jak te decyzje wpłyną na ewentualną frekwencję na sesji nie tylko radnych, ale i mieszkańców oraz sołtysów. Przewlekłość obrad ponad potrzebę wynikającą z woli merytorycznego załatwienia spraw postawionych na sesji może powodować dekoncentrację uczestników i problemy organizacyjne.⁵¹⁹ Przed rozpoczęciem posiedzenia radni gminni, przychodzący na sesję, zobowiązani są do podpisania listy obecności. Lista stanowi dla przewodniczącego rady gminy podstawę do stwierdzenia quorum i rozpoczęcia obrad.⁵²⁰

W tym miejscu warto przywołać przykład regulacji statutowej odnoszącej się do organizacji sesji rady gminy przez jej przewodniczącego. Rada gminy Gozdowo w § 14. swojego statutu wskazała bowiem, że otwarcie sesji następuje po wypowiedzeniu przez przewodniczącego rady formuły „Otwieram / np. V / sesję rady gminy Gozdowo”. Kolejno w statucie wskazano, że po otwarciu sesji przewodniczący stwierdza na podstawie listy obecności prawomocność obrad, a w przypadku braku quorum zamyka obrady wyznaczając nowy termin sesji. W protokole odnotowuje się przyczyny, dla których sesja się nie odbyła. W przypadku ustalenia quorum obrad, po otwarciu sesji przewodniczący rady zadaje pytanie dotyczące ewentualnego wniosku w sprawie zmiany porządku obrad. W § 17. wskazano, że przewodniczący obrad prowadzi je według ustalonego porządku, otwierając i zamykając dyskusję nad każdym z punktów, przy czym w uzasadnionych wypadkach może dokonać zmian w kolejności realizacji poszczególnych punktów porządku obrad. Przewodniczący udziela również głosu według kolejności zgłoszeń, ale może także w uzasadnionych przypadkach udzielić głosu poza kolejnością. Radnemu nie wolno zabierać głosu bez zezwolenia przewodniczącego rady, ale zgodnie z regulacją statutową przewodniczący rady może zabierać głos w każdym momencie obrad. Gościom zaproszonym na posiedzenie rady, przewodniczący może udzielać głosu poza kolejnością w każdym czasie. Zgodnie z § 18. statutu gminy przewodniczący czuwa na sprawnym przebiegu sesji, a zwłaszcza nad zwięzłością wystąpień radnych oraz innych osób uczestniczących w sesji. Przewodniczący może czynić radnym uwagi dotyczące tematu, formy i czasu trwania ich wystąpień, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach przywołać mówcę „do rzeczy”. Jeżeli temat lub sposób wystąpienia albo zachowania radnego w sposób oczywisty zakłócają porządek obrad, bądź uchybiają powadze zgromadzenia, przewodniczący przywołuje radnego „do porządku”, a gdy przywołanie nie odniosło skutku, może odebrać mu głos nakazując odnotowanie tego

⁵¹⁹ R. Rudka [w:] Wybrane aspekty funkcjonowania przewodniczącego rady, (red.) G. P. Kubalski, Warszawa 2019 <https://zpp.pl>, dostęp z dnia 15.04.2022 r.

⁵²⁰ G. Zajączkowska [w:] Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego, ...*op. cit.*, Legis/el.

faktu w protokole, dotyczy to również odpowiednio do osób spoza rady obecnych na posiedzeniu. Przewodniczący obrad może udzielić głosu sołtysowi, osobie spośród publiczności. W kwestiach porządkowych w statucie przewidziano również, że po uprzednim ostrzeżeniu, przewodniczący może nakazać opuszczenie sali tym osobom spośród publiczności, którzy swoim zachowaniem lub wystąpieniem zakłócają porządek obrad lub naruszają powagę posiedzenia. Na wniosek radnego przewodniczący przyjmie do protokołu sesji wystąpienie radnego zgłoszone na piśmie, lecz niewygłoszone w toku obrad, informując o tym niezwłocznie radę. Zgodnie § 20. statutu gminy, po wyczerpaniu tematu obrad przewodniczący rady zamyka dyskusję. W razie potrzeby zarządza przerwę w celu umożliwienia właściwej komisji lub wójtowi ustosunkowania się do zgłoszonych w czasie debaty wniosków, a jeśli zaistnieje taka konieczność przygotowania poprawek w rozpatrywanym dokumencie. Po wyczerpaniu porządku obrad przewodniczący kończy sesję wypowiadając formułę: „Zamykam / np. ósmą / sesję rady gminy Gozdowo”. Regulacja statutowa wskazuje też, że czasem trwania sesji jest czas od otwarcia sesji do jej zakończenia. Postanowienie to dotyczy także sesji, która objęła więcej niż jedno posiedzenie.⁵²¹

Na kanwie powołanego przykładu regulacji statutowej można wskazać na szeroki zakres uprawnień przewodniczącego rady gminy podczas sesji rady. Wykonuje on wiodącą rolę w prowadzeniu obrad. Czuwa nad porządkiem organizacyjnym, udziela lub odmawia udzielenia głosu, przywołuje do porządku, moderuje dyskusję, ale przede wszystkim czuwa aby obrady były merytoryczne i dąży do sprawnego i zgodnego z prawem podejmowania uchwał przez organ stanowiący.

3.8.1. Zarządzanie i przeprowadzanie głosowania nad projektami uchwał rady

Wszelkie kwestie dotyczące sposobu obradowania na sesji rady gminy powinien rozstrzygać statut gminy, gminna ustawa samorządowa nie przewiduje bowiem uchwalenia odrębnego regulaminu rady gminy. Jedyne sposób głosowania nad uchwałami został określony ustawowo, gdyż art. 14 u.s.g. stanowi, że uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu w głosowaniu jawnym, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Ważność uchwał nie zależy tylko od liczby oddanych głosów. Konieczne jest również odpowiednie kworum. Przez kworum rozumie się absolutną, matematycznie określoną liczbę członków organu

⁵²¹ Uchwała Nr XXIV/153/2020 rady gminy Gozdowo z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia statutu gminy Gozdowo, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Warszawa dnia 23 lipca 2020 r., poz. 8022, (dostęp elektroniczny z dnia 23.04.2021r.).

uchwałodawczego, których obecność jest konieczna, by mógł on podejmować skuteczne uchwały.⁵²² Biorąc pod uwagę zasady organizowania i przeprowadzania sesji rady gminy przez jej przewodniczącego, istotne znaczenie ma, dokonana na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁵²³, zmiana treści art. 14 u.s.g. polegająca na dodaniu kilku nowych postanowień dotyczących obrad sesji rady gminy. Zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem przepisu głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych, co oznacza obowiązek wyposażenia obsługi rady oraz samych radnych w odpowiedni sprzęt, zaś w przypadku, gdy przeprowadzenie głosowania w sposób określony powyżej nie jest możliwe z przyczyn technicznych, przeprowadza się głosowanie imienne. Ponadto, regulacja prawna nakazuje prowadzącemu obrady niezwłoczne podanie imiennych wykazów głosowań radnych do publicznej wiadomości.⁵²⁴ Przedmiotowe obowiązki spoczywają na przewodniczącym rady gminy, który zobligowany jest przeprowadzać głosowania rady w sposób wskazany w przepisie art.14 u.s.g. i czuwać nad upublicznieniem wyników głosowań, zgodnie z postanowieniami ustawy. Wobec powyższego bezwzględnie wszystkie głosowania jawne przeprowadzane podczas sesji rady gminy odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. Jeśli nie jest możliwe przeprowadzenie głosowania za pomocą systemu, konieczne jest przeprowadzenie głosowania imiennego. Imienne wykazy głosowań radnych podawane są niezwłocznie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej organu, a także za pośrednictwem innych kanałów informacyjnych. Jeśli gmina komunikuje się z obywatelami za pośrednictwem mediów społecznościowych czy lokalnej prasy, może ich zawiadomić w ten sposób.⁵²⁵

Poza czuwaniem przez przewodniczącego rady gminy nad spełnieniem wymogów technicznych w głosowaniu, winien on również czuwać nad legislacyjną poprawnością głosowanych uchwał. Może to czynić osobiście i samodzielnie, jak i przy wykorzystaniu pomocy przydanego mu przez wójta biura rady, jak i pomocy prawnej gminy.

Uchwała rady gminy musi być bowiem podjęta według określonych zasad wyznaczonych przez odpowiednie ustawy, w tym Konstytucję RP, oraz rozporządzenia dotyczące techniki prawodawczej. Jedną z podstawowych zasad jest wyrażony w § 137 tzw.

⁵²² B. Dolnicki, Samorząd terytorialny...*op. cit.*, str.102.

⁵²³ ustawa zmieniająca u.s.g. z 2018 r.

⁵²⁴ H. Izdebski, Samorząd Terytorialny. Pionowy podział ..., *op. cit.*, str. 276.

⁵²⁵ G. Zajączkowska [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*, ...*op. cit.*, Legalis/el.

zasad techniki prawodawczej⁵²⁶ zakaz powtarzania w uchwałach i zarządzeniach przepisów ustawy oraz innych aktów normatywnych. Tworząc uchwałę, radni muszą więc przestrzegać również obostrzeń dotyczących w szczególności terminów prawniczych, poprawności językowej i spójności. Radni powinni też rozważyć, czy potrzebne jest regulowanie danej kwestii w uchwale, czy zostało to już wykonane wcześniej, w uchwale bądź ustawie. Zatem to na organie uchwałodawczym ciąży obowiązek ustalenia, czy dana kwestia wymaga i w jakim zakresie, doprecyzowania bądź uregulowania w uchwale.⁵²⁷ Kwestią nieuregulowaną ustawowo jest obowiązek tworzenia uzasadnienia uchwały. Żaden przepis gminnej ustawy samorządowej nie przewiduje, aby w uchwałach rady gminy konieczne było zamieszczanie uzasadnienia. Jednakże regulacje statutowe gmin częstokroć ustanawiają wymóg sporządzenia uzasadnienia uchwał w swoim statucie, jeśli zaś statut gminy przewiduje taką konieczność, to uzasadnienie staje się wówczas obligatoryjnym elementem procedury uchwałodawczej w danej gminie.⁵²⁸

Określony projekt uchwały staje się uchwałą po przeprowadzeniu nad nim głosowania oraz ogłoszeniu wyników potwierdzających jego uchwalenie przez radę gminy. W przypadku uchwał zwykłych, nie będących uchwałami wymagającymi publikacji, na byt prawny, jak i samą treść uchwały nie może mieć wpływu działanie przewodniczącego rady gminy. Nadana uchwale forma pisemna, która podlega podpisaniu przez przewodniczącego rady, powinna być dokumentem odzwierciedlającym treść uchwały. Jeżeli ta zgodność z określonych powodów nie zachodzi, albowiem stwierdzić można merytoryczną różnicę pomiędzy rzeczywistą treścią uchwały, która została przyjęta w głosowaniu, a uchwałą podpisaną, brak jest podstaw, by za uchwałę w znaczeniu prawnym podjętą przez organ uchwałodawczy gminy traktować tę ostatnią. Zasadnicze znaczenie ma więc wynik głosowania, zaś jego nieuwzględnienie przez przewodniczącego rady uniemożliwia nadanie podpisanej przez niego uchwale cechy uchwały w znaczeniu określonym w art. 14 u.s.g., uchwała zostaje bowiem podjęta w momencie jej przegłosowania. Uchwalenie zawsze poprzedza podpisanie uchwały. Znaczenie prawne tego dokumentu określić należy tym samym jako wtórne w odniesieniu do zaprotokołowanej czynności przegłosowania uchwały

⁵²⁶ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. 2016 poz. 283)

⁵²⁷ A. Sobolweska [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*, ...*op. cit.*, Legalis/el.

⁵²⁸ *Ibidem*.

przez członków organu kolegialnego. O podjęciu uchwały decyduje więc nie moment oddania głosu, ale jego odczytania i policzenia.⁵²⁹

Z pewnością można wskazać, że w ramach swoich kompetencji przewodniczący rady gminy zapewnia realizację porządku obrad sesji rady. Istotne jest również to, że z perspektywy przewodniczącego jak i całej rady porządek obrad pełni dwie funkcje merytoryczną i techniczno-organizacyjną. Z jednej strony porządek obrad jest dla radnych informacją, jakie tematy będą przedmiotem zainteresowania organu uchwałodawczego na najbliższej sesji. Zapoznając się z tą informacją radni mogą przygotować się do obrad, przeanalizować sprawy, poszerzyć swoją wiedzę o problematyce obrad, zebrać opinie mieszkańców na ten temat. Z drugiej zaś strony, dla przewodniczącego rady porządek jest zobowiązaniem do wykonania, poprzez omówienie wskazanych w nim spraw oraz planem przebiegu sesji. Punkty porządku obrad stanowią kolejne etapy sesji. Proponując porządek przewodniczący powinien wziąć pod uwagę plan pracy rady oraz plany pracy poszczególnych komisji. Komisje są istotne z uwagi na wydawane przez nie opinie o wpływających do rady projektach uchwał. Wszystkie powyższe działania powinny zapewnić przewodniczącemu rady sprawne prowadzenie sesji.⁵³⁰

Organizowanie prac rady gminy to jednak nie tylko zbiór czynności mających charakter materialno-techniczny, w postaci omówionego już zawiadamiania radnych o miejscu i terminie sesji, ustalanie porządku obrad czy też przygotowanie dokumentów oraz innych materiałów na sesję, ale także zapewnienie sprawnego przebiegu jej obrad. Instrumentem, który zapewnia efektywny i prawidłowy przebieg obrad sesji rady gminy jest policja sesyjna. Sprawowanie policji sesyjnej to ogół uprawnień przewodniczącego rady, które służą mu do zapewnienia porządku na sali obrad. Przewodniczący przewodniczy obradom, prowadzi je, a w ramach swoich kompetencji ma prawo udzielania głosu radnym oraz dopuszczania innych podmiotów do wypowiedzi, w szczególności uczestniczących w sesji mieszkańców lub ich reprezentantów, organizacje pożytku publicznego czy stowarzyszenia.⁵³¹ Instrumenty o charakterze porządkowym, jakie może zastosować przewodniczący rady gminy podczas sesji to w szczególności upomnienie o odbieganiu od przedmiotu dyskusji, przywołanie do rzeczy, ograniczenie możliwości wielokrotnego zabrania głosu w tej samej sprawie przez radnego, odebranie głosu mówiącemu po

⁵²⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 1 czerwca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 218/21 LEX nr 3199378

⁵³⁰ J. Komża [w:] Wybrane aspekty funkcjonowania przewodniczącego rady, (red.) G. P. Kubalski, Warszawa 2019, <https://zpp.pl>, dostęp z dnia 15.04.2022 r.

⁵³¹ P. Sadowski [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*, ...*op. cit.*, Legalis/el.

wcześniejszym zwracaniu uwagi na treści wypowiedzi, przywołanie do porządku, przerwanie wystąpienia mówiącego. Kwestie powyższe powinny być uregulowane w statucie gminy, takie działanie służy wzmocnieniu pozycji prawnej przewodniczącego rady, który dzięki takiemu uregulowaniu uzyskuje jednoznaczną podstawę prawną do podejmowanych przez siebie działań.⁵³² Jednakże należy mieć na uwadze, że wprowadzenie do statutu gminy, a zatem do aktu prawa miejscowego, sankcji w postaci nakazu opuszczenia przez osobę zakłócającą porządek sesji przez przewodniczącego rady, narusza zasadę jawności działania organów gminy wyrażoną w art. 11b ust. 1 i 2 gminnej ustawy samorządowej oraz w art. 61 Konstytucji RP. W przypadku zakłócania porządku obrad sesji przewodniczący ma prawo zwrócić się o pomoc do uprawnionych służb, w szczególności policji i straży miejskiej⁵³³.

3.9. Obowiązki przewodniczącego rady związane z zakończeniem obrad sesji rady gminy

Zwoływanie, otwieranie i zamykanie sesji rady gminy mieści się niewątpliwie w zakresie kompetencji i obowiązków przewodniczącego określonych łącznie jako organizatora pracy rady, w rozumieniu art. 19 ust. 2 u.s.g. Ustawa jednoznacznie i ostatecznie kształtuje uprawnienia przewodniczącego rady gminy w tym zakresie. Statut gminy, jako akt prawa miejscowego niższego rzędu, musi być zgodny z ustawą.⁵³⁴

Zamknięcie sesji następuje po wyczerpaniu porządku obrad i przejawia się w wypowiedzeniu przez przewodniczącego rady gminy słów „zamykam sesję rady gminy”. Z tą chwilą kończy się sesja organu uchwałodawczego, bowiem czas trwania sesji to okres między otwarciem sesji a jej zakończeniem.

Po zamknięciu obrad sesji rady gminy na przewodniczącym ciąży jeszcze kilka obowiązków. W tym zakresie istotne jest podpisanie protokołu z sesji rady gminy oraz podjętych przez organ stanowiący uchwał.

Protokół z sesji rady gminy powinien być syntetycznym streszczeniem całości obrad, który porządkuje ich przebieg, nie można powiedzieć że walor taki posiada nagranie audiowizualne obrad rady. Należy wskazać, że protokół może mieć charakter dosłowny i zostać sporządzony na podstawie stenogramu lub zapisu audiowizualnego, jak i może stanowić zapis syntetyczny, będący podsumowaniem obrad rady, w którym podaje się tylko najistotniejsze fakty oraz zwięzłe streszczenie wystąpień mówców, a także wnioski,

⁵³² R. Rudka [w:] Wybrane aspekty funkcjonowania przewodniczącego rady, (red.) G. P. Kubalski, Warszawa 2019, <https://zpp.pl>, dostęp z dnia 15.04.2022 r.

⁵³³ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wielkopolskiego z dnia 31 marca 2015 KN-I.4131.1.86.2015.20, [Legalis/el.](#)

⁵³⁴ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubelskiego z dnia 29 lipca 2015 PN-II.4131.330.2015, [Legalis/el.](#)

zapytania, odpowiedzi, przebieg głosowań czy też uproszczony – ograniczający się do podania głównych celów oraz punktów obrad i wyników głosowań. Kwestie dotyczące protokołowania obrad rady gminy są zawarte w statutach gmin. W przedmiotowych regulacjach wskazuje się, że protokoły z sesji winny mieć formę zwięzłego streszczenia i zawierać nr, datę i miejsce posiedzenia sesji rady, jak i stwierdzenie prawomocności posiedzenia tzw. kworum, a także stwierdzenie przyjęcia protokołu z poprzedniej sesji. Informację o zatwierdzeniu porządku obrad, przebieg obrad, streszczenie wystąpień i dyskusji oraz tekstów zgłoszonych lub przyjętych wniosków, zaś na życzenie mówcy – pełne przytoczenie użytych sformułowań. Istotne jest też zamieszczenie w protokole czasu trwania posiedzenia sesji, jak również złożenie pod protokołem podpisu przewodniczącego rady gminy i protokolanta, częstokroć również pieczęć rady gminy z podpisem przewodniczącego. Czuwanie nad sporządzeniem protokołu i jego treścią należy do przewodniczącego, co wynika z ogólnych kompetencji dotyczących przewodniczenia obradom sesji rady gminy.⁵³⁵ Niektóre gminy w swoich statutach bardzo precyzyjnie określają zakres i formę protokołu. Projekt protokołu jest udostępniany radnym w terminie określonym w statucie, jednak nie później niż z porządkiem obrad kolejnej sesji. Do projektu protokołu mogą być zgłoszone poprawki, w formie ustnej lub pisemnej, przed głosowaniem w sprawie jego przyjęcia, wówczas pracownik sporządzający projekt protokołu wprowadza uwagi i po przegłosowaniu i podpisaniu przez przewodniczącego, dokument jest gotowy do publikacji. Poza protokołem, w trakcie sesji może być sporządzany również stenogram dokumentujący pełen przebieg obrad. Zawiera on wszystkie wypowiedziane podczas obrad słowa, a także informację, kto je wypowiedział. Obydwa dokumenty są publikowane w BIP i na stronie internetowej gminy, obok już wcześniej zamieszczonego nagrania i informacji o wynikach głosowania.⁵³⁶

Doskonały przykład regulacji spełniającej wyżej wskazane elementy stanowi statut gminy Wolanów, zgodnie z którym z przebiegu sesji rady sporządza się protokół, który musi wiernie odzwierciedlać jej przebieg. Protokół z sesji powinien w szczególności zawierać nr, datę i miejsce odbywania sesji, godzinę jej rozpoczęcia i zakończenia oraz wskazywać podjęte uchwały, oraz stwierdzenie prawomocności posiedzenia, stwierdzenie przyjęcia protokołu z poprzedniej sesji, przyjęty porządek obrad, przebieg obrad, a w szczególności treść wystąpień albo ich streszczenie, teksty zgłoszonych, jak również uchwalonych wniosków, a ponadto odnotowanie faktu zgłoszenia pisemnych wystąpień. Dodatkowo protokół winien zawierać przebieg głosowania z wyszczególnieniem liczby głosów „za”,

⁵³⁵ P. Sadowski [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*, ...*op. cit.*, Legalis/el.

⁵³⁶ G. Zajączkowska [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*, ...*op. cit.*, Legalis/el.

„przeciw”, „wstrzymujących” oraz głosów nieważnych, a także wskazanie wniesienia przez radnego zdania odrębnego do treści uchwały, podpis przewodniczącego obrad i osoby sporządzającej protokół. W statucie gminy wskazano również, że do protokołu dołącza się listę obecności radnych oraz odrębną listę zaproszonych gości, jak i teksty przyjętych przez radę uchwał, oświadczenia i inne dokumenty złożone na ręce przewodniczącego. Uregulowano również obowiązek wyłożenia protokołu z sesji w urzędzie gminy do wglądu osób zainteresowanych. W statucie gminy wskazano również, że poprawki oraz uzupełnienia do protokołu powinny być wnoszone pisemnie przed terminem sesji lub ustnie na sesji rady gminy, podczas której następuje przyjęcie protokołu, jeśli zaś pisemny wniosek o dokonanie poprawek lub uzupełnienie protokołu nie został uwzględniony, wnioskodawca może wnieść sprzeciw do rady. Rada może przyjąć protokół z poprzedniej sesji dopiero po rozpatrzeniu wniesionego sprzeciwu.⁵³⁷

Po zakończeniu obrad komórka obsługująca radę przygotowuje komplet dokumentów takich jak uchwały i stanowiska rady, uchwalone podczas sesji oraz przedkłada je przewodniczącemu do podpisania. W zależności od typu, a także uwarunkowań organizacyjnych, dokumenty podpisywane są odręcznie lub kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Jeśli w urzędzie obowiązuje elektroniczny obieg dokumentów, to wszystkie osoby upoważnione do reprezentowania organu i parafowania pism muszą posiadać certyfikowany podpis elektroniczny. Kwalifikowany podpis elektroniczny może być użyty nie tylko do podpisania dokumentu, ale również do przekazania go za pośrednictwem EPUAP organom administracji rządowej. Po podpisaniu przez przewodniczącego, komórka obsługująca radę publikuje uchwały w Biuletynie Informacji Publicznej, a także przekazuje je do organu nadzorczego w celu weryfikacji ich legalności.⁵³⁸ Do zadań przewodniczącego rady gminy należy więc również podpisywanie uchwał organu stanowiącego, w tym również uchwał kierowanych do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Kompetencja do uczestniczenia w procesie promulgacji nie wynika wprost z gminnej ustawy samorządowej, co nie oznacza, że do zadań przewodniczącego rady gminy nie należy obowiązek podpisywania uchwał rady gminy i to w zakresie zarówno aktów, które są aktami prawa miejscowego, jak i tych o innym charakterze. Podpis pod daną uchwałą powinien być złożony

⁵³⁷ Uchwała Nr XXVIII/188/2020 rady gminy Wolanów z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia statutu gminy Wolanów, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Warszawa dnia 17 grudnia 2020 r., poz. 13040, (dostęp elektroniczny z dnia 23.04.2021r.).

⁵³⁸ G. Zajczkowska [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*, ...*op. cit.*, Legalis/el.

niezwłocznie, a jedyne dopuszczalne opóźnienia mogą wynikać z konieczności wykonania czynności techniczno-kancelaryjnych.⁵³⁹

⁵³⁹ P. Sadowski [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*, ...*op. cit.*, Legalis/el.

ROZDZIAŁ 4

Szczegółne zadania i kompetencje przewodniczącego rady gminy

4.1. Zadania i kompetencje przewodniczącego rady gminy o charakterze pracowniczym wobec organu wykonawczego gminy

Nauka prawa wyraźnie różnicuje kadencję organu wykonawczego od realnego okresu sprawowania przez niego funkcji. Zgodnie z gminną ustawą samorządową, dniem rozpoczęcia pełnienia obowiązków, jest dzień złożenia przez wójta ślubowania. Po złożeniu ślubowania organ wykonawczy pełni swoje obowiązki do dnia wyboru nowego wójta albo do dnia wygaśnięcia jego mandatu, przykładowo w wypadku śmierci lub odwołania wójta ze stanowiska. Kadencja wójta gminy jest, rozumiana jako czas jego urzędowania. Ustawodawca zrównał kadencję organu wykonawczego z kadencją rady gminy, poprzez regulację art. 26. ust. 2 u.s.g., zgodnie z którą kadencja wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy. Potwierdza powyższe E.Ura podkreślając, że zgodnie z wolą ustawodawcy kadencja wójta gminy rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy.⁵⁴⁰ Biorąc pod uwagę fakt, że co do zasady, wybory do rad gmin i wybory wójta są przeprowadzane w tym samym terminie, kadencja tych organów rozpoczyna się równocześnie, a i termin zakończenia kadencji wójta jest tożsamy z terminem zakończenia kadencji rady gminy⁵⁴¹.

Między czasem trwania kadencji wójta, a okresem rzeczywistego pełnienia przez niego obowiązków nie należy jednak stawiać znaku równości. Dowodzi tego, w szczególności regulacja art. 29 ust.1. u.s.g. wskazująca, że po upływie kadencji wójta, pełni on swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta lub też osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji wójta. Wyraźnie następuje tu rozdzielnie czasowe okresu trwania funkcji i czasu trwania pełnienia obowiązków. Z kolei regulacja art. 29a ust.1 u.s.g. wskazuje termin objęcia obowiązków przez wójta, co następuje z chwilą złożenia wobec rady gminy ślubowania. Zakończenie pełnienia obowiązków przez wójta następuje z chwilą objęcia obowiązków przez nowo wybranego włodarza gminy.

⁵⁴⁰E. Ura, Wpływ wyników wyborów samorządowych na status prawny pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego, *Samorząd Terytorialny*, 2014, nr 7-8, s. 69-76.

⁵⁴¹Cz. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...op. cit.*, art. 26, LEX/el.

Z upływem kadencji wójta, przedłużonej o okres pełnienia obowiązków, o którym mowa w art. 29 ust. 1 u.s.g., rozwiązuje się stosunek pracy łączący go z urzędem gminy. Ma to miejsce również w przypadku ponownego wyboru wójta na następną kadencję⁵⁴².

Zaznaczyć należy, że wśród pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, wyłącznie w stosunku do wójta gminy, wybór skutkuje jednocześnie nawiązaniem stosunku pracy. Powstaje zatem sytuacja, że wybór danej osoby na stanowisko wójta gminy w wyborach bezpośrednich powoduje nie tylko objęcie funkcji organu wykonawczego, ale jednocześnie osoba ta staje się pracownikiem urzędu gminy zatrudnionym na podstawie wyboru. Do stosunku pracowniczego łączącego wójta z urzędem gminy zastosowanie znajduje u.p.s. oraz posiłkowo regulacje zawarte w k.p.. Przepisy u.p.s. mają charakter szczególny względem unormowań kodeksu pracy. Zgodnie z art. 43 u.p.s. w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie odpowiednie zastosowanie mają przepisy k.p. Przy stanowieniu regulacji prawnych określających status pracowników samorządowych celem ustawodawcy było zagwarantowanie zawodowego, rzetelnego oraz bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny⁵⁴³.

W tym miejscu należy wspomnieć, że pierwsza u.p.s. z 1990 r. nieco odmiennie niż obecnie regulowała stosunki pracownicze między wójtem a urzędem gminy. Ustawodawca w art. 2 pkt.1) lit. c) u.p.s. przewidywał bowiem, że podstawą zatrudnienia pracowników samorządowych pochodzących z wyboru w urzędzie gminy są postanowienia statutu gminy. Na gruncie ówczesnych przepisów, obowiązujących do roku 2002 r. o tym, czy wójt wykonywał swoje obowiązki w ramach stosunku pracy czy społecznie, decydowały regulacje statutowe danej gminy, mogące lub nie przewidywać obowiązku zatrudnienia wójta w urzędzie na podstawie stosunku pracy. Pierwotne regulacje opierały się na koncepcji, wedle której, dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta należało do rady gminy. Ustawodawca dopuszczał jednak możliwość scedowania tych kompetencji przez radę gminy na jej przewodniczącego. Stanowił o tym art. 4 pkt. 1) u.p.s. określający, że czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za podmioty będące pracodawcami samorządowymi⁵⁴⁴, dokonuje albo organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego albo w zakresie ustalonym przez ten organ w odrębnej uchwale, jego przewodniczący, z zastrzeżeniem, że uchwała ta nie może obejmować prawa do ustalania przez przewodniczącego rady gminy

⁵⁴² A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ... *op. cit.*, art.20, LEX/el.

⁵⁴³ *Ibidem*.

⁵⁴⁴ Zgodnie z art. 1 pkt 3) u.p.s. z 1990 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 124), ustawa określa status prawny pracowników zatrudnionych w: urzędzie gminy, w jednostkach pomocniczych gminy oraz w gminnych jednostkach i zakładach budżetowych;

wynagrodzenia organu wykonawczego gminy. W powyższy sposób ustawodawca wykluczył jednocześnie dopuszczalność cesji kompetencji rady gminy w przedmiocie kształtowania wysokości wynagrodzenia wójta na inny podmiot, zastrzegając, że do wyłącznej kompetencji organu uchwałodawczego należą sprawy związane z wynagrodzeniem włodarza gminy⁵⁴⁵.

Obowiązująca aktualnie u.p.s. kształtuje samorządowe stosunki pracownicze względem organu wykonawczego ustalając, że wójt ma status pracownika samorządowego oraz uprawniając do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta trzy różne grupy podmiotów. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.p.s. pracodawcą wójta jest urząd gminy, z kolei czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy. Drugim podmiotem uprawnionym zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych do dokonywania z włodarzem gminy „pozostałych czynności” z zakresu prawa pracy jest wyznaczona przez wójta osoba zastępująca lub sekretarz gminy, zaś trzecim organem wskazywanym przez ustawodawcę jako właściwym do ustalania wynagrodzenia wójta jest rada gminy, która czyni to w drodze uchwały. Przedmiotowa regulacja koresponduje z treścią art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g., w myśl którego do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, jak i stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.⁵⁴⁶

Kierunek zmian regulacji ustawy o pracownikach samorządowych odnośnie dokonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta gminy, wskazuje na stopniowe wzmacnianie pozycji prawnej przewodniczącego rady gminy. Ustawodawca z biegiem czasu zastrzegł dla niego indywidualne, odrębne od rady gminy kompetencje związane uprawnieniem do samodzielnego dokonywania czynności wobec wójta gminy polegających na nawiązywaniu i rozwiązaniu stosunku pracy. Jednakże kwestie związane z wynagrodzeniem organu wykonawczego w dalszym ciągu pozostawiono organowi uchwałodawczemu gminy. Obecnie, zgodnie z przepisami u.p.s., nie ma żadnych wątpliwości, że wraz z wyborem osoby na stanowisko wójta obligatoryjnie następuje zatrudnienie jej w urzędzie gminy. Jednakże zastrzec należy, że zatrudnienie wójta w urzędzie nie oznacza automatycznie obowiązku zawarcia z nim przez urząd gminy formalnej umowy o pracę⁵⁴⁷. Wręcz przeciwnie, praktyka stosowania przepisów wskazuje, że przyjęte jest, iż wójt jako

⁵⁴⁵ u.p.s. z 1990 r.

⁵⁴⁶ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt II SA/Go 788/09, Legalis numer 756594.

⁵⁴⁷ A. Świątkowski, [w:] Kodeks pracy. Komentarz, (red. L. Florek), wyd. 6, Warszawa 2018, Opublikowano: LEX/el.

organ pochodzący z wyboru, jest pracownikiem samorządowym, ale nie jest zawierana z nim odrębna, pisemna umowa o pracę⁵⁴⁸.

Dowodem istotnej roli przyznanej przez ustawodawcę przewodniczącemu rady gminy jest powierzenie mu wyłącznej kompetencji do dokonywania wobec wójta czynności z zakresu prawa pracy, związanych z zatrudnianiem wójta w urzędzie i dotyczących nawiązywania oraz rozwiązywania stosunku pracy, w tym również określania oraz informowania wójta o najważniejszych elementach łączącego go z urzędem stosunku pracy⁵⁴⁹. W tym przedmiocie kompetencje przewodniczącego rady gminy mają charakter wyłączny, ponieważ nie posiada ich żaden inny radny samorządowy. Nie oznacza to jednak, że w razie niemożności ich realizowania z przyczyn obiektywnych, przewodniczący rady gminy nie może delegować swoich zadań na wybranego zastępcę. W tej sytuacji zastosowanie znajdzie regulacja art. 19 ust. 2 u.s.g. w zw. z art. 8 u.p.s., zgodnie z którą zadania przewodniczącego organu uchwałodawczego, w razie jego nieobecności wykonuje wiceprzewodniczący wskazany przez przewodniczącego, a w braku wskazania, wiceprzewodniczący rady najstarszy wiekiem. Przekazanie zadań i kompetencji przewodniczącego rady gminy może bowiem dotyczyć tylko wskazanych w ustawie podmiotów oraz tych zadań, które z mocy prawa należą do przewodniczącego rady, a wynikają z gminnej ustawy samorządowej, jak i z innych przepisów prawnych, w tym w szczególności u.p.s.⁵⁵⁰

Zgodnie z przepisami gminnej ustawy samorządowej nie ma więc żadnych wątpliwości, że wójt jest pracownikiem samorządowym, a jego pracodawcą jest urząd gminy. Urząd gminy, zgodnie z doktryną prawa administracyjnego jest jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej oraz stanowi aparat pomocniczy wójta. Urząd w strukturach gminy jest wydzielony organizacyjnie, kompetencyjnie, ale nie prawnie, zaś celem jego działalności jest wykonywanie zadań publicznych gminy. Na gruncie prawa administracyjnego urząd gminy działa w imieniu i na rachunek organu założycielskiego, czyli gminy, a co za tym idzie nie posiada odrębnej podmiotowości prawnej wobec gminy, z wyjątkiem wynikającym z przepisów prawa pracy⁵⁵¹. Wyjątek od powyższej zasady formułuje więc wyłącznie art. 3 k.p., definiujący pojęcie pracodawcy wskazując, że pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej,

⁵⁴⁸ L. Florek, [w:] Kodeks pracy. Komentarz, (red. L. Florek), wyd. 6, Warszawa 2018, Opublikowano: LEX/el.

⁵⁴⁹ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*op. cit.*, art. 26, LEX/el.

⁵⁵⁰ M. Augustyniak, B. Przywora, Organizacja wewnętrzna rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Analiza prawna z wzorami dokumentów, Warszawa 2020, LEX/el.

⁵⁵¹ M. Tomaszewska [w:] Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, K. W. Baran (red.), Warszawa 2021, art. 8., LEX/el.

a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników⁵⁵². Wobec powyższego, odmiennie niż na gruncie administracyjnoprawnym, w ramach stosunków wynikających z prawa pracy to urząd gminy ma podmiotowość prawną i jest pracodawcą dla zatrudnianych w nim pracowników. Dotyczy to również zatrudnionego w nim wójta gminy⁵⁵³.

Wskazać należy, że zgodnie z przepisami prawa pracy za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną, czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba⁵⁵⁴. Równocześnie każdy pracodawca samorządowy jest jednostką organizacyjną, a względem każdego pracownika samorządowego musi zostać określony podmiot czy organ pełniący wobec niego wszystkie role wynikające z przepisów prawa pracy i z konieczności należytej reprezentacji jednostki organizacyjnej. Musi zatem być wskazany pracodawca w sensie formalnym. Obligatoryjnie powinien zostać oznaczony podmiot lub podmioty, który będzie wykonywał wobec pracownika czynności z zakresu prawa pracy oraz wszelkie inne obowiązki pracodawcy, a także posiadał będzie wobec pracownika dostateczną władzę dla wymuszenia zachowań koniecznych w świetle prawa. Są to składowe stanowiące minimum do spełnienia przez pracodawcę.⁵⁵⁵ Wszelkie te elementy muszą być zrealizowane również wobec wójta gminy jako pracownika, z tym zastrzeżeniem, że względem organu wykonawczego ustawodawca wprost wskazuje, w powyższym zakresie jako właściwe aż trzy grupy podmiotów.

W doktrynie jednoznacznie przyjmuje się, że brzmienie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych w sposób wyraźny określa, że pracodawcą samorządowym jest urząd gminy, a nie członek organu wykonawczego, zaś czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy samorządowego wykonuje w stosunku do pracowników urzędu wójt⁵⁵⁶. Z kolei w art. 8 ust. 2 u.p.s. określono katalog podmiotów uprawnionych do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec organu wykonawczego. Ustawa przewiduje 3 rodzaje podmiotów dokonujących czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta. Są nimi przewodniczący rady gminy, rada gminy oraz sekretarz gminy lub inna wyznaczona przez wójta osoba. Przewodniczący organu stanowiącego i kontrolnego jest uprawniony wykonywać wobec organu wykonawczego czynności z zakresu prawa pracy

⁵⁵² art.3 k.p.

⁵⁵³ M. Tomaszewska [w:] Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, ...*op. cit.*, art. 8, LEX/el.

⁵⁵⁴ art.3(1) k.p.

⁵⁵⁵ S. Płażek, Przełożeni pracownika samorządowego zatrudnianego na podstawie wyboru [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), Warszawa 2014, LEX/el.

⁵⁵⁶ E. Ura Elżbieta, [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, (red.) K. Małysa-Sulińska M. Stec, Warszawa 2014, LEX/el.

związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy. Rada Gminy jako ciało kolegialne, w drodze uchwały, jest właściwa do ustalania wynagrodzenia wójta, zaś sekretarz gminy lub inna wyznaczona przez wójta osoba zastępująca, wykonują zgodnie z ustawą tak zwane „pozostałe czynności”⁵⁵⁷.

S. Płażek wskazuje, na problematykę określenia reprezentacji pracodawcy względem organu wykonawczego gminy, która w przypadku wójta, podzielona jest między trzy podmioty, a może nawet pomiędzy większą ich liczbę. Po pierwsze dlatego, że przecież i organ nadzoru niejednokrotnie kończy stosunek pracy wójta gminy, czy też czynią to wyborcy poprzez referendum. Po drugie dlatego, że w ocenie autora nie jest jasne, czy sformułowana w art. 8 ust. 2 u.p.s. alternatywa sekretarz lub inna „osoba zastępująca wyznaczona przez wójta” jest alternatywą rozłączną czy nie. Zdaniem S. Płażek nie ma podstaw do traktowania tej alternatywy jako rozłącznej, a tym samym nie ma też przeszkód, by podzielić kompetencje pracodawcy pomiędzy sekretarza i innego pracownika, jak i pozwolić obu tym osobom działać równolegle. Ponadto, nie ma też przeciwności ku temu, by ustanowić możliwość wzajemnego zastępowania się sekretarza i innego wyznaczonego pracownika pod ich nieobecność, co byłoby rozwiązaniem uzasadnionym praktycznie.⁵⁵⁸

Kompetencje przewodniczącego rady gminy względem wójta w relacjach pracowniczych polegają na uprawnieniu do nawiązania stosunku pracy z organem wykonawczym gminy. Ponadto, obowiązkiem przewodniczącego rady jest, w szczególności zapoznanie wójta z obowiązującym go czasem pracy, terminami wypłaty wynagrodzenia czy ze sposobem potwierdzania obecności w pracy. Wobec braku w ustawie o pracownikach samorządowych szczególnych unormowań dotyczących szczegółowych kompetencji przewodniczącego rady gminy w powyższym zakresie, pomocna jest regulacja kodeksu pracy. Czynności dokonywane przez przewodniczącego rady wobec wójta mieszczą się w obszarze uregulowanym w art. 11 k.p., z którego wynika, że nawiązanie stosunku pracy oraz ustalenie warunków pracy i płacy, bez względu na podstawę prawną tego stosunku wymaga zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika. Czynnością w ramach stosunku pracy będzie więc nawiązanie stosunku pracy, a następnie potwierdzenie w formie pisemnej warunków pracy i płacy. Zakres czynności dokonywanych przez przewodniczącego organu uchwałodawczego gminy ma swoje ograniczenia, stąd w treści stosunku pracy potwierdza on to, co zostało ukształtowane przez radę gminy w przedmiocie wysokości

⁵⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁵⁸ S. Płażek, *Przełożeni pracownika samorządowego zatrudnianego na podstawie wyboru [w:] Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, K. Małyś-Sulińska, M. Stec (red.), Warszawa 2014, LEX/el.

wynagrodzenia wójta gminy⁵⁵⁹. Nie ma wątpliwości, że do nawiązania stosunku pracy z wójtem jest wymagane złożenie zgodnych oświadczeń woli przez wójta gminy oraz przewodniczącego rady gminy.

Potwierdza powyższe wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 sierpnia 1977 r. sygn. akt I PRN 112/77, w którym wskazano, że do skutecznego nawiązania stosunku pracy wymagane jest złożenie zgodnych oświadczeń woli pracownika oraz zakładu pracy. Oświadczenie woli może być wyraźne i ujęte w formie pisemnej, jak tego wymagają przepisy kodeksu pracy, bądź też dorozumiane, wynikające z zachowania się stron. Z dorozumianym zawarciem umowy o pracę mamy do czynienia w szczególności wówczas, gdy zakład pracy dopuszcza pracownika do wykonania pracy i płaci mu wynagrodzenie.⁵⁶⁰

Ustawodawca milczy jednak, co należy zrobić w przypadku, gdy przewodniczący rady gminy nie zechce terminowo realizować swoich obowiązków z zakresu prawa pracy wobec organu wykonawczego gminy oraz nie wyraża woli współdziałania ani z wójtem ani z urzędem. Ustawa o samorządzie gminnym ani też ustawa o pracownikach samorządowych nie zawierają regulacji nakazujących przewodniczącemu rady gminy, pod jakąkolwiek sankcją, dokonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta. Problem ten jest szczególnie istotny z uwagi na fakt, iż obecnie wiele samorządów boryka się z antagonizmami politycznymi i światopoglądowymi zaistniałymi w relacjach między organem wykonawczym a organem uchwałodawczym, na czele którego stoi przewodniczący rady gminy. Niestety coraz częściej w realiach funkcjonowania jednostek samorządowych pojawia się problem celowej opieszałości, celowego zaniechania określonych obowiązków, z uwagi na konflikt między organami. W mojej ocenie ustawodawca nie poczynił regulacji w przedmiotowym zakresie, bowiem jak można przypuszczać tworząc samorząd terytorialny i kształtując prawa oraz obowiązki poszczególnych organów, zakładał ich współdziałanie. Wobec powyższego w przypadku zaniechań wykonywania obowiązków z zakresu prawa pracy przez przewodniczącego rady należałoby się posiłkować instrumentami, które oferuje prawo cywilne. W szczególności możliwość działania zapewnia art. 64 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny⁵⁶¹ formułujący tak zwane zastępcze oświadczenie woli. Rzeczona regulacja prawna stanowi, że prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek danej osoby do złożenia oznaczonego oświadczenia woli, zastępuje to oświadczenie. Cechą orzeczenia wydanego w omawianym trybie jest to, że orzeczenie nie

⁵⁵⁹ M. Tomaszewska [w:] Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, ...*op. cit.*, art. 8, LEX/el.

⁵⁶⁰ Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 sierpnia 1977 r., sygn. akt I PRN 112/77, Legalis nr 20318.

⁵⁶¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)

zobowiązuje dłużnika do dokonania określonej czynności, a zastępuje jego oświadczenie woli, do którego złożenia był zobowiązany i którego z własnej woli nie złożył. Procedura ta zdaje się być jednak bardzo skomplikowana i czasochłonna względem istoty oświadczeń, do złożenia których obowiązany jest przewodniczący rady gminy wobec wójta, jednakże można wyobrazić sobie sytuacje, w których jej zastosowanie może się stać konieczne.

Również aktualne orzecznictwo sądowe wskazuje na właściwość w sprawach pracowniczych dotyczących wójta gminy drogi przed sądem powszechnym, nie zaś sądów administracyjnych. Tytułem przykładu powołać można postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1534/12, w którym wskazano, że sprawy ze stosunku pracy, w tym sprawy wynagrodzenia nie należą do spraw z zakresu administracji publicznej. Właściwą drogą do rozstrzygania sporów ze stosunku pracy jest droga postępowania przed sądem powszechnym⁵⁶². Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w postanowieniu z dnia 16 stycznia 2015 r., sygn. akt III SA/Gd 1037/14, w którym wskazano, że sprawy ze stosunku pracy, w tym sprawy wynagrodzenia, nie należą do spraw z zakresu administracji publicznej, dlatego też sąd administracyjny nie posiada kompetencji do kontrolowania aktów organów jednostek samorządu terytorialnego podjętych w sprawach wynagrodzenia organu wykonawczego. Właściwą drogą rozstrzygania sporów ze stosunku pracy jest droga postępowania przed sądem powszechnym.⁵⁶³

W mojej ocenie powołane powyżej stanowisko judykatury potwierdza również pośrednio, iż w braku dokonania czynności związanych z nawiązaniem stosunku pracy z wójtem przez przewodniczącego rady gminy, odpada możliwość wniesienia skargi wójta na bezczynność przewodniczącego rady. Po pierwsze dlatego, że przepisy k.p.a. umożliwiające wniesienie skargi na bezczynność odnoszą się do bezczynności organu, zaś przewodniczący rady gminy nie jest ustawowym organem gminy lecz organem wewnętrznym rady. Ponadto, jest to procedura przeprowadzana w trybie administracyjnym, nienależąca zgodnie z bieżącym orzecznictwem sądowym do spraw z zakresu prawa pracy podlegających pod właściwość sądów powszechnych.

Poza złożeniem oświadczenia woli określonej treści wobec wójta gminy, przewodniczący rady ma również obowiązek dopełnić wobec niego innych czynności, zwłaszcza informacyjnych. Zakres obowiązków informacyjnych przewodniczącego rady

⁵⁶² Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1534/12, LEX nr 1327929.

⁵⁶³ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 16 stycznia 2015 r., sygn. akt III SA/Gd 1037/14, Legalis Numer 1183510.

związany z nawiązaniem stosunku pracy z organem wykonawczym precyzuje i określa art. 29 k.p. Wskazuje się, że przedmiotowe czynności to, głównie zaznajomienie wójta przez przewodniczącego rady gminy z obowiązującymi go normami czasu pracy, obowiązującej pracownika dobowej i tygodniowej normie czasu pracy, częstotliwości wypłat wynagrodzenia za pracę oraz wymiarze przysługującego mu jako pracownikowi urlopu wypoczynkowego⁵⁶⁴.

Do przewodniczącego rady gminy należy więc określenie warunków pracy wójta, w szczególności wskazanie rodzaju pracy, miejsca jej wykonywania, wymiaru czasu pracy i terminu jej rozpoczęcia. Oznacza to zasadność sporządzenia stosownego dokumentu, podpisania go przez przewodniczącego rady i doręczenia wójtowi, a także odebrania oświadczenia woli wójta o jego przyjęciu. Może się to odbyć przykładowo poprzez złożenie podpisu przez wójta na kopii dokumentu, a kolejno złożenia kopii do jego akt osobowych. Przewodniczący powinien wykonać obowiązki, które na pracodawcę nakłada art. 29 § 3 k.p. nie później niż w ciągu siedmiu dni od dnia nawiązania stosunku pracy⁵⁶⁵.

Wskazać należy również na pogląd bardziej liberalny w przedmiotowym zakresie, zgodnie z którym ze względu na fakt, że zasadniczo pracodawcą jakim jest urząd gminy, jako zatrudniający więcej niż pięciu pracowników, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa pracy ma obowiązek ustalenia regulaminu pracy, to w konsekwencji powyższego odpada ciążący na przewodniczącym organu uchwałodawczego obowiązek informowania wójta o dodatkowych warunkach jego zatrudnienia, o których mowa w art. 29 § 3 k.p., przykładowo dotyczący przyjętego u pracodawcy sposobu potwierdzania przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy, gdyż pozostają one unormowane regulaminowo i kompleksowo dla wszystkich pracowników urzędu. Ponadto, poinformowanie pracownika – wójta o jego pozaregulaminowych warunkach zatrudnienia może nastąpić również poprzez pisemne wskazanie mu odpowiednich przepisów prawa pracy, zasada ta ma również zastosowanie do poinformowania pracownika- wójta o zmianie jego warunków zatrudnienia. Potwierdza powyższe S. Płażek wskazując, że czynności związane z nawiązaniem lub rozwiązaniem stosunku pracy, to z pewnością nie wyłącznie te polegające na samym nawiązywaniu i rozwiązywaniu stosunku pracy, gdyż przewodniczący rady gminy jest w szczególności właściwy do odebrania oświadczenia wójta o przyjęciu stosunku pracy oraz do dokonywania czynności techniczno-organizacyjnych towarzyszących rozpoczynaniu pracy, przykładowo takich jak poinformowanie o miejscu i czasie rozpoczęcia pracy, normach czasu pracy, wymiarze etatu, urlopie. W ocenie autora brak jest jednak refleksji ustawodawcy,

⁵⁶⁴ art.29 k.p.

⁵⁶⁵ art.29 k.p.

względem tego, na czym powinno polegać dokonywanie czynności związane z rozwiązaniem stosunku pracy wójta.⁵⁶⁶

Ponadto, poza kompetencjami przewodniczącego rady wynikającymi z regulacji art. 8 ust. 2 u.p.s. w zakresie uprawnienia do wykonywania wobec wójta czynności z zakresu prawa pracy, w przedmiocie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy z piastunem tej funkcji, do kompetencji przewodniczącego organu uchwałodawczego należy również możliwość przygotowania projektu uchwały w sprawie ustalenia wysokości wynagrodzenia wójta, które ustala rada gminy.⁵⁶⁷ Wobec powyższego mimo, że to rada gminy w drodze uchwały ustala wynagrodzenie wójta, to również w tym względzie przewodniczący rady gminy powinien skorzystać z przysługującej mu inicjatywy uchwałodawczej i wystąpić do rady z propozycją podjęcia uchwały. Ponadto, jako radny uczestniczy on również w określaniu wysokości należnego organowi wykonawczemu wynagrodzenia, częstokroć mając w tym zakresie rolę wiodącą, gdyż może ustalić z radą poziom wynagrodzenia włodarza gminy, oczywiście w zakresie przewidzianym przepisami prawa, a także umieścić opracowany projekt uchwały w porządku obrad najbliższej sesji rady gminy. Częstokroć to przewodniczący rady gminy jako wnioskodawca uchwały wnosi projekt uchwały w sprawie wynagrodzenia wójta pod obrady rady gminy. Podkreślić należy, że umieszczenie regulacji prawnej dotyczącej ustalania wynagrodzenia wójta w gminnej ustawie ustrojowej, a także przyznanie radzie gminy kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w tym zakresie wskazuje, że ten element stosunku pracy wójta jest określany jednostronnym, władczym oświadczeniem woli organu stanowiącego gminy, zastępującego pracodawcę.⁵⁶⁸

Konsekwencją podziału kompetencji do wykonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec wójta gminy pomiędzy trzy różne podmioty, jest problematyka określenia podmiotu, któremu przysługuje prawo do reprezentowania urzędu gminy jako pracodawcy wójta w postępowaniu sądowym. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 30 stycznia 2012 r., sygn. akt III SA/Lu 767/11 wskazano, że w sporze dotyczącym nawiązania lub rozwiązania stosunku pracy organem reprezentującym urząd gminy może być jedynie przewodniczący rady gminy, kolejno w sporze dotyczącym wynagrodzenia wójta organem upoważnionym do reprezentowania urzędu może być jedynie rada gminy, zaś w sporze dotyczącym innych spraw, osobą reprezentującą urząd będzie wyznaczony do tego przez wójta pracownik lub sekretarz

⁵⁶⁶S. Płażek, Przełożeni pracownika samorządowego zatrudnianego na podstawie wyboru ...*op. cit.*, LEX/el.

⁵⁶⁷P. Sadowski [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*.....*op. cit.*, Legalis/el.

⁵⁶⁸Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Lublinie z dnia 22 września 2009 r., sygn. akt III SA/Lu 396/09, Legalis Numer 367891.

gminy⁵⁶⁹. Niemniej jednak w doktrynie wskazuje się również, że rozstrzygając kwestię reguł reprezentacji pracodawców w sporach przed sądami pracy, należy mieć na uwadze, że przepisy prawa procesowego są subsydiarne wobec przepisów prawa materialnego, które w przypadku spraw z zakresu prawa pracy wyznaczają odmienne niż w sprawach ze stosunków cywilnych reguły reprezentacji pracodawców w postępowaniu sądowym.⁵⁷⁰ Konkludując wskazać należy, że ustawodawca zastrzegł w zakresie określonych czynności z zakresu prawa pracy, dokonywanych wobec wójta, wyłączną kompetencję przewodniczącego rady gminy oraz rady gminy, w pozostałym zakresie czynności te dokonywane są przez osobę wyznaczoną przez wójta lub sekretarza gminy. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie oznacza, że kompetencja sekretarza do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy względem wójta gminy aktualizuje się w każdej sytuacji, gdy wójt nie wyznaczył w tym zakresie innej osoby lub też gdy zakres czynności objętych kompetencjami tej innej osoby nie obejmuje danej czynności z zakresu prawa pracy.⁵⁷¹

4.2. Zadania i kompetencje przewodniczącego rady gminy wynikające z ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne

Na tle ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne wyróżniamy szczególne zadania oraz kompetencje przewodniczącego rady gminy.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,⁵⁷² określa ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe w rozumieniu przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Ponadto, co szczególnie istotne w art. 2. pkt 6) ustawa określa także ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, zastępców wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, skarbników gmin, sekretarzy gmin, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osoby zarządzające

⁵⁶⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Lublinie z dnia 30 stycznia 2012 r., sygn. akt III SA/Lu 767/11, LEX nr 1121689.

⁵⁷⁰ A. Rycak [w:] Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, M. Rycak, J. Stelina, J. Stępień, A. Rycak (red.), Warszawa 2016, art. 8. LEX/el.

⁵⁷¹ P. Walczak [w:] Dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta gminy, Kontrola zarządcza w jednostkach sektora publicznego, 2019, Nr 3, str. 6.

⁵⁷² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1110).

i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta, burmistrza, prezydenta miasta.⁵⁷³ Z kolei w art. 4. ustawy antykorupcyjnej określono zakazy prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby wymienione w ustawie w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji. Dodatkowy zakaz, ponad te wskazane w katalogu zawartym w art. 4 ustawy antykorupcyjnej, względem wójta gminy formułuje art. 4a ustawy antykorupcyjnej. Regulacja art. 4a została dodana do ustawy antykorupcyjnej ustawą o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 października 2021 r.⁵⁷⁴, która weszła w życie 1 stycznia 2022 r. Art. 4a formułuje zakaz zatrudnienia wójta w spółkach z udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego albo wykonywania przez niego innych czynności w takich spółkach, z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych w ustawie. Celem ustawodawcy było nie tylko określenie ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej przez określone podmioty czy organy, ale również zastrzeżenie sankcji na wypadek nie respektowania przez nie ustanowionych ograniczeń.

Ustawodawca wyodrębnił sankcje dotyczące naruszenia zakazów określonych w ustawie antykorupcyjnej w dwojaki sposób. Po pierwsze, w zależności od podmiotu który dopuszcza się naruszenia, czy też zajmowanej przez niego funkcji, a po drugie w zależności od tego, czy rozpoczęcie zakazanej działalności poprzedzało powołanie na funkcję publiczną, czy też następowało już po tym powołaniu. Jeśli zaś podjęcie zakazanej działalności nastąpiło po powołaniu na jedną z określonych w ustawie funkcji publicznych, ustawodawca wyróżnił pięć grup możliwych do zastosowania sankcji⁵⁷⁵.

Jedną z najbardziej rygorystycznych konsekwencji naruszenia ustawy antykorupcyjnej odnośnie samorządu terytorialnego jest wygaśnięcie mandatu wójta gminy, w konsekwencji naruszenia zakazów, określonych w art. 4 oraz art. 4a ustawy antykorupcyjnej związanych z pełnieniem funkcji lub prowadzeniem działalności gospodarczej.⁵⁷⁶ Wygaśnięcie mandatu włodarza gminy, stwierdza rada gminy w drodze uchwały, która winna zostać podjęta najpóźniej po upływie miesiąca od dnia wystąpienia przesłanek wygaśnięcia mandatu. W doktrynie wskazuje się, że jest to termin instrukcyjny, co oznacza, że uchwała rady może

⁵⁷³ *Ibidem*.

⁵⁷⁴ Ustawa o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 października 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2054).

⁵⁷⁵ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz, 2021, art. 5, LEX/el.

⁵⁷⁶ *Ibidem*.

być podjęta także po jego upływie⁵⁷⁷. Przedmiotowe stanowisko wyraża w szczególności A. Rzetecka-Gil, wskazując, iż uchwała organu stanowiącego gminy w sprawie wygaśnięcia mandatu wójta powinna być podjęta w terminie miesiąca od dnia zaistnienia przyczyny uzasadniającej wygaśnięcie mandatu. Termin ten ma charakter instrukcyjny oraz porządkowy, a więc uchwała rady gminy może być również podjęta po jego upływie⁵⁷⁸.

Pogląd ten znajduje również aprobatę w orzecznictwie sądowym, między innymi w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r. sygn. akt II OSK 1425/19, w którym przyjęto, że wygaśnięcie mandatu wójta w konsekwencji naruszenia ustawy antykorupcyjnej następuje z mocy prawa. Ustawodawca wymaga jednak stwierdzenia tego faktu przez radę gminy w drodze uchwały. Jednakże, gdyby organ uchwałodawczy gminy nie wywiązywał się ze swoich obowiązków w przedmiotowym zakresie, wojewoda jest kompetentny do wydania zarządzenia zastępczego stwierdzającego, iż mandat wójta wygasł. Zarówno uchwała rady gminy, jak i zarządzenie zastępcze wojewody jedynie potwierdzają fakt wygaśnięcia mandatu, a więc skutek prawny, jaki nastąpił z mocy ustawy z chwilą wystąpienia zdarzenia powodującego wygaśnięcie mandatu. Zatem zarówno uchwała jak i zarządzenie mają charakter deklaratoryjny.⁵⁷⁹

Przed procedowaniem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić organowi wykonawczemu złożenie wyjaśnień⁵⁸⁰. Wyjaśnienia składane przez organ wykonawczy gminy mogą mieć istotne znaczenie dla ustaleń faktycznych, a w konsekwencji stwierdzenia, czy zasadnym jest podjęcie uchwały wygaszającej mandat wójta. Prawo wójta do złożenia wyjaśnień można też traktować jako swoiste prawo do obrony przed zarzutami dotyczącymi działań będących podstawą pozbawienia mandatu. W nauce prawa wskazuje się, że złożenie przez wójta gminy rezygnacji z uprawnienia do składania wyjaśnień nie ma żadnego wpływu na byt prawny uchwały rady gminy stwierdzającej wygaśnięcie jego mandatu. Nadto podkreśla się, że organ uchwałodawczy gminy nie jest związany treścią złożonych przez wójta wyjaśnień.⁵⁸¹

Do obowiązków przewodniczącego rady gminy należy niezwłoczne przesłanie wojewodzie oraz komisarzowi wyborczemu, uchwały rady gminy o wygaśnięciu mandatu

⁵⁷⁷ A. Wierzbica, Sankcje za naruszenie ustawowych zakazów przez funkcjonariuszy samorządowych [w:] Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2008, LEX/el.

⁵⁷⁸ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej ...*op. cit.*, art. 5, LEX/el.

⁵⁷⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1425/19, LEX nr 2753273.

⁵⁸⁰ A. Wierzbica, Sankcje za naruszenie ustawowych zakazów przez funkcjonariuszy... *op. cit.*, LEX/el.

⁵⁸¹ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej ...*op. cit.*, art. 5, LEX/el.

wójta gminy.⁵⁸² Ponadto, przewodniczący rady gminy jako podmiot organizujący pracę rady, winien dołożyć należytej staranności celem zapewnienia możliwości złożenia wyjaśnień przez włodarza gminy przed podjęciem uchwały rady gminy w sprawie wygaśnięcia jego mandatu. W tym celu przewodniczący powinien przykładowo przewidzieć na tę okoliczność dodatkowy punkt w porządku obrad sesji rady gminy obejmujący wysłuchanie wójta, przed punktem dotyczącym podejmowania uchwał rady gminy. Ponadto, obowiązkiem przewodniczącego jest zapewnienie terminowego podjęcia uchwały stwierdzającej wygaszenie mandatu wójta we wskazanym w ustawie terminie. W związku z tym miesięczny termin wskazany w ustawie antykorupcyjnej jako czas na podjęcie uchwały, przewodniczący winien mieć na względzie przy planowaniu kalendarza posiedzeń organu stanowiącego i zwołać sesję z odpowiednim wyprzedzeniem, zapewniającym terminowe załatwienie sprawy przez organ. Przewodniczący rady gminy, ma do tego stosowne narzędzia oraz kompetencje, gdyż to on decyduje, kiedy odbędzie się sesja rady gminy oraz co będzie przedmiotem jej obrad. Dodatkowo przewodniczący, dysponuje prawem do wnoszenia na sesję przygotowanych projektów uchwał, co więcej ponosi też odpowiedzialność za to, by organ uchwałodawczy procedował na podstawie i w granicach prawa.

Dalsze obostrzenia ustawy antykorupcyjnej dotyczą w szczególności naruszenia zakazów określonych w art. 4 tejże ustawy przez określoną przez ustawodawcę grupę podmiotów, do której należą zastępcy wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, jak i skarbnik gminy, sekretarzy gminy, kierownicy jednostek organizacyjnych gminy, osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta, burmistrza, prezydenta miasta.⁵⁸³ Dokonane naruszenia przepisów ustawy antykorupcyjnej mogą spowodować konsekwencje względem wskazanych powyżej osób, w postaci odwołania z zajmowanego stanowiska albo rozwiązania stosunku pracy, przy czym zarówno odwołanie, jak i rozwiązanie umowy o pracę równoznaczne jest z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. Ponadto, zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2016 r. sygn. akt I PK 178/15, rozwiązanie umowy o pracę w trybie art. 5 ust. 2 i ust. 6 ustawy antykorupcyjnej wymaga również zaistnienia przesłanki w postaci winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa⁵⁸⁴.

⁵⁸² A. Wierzbica, Sankcje za naruszenie ustawowych zakazów przez funkcjonariuszy... *op. cit.*, LEX/el.

⁵⁸³ Ustawa antykorupcyjna.

⁵⁸⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt I PK 178/15, LEX nr 2076684.

Wskazane w art. 5 ustawy antykorupcyjnej sankcje mają charakter obligatoryjny, co oznacza obowiązek odwołania lub rozwiązania umowy o pracę z podmiotem, który dopuścił się naruszenia zakazów wynikających z ustawy. Konstatację tę uzasadnia użyty przez ustawodawcę kategoriowy zwrot „właściwy organ odwołuje albo rozwiązuje umowę o pracę”⁵⁸⁵. Poza tym podobnie jak w przypadku wójta, wybór lub powołanie pozostałych funkcjonariuszy samorządowych do władz spółki, spółdzielni lub fundacji z naruszeniem zakazów wynikających z art. 4 ustawy antykorupcyjnej jest nieważny z mocy prawa i nie podlega wpisaniu do właściwego rejestru.⁵⁸⁶

Do rozwiązania stosunku pracy dochodzi więc wskutek złożenia przez pracodawcę oświadczenia o rozwiązaniu stosunku pracy bez zachowania okresu wypowiedzenia. W gminie, względem zastępców wójta, sekretarza gminy, kierowników jednostek organizacyjnych gminy oraz osób wydających decyzje administracyjne w imieniu wójta organem właściwym do odwołania lub rozwiązania umowy o pracę będzie wójt.⁵⁸⁷ Odnośnie naruszenia zakazów z art. 4 ustawy antykorupcyjnej przez skarbnika gminy, organem właściwym do odwołania będzie rada gminy.

Wskazać również należy, że z odwołaniem skarbnika gminy ze stanowiska wiąże się również konsekwencja w postaci równoznaczności odwołania z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. Procedurę odwołania skarbnika gminy przeprowadza organ uchwałodawczy gminy w terminie „najpóźniej po upływie miesiąca” od dnia, w którym przewodniczący rady gminy dowiedział się o przyczynie odwołania. Przedmiotowa sankcja ma charakter obligatoryjny, co oznacza obowiązek odwołania ze stanowiska osoby, która dopuściła się naruszenia zakazów z ustawy antykorupcyjnej. Wniosek niniejszy jest uzasadniony użytym w regulacji przez ustawodawcę jednoznacznym zwrotem „organ (...) odwołuje”.⁵⁸⁸ W przedmiotowej sprawie wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 1946/13, w którym wskazał, że w razie naruszenia zakazów z art. 4 ustawy antykorupcyjnej odwołanie skarbnika jest obligatoryjne dla organu stanowiącego, a podjęcie uchwały o odwołaniu w tym trybie oznacza, że rada gminy działa w innej sprawie zastrzeżonej do jej kompetencji niż odwołanie skarbnika na wniosek organu wykonawczego. Naruszenie przez skarbnika zakazów przewidzianych dyspozycją art. 4 ustawy z woli ustawodawcy skutkować ma obowiązkiem rady jego odwołania. Stanowczość normy prawnej wzmacnia ustanowienie

⁵⁸⁵ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej ...*op. cit.*, art. 5, LEX/el.

⁵⁸⁶ A. Wierzbica, Sankcje za naruszenie ustawowych zakazów przez funkcjonariuszy... *op. cit.*, LEX/el.

⁵⁸⁷ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej ...*op. cit.*, art. 5, LEX/el.

⁵⁸⁸ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej ...*op. cit.*, art. 5, LEX/el.

konkretnego terminu dla rady gminy na podjęcie uchwały o odwołaniu skarbnika, co winno nastąpić najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący rady gminy uzyskał informację o przyczynie odwołania⁵⁸⁹.

Wobec powyższego uzasadnione jest twierdzenie, iż zawsze tam, gdzie mamy do czynienia z odwołaniem skarbnika gminy w konsekwencji naruszenia przez niego przepisów o charakterze antykorupcyjnym, związanych ze składaniem odpowiednio oświadczeń majątkowych i zakazem prowadzenia działalności gospodarczej, procedura dotycząca jego odwołania nie wymaga wniosku wójta, ponieważ przepisy normujące odwołanie skarbnika gminy przez radę stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów gminnej ustawy samorządowej.⁵⁹⁰

W kontekście kompetencji i zadań przewodniczącego rady gminy wynikających z ustawy antykorupcyjnej wobec skarbnika gminy zwrócić uwagę należy na wskazany w ustawie wymóg uzyskania przez przewodniczącego rady gminy wiedzy o prowadzeniu zakazanej działalności gospodarczej przez skarbnika gminy, który jest traktowany jako oznaczenie początku biegu terminu do jego odwołania z funkcji. Jak wskazuje A. Wierzbica należy wobec powyższego przyjąć, że przewodniczący rady gminy powinien posiadać inicjatywę w zakresie wystąpienia do rady gminy z propozycją uchwały w sprawie odwołania z funkcji skarbnika gminy. Literalne brzmienie art. 5 ust. 3 ustawy antykorupcyjnej, w którym jest mowa o uzyskaniu przez przewodniczącego organu uchwałodawczego informacji o przyczynie odwołania skarbnika, prowadzi do wniosku, że niewiedza przewodniczącego w tym zakresie, w zasadzie uniemożliwia organowi stanowiącemu podjęcie uchwały w sprawie odwołania z funkcji skarbnika gminy. Powzięcie przez przewodniczącego rady informacji w przedmiotowym zakresie stanowi więc niezbędną przesłankę do uruchomienia procedury odwoławczej⁵⁹¹. W doktrynie zwraca się uwagę na fakt, że ustawodawca błędnie nie sprecyzował, jakie ma być źródło pochodzenia informacji o przyczynie odwołania skarbnika, nie wskazał też, jakim sposobem precyzyjnie ustalić datę, w której przewodniczący rady gminy wszedł w posiadanie informacji mających skutkować odwołaniem skarbnika gminy. Jak się wydaje, kwestia ta jest niebagatelna, skoro powzięcie wiedzy o tym fakcie przez przewodniczącego rady gminy ma bezpośredni wpływ na termin podjęcia uchwały

⁵⁸⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 1946/13, LEX nr 1755890.

⁵⁹⁰ A. Rzetecka-Gil, Glosa do wyroku WSA z dnia 21 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 263/13, Samorząd Terytorialny 2015, nr 7-8, s. 183-186. LEX/el.

⁵⁹¹ A. Wierzbica, Sankcje za naruszenie ustawowych zakazów przez funkcjonariuszy... *op. cit.*, LEX/el.

w sprawie odwołania z funkcji skarbnika gminy.⁵⁹² Stanowiska tego nie podziela jednak A. Rzetecka-Gil podkreślając, że dążenie do uszczegółowienia regulacji w zakresie pojęcia „uzyskania informacji” wydaje się być zbędne, zaś wprowadzenie jakichkolwiek kazuistycznych rozwiązań może tylko zawęzić liczbę przypadków, które faktycznie mogą zaistnieć w praktyce funkcjonowania organów gminy.⁵⁹³

W literaturze ugruntowany jest zasługujący na aprobatę pogląd, że początek biegu terminu do odwołania i rozwiązania umowy o pracę został ściśle powiązany z uzyskaniem informacji przez przewodniczącego organu uchwałodawczego o naruszeniu zakazów przewidzianych w ustawie antykorupcyjnej. Termin ten rozpoczyna swój bieg, po sprawdzeniu wiadomości uzyskanej przez przewodniczącego rady gminy o okolicznościach uzasadniających odwołanie i rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia ze skarbnikiem gminy. Ustawodawca nie sprecyzował źródeł pochodzenia tych informacji, dlatego przyjmuje się, że dopuszczalna będzie każda, zgodna z prawem możliwość uzyskania wiedzy o naruszeniu zakazów. Może to nastąpić w ramach wewnętrznego postępowania sprawdzającego, przeprowadzonego w sposób niezwłoczny oraz sprawny.⁵⁹⁴

Odwołanie z funkcji skarbnika gminy, w oparciu o regulacje ustawy antykorupcyjnej nie wymaga również wniosku wójta, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 3 u.s.g. Potwierdza powyższe A. Rzetecka-Gil, w ocenie której w przypadku odwołania osób zajmujących wskazane funkcje z powodu naruszenia przez nich zakazów z art. 4 ustawy antykorupcyjnej dla skuteczności odwołania przez radę gminy nie jest wymagany wniosek wójtów gminy, gdyż art. 5 ust. 3 ustawy antykorupcyjnej, nakazujący odwołanie skarbnika gminy z powodu naruszenia przez niego zakazów wynikających z ustawy stanowi *lex specialis* wobec gminnej ustawy samorządowej, z której wynika, że organ uchwałodawczy powołuje i odwołuje skarbnika gminy na wniosek wójta.⁵⁹⁵ Ponadto, wskazać należy, że dodatkowo rozwiązanie stosunku pracy ze skarbnikiem, który jest zatrudniony na podstawie powołania następuje na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p.⁵⁹⁶

Zdaniem A. Rzetecka-Gil określenie przez ustawodawcę terminu dla organu stanowiącego gminy na podjęcie uchwały o odwołaniu skarbnika gminy, jako „najpóźniej po upływie miesiąca od dnia” jest nieprecyzyjne, choć zapewne chodziło o to, by odwołanie

⁵⁹² A. Wierzbica, Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz, teza 17 do art. 5, LEX/el.

⁵⁹³ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej ... *op. cit.*, art. 5, LEX/el.

⁵⁹⁴ A. Giedrewicz-Niewińska, Odwołanie oraz rozwiązanie umowy o pracę z pracownikiem samorządowym jako sankcje naruszenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej [w:] Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej, M. Stec, K. Bandarzewski (red.), Warszawa 2009, s. 215.

⁵⁹⁵ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej ... *op. cit.*, art. 5, LEX/el.

⁵⁹⁶ A. Wierzbica, Sankcje za naruszenie ustawowych zakazów przez funkcjonariuszy... *op. cit.*, LEX/el.

nastąpiło jak najszybciej, w ciągu miesiąca od powzięcia wiadomości co do naruszania zakazu z art. 4 ustawy antykorupcyjnej. Jednakże zaproponowane przez ustawodawcę takie określenie terminu jest nielogiczne i wadliwe, na co wielokrotnie zwracano uwagę w piśmiennictwie⁵⁹⁷. Krytyka tak wskazanego terminu pojawiła się nawet w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2007 r., sygn. akt I PZP 4/07, w którym uznano, że dosłowne rozumienie użytego przez ustawodawcę zwrotu nie ma logicznego sensu⁵⁹⁸.

W przedmiotowej sprawie wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 stycznia 2019 r., w którym wskazał, że posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem: "najpóźniej po upływie miesiąca od dnia" oznacza, że po upływie tej daty właściwy organ traci kompetencję odwołania ze stanowiska osoby, która naruszyła zakazy wymienione w art. 4 ustawy antykorupcyjnej.⁵⁹⁹ Powyższe stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny powtórzył również w wyroku z dnia 26 lutego 2019 r., w którym wskazał, że posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem "najpóźniej po upływie miesiąca od dnia" oznacza, że po upływie tej daty odpada możliwość odwołania ze stanowiska osoby, która naruszyła zakazy wymienione w art. 4 ustawy antykorupcyjnej przez kompetentny w tym zakresie organ. W ocenie sądu celem ustawodawcy było, aby wskazane w przepisie art. 5 ust. 2 ustawy sankcje były stosowane w oczywistych przypadkach naruszenia przepisów antykorupcyjnych, tzn. takich, których ustalenie nie wymaga przeprowadzenia żmudnego i długotrwałego postępowania wyjaśniającego. Przyjęta interpretacja znajduje potwierdzenie w regułach wykładni celowościowej. Znaczenie przedmiotowego terminu jako instrukcyjnego pozwalałoby organowi odwołać ze stanowiska podmiot naruszający zakaz wymieniony w art. 4 ustawy nawet po kilkudziesięciu latach, co byłoby sprzeczne z celami ustawy antykorupcyjnej. Przy takim rozumieniu przedmiotowego terminu, pracownik mógłby zostać odwołany nawet po kilkunastu latach od zaprzestania pełnienia zakazanych funkcji. Taka interpretacja prowadzi zaś do akceptowania stanu daleko idącej niepewności prawnej oraz jest niezgodna z wykładnią celowościową⁶⁰⁰.

Piśmiennictwo również przyjmuje, że termin, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy antykorupcyjnej ma charakter zawity, a nie instrukcyjny czy dyscyplinujący, a jego przekroczenie uniemożliwia zastosowanie sankcji. Po jego upływie nie będzie można

⁵⁹⁷ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej ...*op. cit.*, art. 5, LEX/el..

⁵⁹⁸ Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 5 kwietnia 2007 r. sygn. akt I PZP 4/07, Legalis numer 82070.

⁵⁹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt I OSK 548/17, LEX nr 2627352.

⁶⁰⁰ Wyrok z dnia 26 lutego 2019 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. akt I OSK 836/17, LEX nr 2633422.

dyscyplinarnie rozwiązać stosunku pracy z podmiotem naruszającym ustawę antykorupcyjną, jednakże w takiej sytuacji odwołanie lub rozwiązanie umowy o pracę będzie mogło nastąpić za wypowiedzeniem, z zachowaniem odpowiedniego okresu wypowiedzenia. W konsekwencji po upływie miesiąca uprawniony do tego podmiot nie może już dokonać odwołania na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy antykorupcyjnej, gdyby zaś to uczynił, odwołany podmiot mógłby skutecznie kwestionować rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia przed sądem pracy.⁶⁰¹

Zwraca się również uwagę, że konstrukcja przepisów ustawy antykorupcyjnej umożliwia pełnienie przez daną osobę przez kilka lat mandatu albo świadczenia pracy, mimo że zachodzą przesłanki do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu albo rozwiązania stosunku pracy. Wszystko zależy bowiem od tego, czy i kiedy odpowiedni podmiot, przykładowo przewodniczący rady gminy względem jej skarbnika, poweźmie informację o naruszeniu prawa. W pewnych okolicznościach możliwe jest wręcz ukrywanie przez zainteresowanego pełnienia przez niego zakazanej funkcji lub faktu niedozwolonego posiadania określonych akcji lub udziałów w spółkach. Analizując bowiem zakazy zawarte w art. 4 ustawy antykorupcyjnej, należy zwrócić uwagę, że inaczej niż w odniesieniu do radnych, ograniczenia te nie dotyczą jedynie pełnienia funkcji lub wykonywania działalności z wykorzystaniem mienia jednostki samorządu terytorialnego, w której dana osoba pełni funkcję czy zajmuje stanowisko.⁶⁰²

Odwołanie, o którym mowa w art. 5 ustawy antykorupcyjnej stanowi szczególną postać pozbawienia stanowiska skarbnika w jednostkach samorządu terytorialnego, związaną z wykonywaniem zabronionych w art. 4 tejże ustawy zajęć i zostało wprowadzone w celu przeciwdziałania zrachowaniom o charakterze korupcyjnym, odwołanie stanowi też sankcję za naruszenie przepisów tej ustawy i jest obligatoryjne. Ustawodawca w takim przypadku zasadnie uznał, że wola organu wykonawczego czy jego zgoda na odwołanie nie mają ani znaczenia, ani tym bardziej uzasadnienia, a jedynym istotnym warunkiem dla skutecznego odwołania jest naruszenie przepisu art. 4 ustawy antykorupcyjnej.⁶⁰³ Zatem w sytuacji odwołania skarbnika gminy decydujące znaczenie ma stosowna uchwała podjęta przez organ stanowiący gminy.⁶⁰⁴

⁶⁰¹ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej ...*op. cit.*, art. 5, LEX/el.

⁶⁰² I. Andruszkiewicz, Samorządowi władarze mają wybór – albo rządzenie, albo działalność gospodarcza, *Gazeta Samorządu i Administracji* z 11 grudnia 2006 r., s. 21, LEX/el.

⁶⁰³ A. Rzetecka-Gil, Glosa do wyroku WSA z dnia 21 maja 2013r., II SA/Ol 263/13, ST 2015, nr 7–8, s. 184–185

⁶⁰⁴ M. Jerominek, Zarządzanie zastępcze wojewody w świetle przepisów ustaw samorządowych, *Przegląd Prawa Publicznego* 2007, nr 7-8, s. 51.

W tym miejscu wskazać należy na odmienność charakteru terminu wiążącego radę gminy w przedmiocie podjęcia działań w konsekwencji naruszenia ustawy antykorupcyjnej przez wójta gminy oraz skarbnika gminy. Jak wskazano w pierwszej części niniejszego podrozdziału uchwała rady gminy, która stwierdza wygaśnięcie mandatu włodarza gminy, winna zostać podjęta najpóźniej po upływie miesiąca od dnia wystąpienia przesłanek wygaśnięcia mandatu, a termin ten ma charakter instrukcyjny, co oznacza, że uchwała rady może być podjęta także po jego upływie, z kolei zaś w przypadku dotyczącym odwołania skarbnika gminy w przypadku naruszenia przez niego ustawy antykorupcyjnej, rada gminy odwołuje go z pełnionej funkcji najpóźniej po upływie miesiąca, czyli najpóźniej 31 dnia, licząc od dnia, w którym przewodniczący rady uzyskał informację o przyczynie odwołania, zaś termin ten ma charakter zawity.

Zgodnie z treścią art. 98a ust. 1 i 2 u.s.g., jeśli właściwy organ, wbrew ciążącemu na nim obowiązкови, w zakresie dotyczącym wygaśnięcia mandatu wójta lub odwołania ze stanowiska i rozwiązania umowy o pracę ze skarbnikiem gminy, nie odwołuje ze stanowiska albo nie rozwiązuje umowy o pracę z osobą prowadzącą zakazaną działalność określoną w art. 4 ustawy antykorupcyjnej, wojewoda wzywa ten organ do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni. W razie bezskutecznego upływu tego terminu wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze.⁶⁰⁵ Ustawodawca nie dokonał określenia terminu, w jakim wojewoda powinien skierować wezwanie do rady gminy o podjęcie uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. Ustawodawca milczy również na temat w jakim terminie wojewoda winien wydać zarządzenie zastępcze w przypadku braku odzewu rady na to wezwanie. W nauce prawa przejawia się pogląd zakładający, że wojewoda powinien czynności tych dokonywać bez zbędnej zwłoki. Jednakże w orzecznictwie sądowym dominuje przekonanie, że z uwagi na fakt, iż ustawodawca nie ograniczył żadnym terminem uprawnienia wojewody do wydania zarządzenia zastępczego, a którego upływ powoduje wygaśnięcie kompetencji organu, to też nie ma podstaw by uznawać przewlekłość wojewody w wydaniu zarządzenia zastępczego, jako wydanego z naruszeniem prawa. Jak wskazuje A. Rzetecka-Gil w nauce prawa spotkać można również pogląd, głoszący, że możliwość natychmiastowego wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego jest wykluczona, bowiem obowiązek wojewody w kwestii powiadomienia ministra właściwego do spraw administracji publicznej o zamiarze wydania zarządzenia zastępczego, jako następny etap w kierunku zastosowania tego środka nadzoru,

⁶⁰⁵A. Wierzbica, Sanckje za naruszenie ustawowych zakazów przez funkcjonariuszy... *op. cit.*, LEX/el.

nie może być traktowany wyłącznie jako formalność. Organ powiadamiany winien mieć faktyczną możliwość wyrażenia swojego stanowiska. W praktyce zatem, po bezskutecznym upływie 30-dniowego terminu powinien upłynąć jeszcze dodatkowy, przykładowo 14-dniowy termin, związany z obowiązkiem powiadomienia ministra. Dopiero wówczas, po wypełnieniu wszystkich ustawowo wskazanych warunków, wojewoda jest zobowiązany wydać zarządzenie zastępcze.⁶⁰⁶ Postępowanie w sprawie wydania zarządzenia zastępczego nie jest postępowaniem prowadzonym na podstawie przepisów k.p.a., jednakże organ prowadzący to postępowanie przy gromadzeniu dowodów oraz dokonując ich oceny, może posiłkować się zasadami wypracowanymi w procesie stosowania przepisów k.p.a., gdyż jest to postępowanie najbardziej zbliżone do postępowania związanego z wydaniem zarządzenia zastępczego, przy czym może również posiłkować się przepisami ordynacji podatkowej.⁶⁰⁷

Podsumowując ustawodawca stanowiąc przepisy antykorupcyjne przewidział wobec przewodniczącego rady gminy szereg obowiązków proceduralnych związanych z obowiązkiem podjęcia przez radę gminy uchwały o wygaśnięciu mandatu wójta, jak i obowiązek niezwłocznego przesłania wojewodzie i komisarzowi wyborczemu, uchwały rady gminy o wygaśnięciu organu wykonawczego gminy. Z kolei obowiązki przewodniczącego rady gminy związane z odwołaniem ze stanowiska skarbnika gminy koncentrują się na zasadności podjęcia przez niego inicjatywy w zakresie wystąpienia do rady gminy z projektem uchwały w sprawie odwołania z funkcji skarbnika gminy. Ponadto, w przedmiotowym zakresie szczególnie istotna jest wiedza przewodniczącego rady gminy o dokonanym naruszeniu przez skarbnika gminy przepisów ustawy antykorupcyjnej, bowiem dopiero powzięcie przez przewodniczącego rady informacji w przedmiotowym zakresie stanowi konieczną przesłankę do uruchomienia procedury odwoławczej.

4.3. Analiza i przyjmowanie oświadczeń majątkowych radnych przez przewodniczącego rady gminy

Obowiązek dotyczący wskazanych w ustawie grup samorządowców do składania oświadczeń majątkowych został bezpośrednio narzucony przepisami gminnej ustawy ustrojowej⁶⁰⁸. Z kolei odnośnie niewymienionych bezpośrednio w tych przepisach

⁶⁰⁶ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej ...*op. cit.*, art. 5, LEX/el.

⁶⁰⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1425/19, LEX nr 2753273.

⁶⁰⁸ Art. 24h. ust. 1 u.s.g. wskazuje, że radny, wójt, zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz

pracowników samorządowych, zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego został określony w u.p.s.⁶⁰⁹

Dokonując klasyfikacji zadań przewodniczącego rady gminy w oparciu o kryterium przedmiotowe, można wyróżnić podział jego kompetencji na te o charakterze obligatoryjnym oraz subsydiarnym. Do zadań i funkcji przewodniczącego rady o charakterze obligatoryjnym należy kierowanie i organizowanie pracy organu uchwałodawczego. Zadanie to dotyczy między innymi czynności o charakterze kontrolnym, obejmujących swym zakresem przyjmowanie i analizowanie oświadczeń majątkowych radnych.⁶¹⁰ Potwierdza powyższe również P. Sadowski wskazując, że w zakresie zadań o charakterze kontrolnym polegających na przyjmowaniu i analizowaniu przez przewodniczącego rady gminy oświadczeń majątkowych radnych, przepisy prawa ustanawiają w tym przedmiocie obowiązek ich wykonywania.⁶¹¹

Zgodnie z treścią art. 24h ust.1 u.s.g. radny, wójt, zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym.

W składanym przez obowiązanych oświadczeniu majątkowym zamieszcza się informacje o 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, jak również informacje o dochodach osiąganych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu, a ponadto, wykazać należy mienie ruchome oraz zobowiązania pieniężne o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz warunki, na jakich zostały udzielone⁶¹².

Oświadczenie majątkowe dotyczy majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Znaczenie tych pojęć określa ustawa z dnia 25 lutego

osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym, zwanego dalej "oświadczeniem majątkowym".

⁶⁰⁹ K. Janaczek, Zakres podmiotowy obowiązku złożenia oświadczenia o stanie majątkowym [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2015, LEX/el.

⁶¹⁰ M. Augustyniak, B. Przywora, Rodzaje uprawnień i obowiązków. Organizacja wewnętrzna rad gmin ...*op. cit.*, LEX/el.

⁶¹¹ P. Sadowski [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*.....*op. cit.*, Legalis/el.

⁶¹² art. 24h ust.1 u.s.g.

1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁶¹³, choć aktualnie akt ten nie posługuje się pojęciem majątku odrębnego, lecz osobistego. Nie wiadomo zatem, czy w art. 24h ust. 1 u.s.g. ustawodawcy chodzi o wspólność ustawową czy umowną. Z uwagi na fakt, że gminna ustawa samorządowa tego nie precyzuje, ale i nie rozróżnia, należy przyjąć, że regulacja dotyczy obu wskazanych wspólności.⁶¹⁴

Artykuł 24h ust. 1 u.s.g. zawiera wykaz składników majątkowych podlegających ujawnieniu w oświadczeniu majątkowym. Jednak uszczegółowienie tego wykazu nastąpiło we wzorcowym formularzu oświadczenia majątkowego, określonym mocą Rozporządzenia z dnia 26 lutego 2003 r. Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta⁶¹⁵, w którym zawarto dwa formularze, pierwszy adresowany do radnych oraz drugi adresowany do pozostałych samorządowych funkcjonariuszy gminnych. Różnice w treści tych formularzy wynikają z faktu innej podstawy prawnej złożenia oświadczeń. Wobec radnych podstawą jest wyłącznie gminna ustawa samorządowa, zaś dla pozostałych zobowiązanych u.p.s.⁶¹⁶

Radni gminy składają oświadczenie majątkowe w dwóch egzemplarzach na ręce przewodniczącego rady gminy wraz z kopią zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym za rok poprzedni oraz jego korektą. Konieczność złożenia oświadczenia majątkowego w dwóch egzemplarzach nie oznacza, że drugi egzemplarz musi być ręcznie wypisany. Wystarczające jest, jeśli drugi egzemplarz będzie kopią pierwszego, jednakże własnoręcznie podpisaną przez osobę składającą oświadczenie.⁶¹⁷

Zgodnie z art. 24h ust. 4 u.s.g. radny gminny składa pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania. Analogiczna zasada obowiązuje, jeśli objęcie mandatu radnego następuje w trakcie trwania kadencji, również w tym przypadku oświadczenie składa się w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania. Termin 30 dni od

⁶¹³ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359).

⁶¹⁴ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe. Komentarz, S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2018, art. 24h, Legalis/el.

⁶¹⁵ Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta (Dz.U. z 2017 r. poz. 2020).

⁶¹⁶ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe...*op. cit.* art. 24h, Legalis/el.

⁶¹⁷ A. Wierzbica, Adresaci oświadczeń i ich kompetencje [w:] Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2008, Legalis/el.

dnia złożenia ślubowania należy zacząć liczyć od pierwszego dnia następującego po dniu złożenia ślubowania.⁶¹⁸ Do pierwszego oświadczenia majątkowego radny jest obowiązany dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, w której uzyskał mandat, jeżeli taką działalność prowadził przed dniem wyboru. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez radnego co roku, do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz na 2 miesiące przed upływem kadencji.⁶¹⁹

Radni nie składają ostatniego oświadczenia majątkowego wówczas, gdy ich mandat wygasa z innych powodów niż upływ kadencji, przykładowo gdy dojdzie do zrzeczenia się mandatu, odwołania z zajmowanego stanowiska. Ustawodawca nie przewidział takiego obowiązku, ograniczając wymóg złożenia ostatniego oświadczenia majątkowego wyłącznie do przypadku upływu kadencji.⁶²⁰

W doktrynie wskazuje się, że pierwsze oświadczenie majątkowe powinno wykazywać stan majątkowy na dzień objęcia funkcji. Ujawnienie stanu majątkowego winno więc nastąpić na dzień składania oświadczenia majątkowego. Skoro ustawodawca nie wskazuje dnia, na który winien być ujawniony majątek, to racjonalne i uzasadnione jest przyjęcie, że stan wykazuje się na dzień złożenia oświadczenia.⁶²¹ Pierwsze oświadczenie majątkowe pozwala ustalić, z jakim majątkiem osoba obowiązana rozpoczyna sprawowanie funkcji publicznej, a to z kolei umożliwia kontrolę przyrostu majątku w trakcie jej pełnienia, na podstawie kolejnych oświadczeń majątkowych. Najbardziej istotne w pierwszym oświadczeniu majątkowym jest zatem wykazanie stanu majątku z jakim przystępuje się do wykonywania funkcji.⁶²²

Ponieważ gminna ustawa samorządowa w zakresie obliczania terminów do złożenia oświadczenia majątkowego obowiązanych nie odsyła ani do przepisów k.c., ani k.p.a. W doktrynie przyjmuje się, że termin do złożenia oświadczenia majątkowego ma charakter terminu prawa materialnego.⁶²³

W ocenie A. Rzetecka-Gil najbardziej adekwatną regulacją do obliczania terminów składania oświadczeń majątkowych są przepisy k.c. dotyczące obliczania terminów materialnoprawnych, określone w art. 110-116 k.c. Wobec powyższego przyjmując do ich

⁶¹⁸ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe...*op. cit.* art. 24h, Legalis/el.

⁶¹⁹ art. 24h u.s.g.

⁶²⁰ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe...*op. cit.* art. 24h, Legalis/el.

⁶²¹ M. Bator, J. Dźdzyk, Obowiązek składania oświadczeń majątkowych - wybrane problemy praktyczne, Nowe Zeszyty Samorządowe, 2007, nr 1, s. 2.

⁶²² M. Bator, Oświadczenia majątkowe w samorządzie terytorialnym, Nowe Zeszyty Samorządowe, 2011, nr 2, s. 17.

⁶²³ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe...*op. cit.* art. 24h, Legalis/el.

liczenia posiłkowe zastosowanie art. 115 k.c., należy uznać, że jeżeli termin na złożenie oświadczenia o stanie majątkowym upływa w dniu ustawowo wolnym od pracy, to termin ten upływa w następnym dniu pracującym, zgodnie z zasadą, że jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy, termin upływa dnia następnego, po drugie dniem złożenia oświadczenia majątkowego będzie dzień złożenia tego oświadczenia osobie wskazanej w ustawie⁶²⁴. Zaś nadanie oświadczenia w urzędzie pocztowym traktuje się jako złożenie oświadczenia w tym dniu, nie zaś dzień doręczenia przesyłki do właściwego urzędu⁶²⁵

Nieco odmiennie wypowiada się w powyższym względzie M. Bator. W jej ocenie konsekwencje przyjęcia, że termin do złożenia oświadczenia majątkowego ma charakter terminu prawa materialnego, powodują że jeżeli ostatni dzień do złożenia oświadczenia majątkowego przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, to termin nie ulega przesunięciu na najbliższy dzień powszedni. Dla zachowania terminu do złożenia oświadczenia majątkowego miarodajny jest dzień złożenia oświadczenia osobie wskazanej w ustawie. Z tego względu złożenie oświadczenia majątkowego w urzędzie pocztowym nie jest równoznaczne z jego skutecznym złożeniem. W sytuacjach zatem, gdy osoba obowiązana do złożenia oświadczenia majątkowego nada przesyłkę za pośrednictwem poczty, terminem złożenia oświadczenia majątkowego będzie data wpływu oświadczenia do właściwego urzędu⁶²⁶. Jednakże również M. Bator wskazuje, że termin do złożenia oświadczenia majątkowego ma charakter terminu prawa materialnego. Nie ma zatem podstaw, ku temu by do obliczania terminów składania oświadczeń majątkowych stosować przepisy kpa i instytucję przywrócenia terminu. Terminy materialnoprawne, co do zasady, są nieprzywracalne, a więc można jedynie mówić o przerwie lub zawieszeniu biegu terminu. Najbliższą i najbardziej adekwatną regulacją dla obliczania terminów składania oświadczeń majątkowych są przepisy kodeksu cywilnego, dotyczące obliczania terminów materialnoprawnych.⁶²⁷

Oświadczenie majątkowe nie musi być złożone bezpośrednio osobie dokonującej jego analizy. Możliwe jest przesłanie go pocztą, a także złożenie odpowiednio w urzędzie gminy. Jeśli oświadczenia nie składa się bezpośrednio do rąk podmiotu dokonującego analizy, należy złożyć je w zamkniętej kopercie zaadresowanej na ten podmiot z adnotacją „nie otwierać”

⁶²⁴ *Ibidem*.

⁶²⁵ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe...*op. cit.* art. 24h, Legalis/el.

⁶²⁶ M. Bator, Oświadczenia majątkowe w samorządzie ...*op. cit.*, str. 17.

⁶²⁷ M. Bator, J. Dzedzyk, Obowiązek składania oświadczeń majątkowych*op. cit.*, str. 2.

albo „do rąk własnych”. Jest to spowodowane tym, że nie wszystkie informacje wskazane w oświadczeniu o stanie majątku są jawne⁶²⁸.

Jeżeli terminy składania oświadczeń majątkowych nie zostaną przez obowiązanych dochowane, wówczas przewodniczący rady gminy, w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa zobowiązaną osobę do niezwłocznego złożenia oświadczenia, w tym celu wyznacza jej dodatkowy 14-dniowy termin, liczony od dnia skutecznego dostarczenia wezwania.⁶²⁹

Wskazać należy, że brak złożenia oświadczenia majątkowego przez radnego, zarówno pierwszego, kolejnych, jak i ostatniego, w terminach wskazanych w ustawie, w świetle obowiązujących regulacji prawnych nie powoduje żadnych konsekwencji. Ustawodawca przewidział jedynie instytucję swoistego przypomnienia, w postaci obowiązku przewodniczącego rady gminy do wyznaczenia dodatkowego terminu do złożenia oświadczenia majątkowego. W konsekwencji powyższego, jeśli radny nie dotrzyma terminów podstawowych do złożenia oświadczenia majątkowego, wówczas przewodniczący rady w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa radnego do jego niezwłocznego złożenia, wyznaczając dodatkowy 14-dniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania.⁶³⁰

Potwierdził powyższe Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 3444/18, w którym wyraził stanowisko, iż do skutecznego dostarczenia radnemu wezwania do złożenia oświadczenia majątkowego mają zastosowanie na zasadzie analogii przepisy rozdziału 8 k.p.a. o doręczeniach.⁶³¹ Doręczone radnemu wezwanie staje się skuteczne dopiero wówczas, gdy wezwany ma realną, a nie hipotetyczną możliwość zapoznania się z jego treścią. Oznacza to, że skuteczne dostarczenie wezwania następuje w chwili zaistnienia możliwości zapoznania się z jego treścią.⁶³² Pod pojęciem skutecznego doręczenia rozumieć należy fizyczne i rzeczywiste dotarcie pisma do jego adresata, tak by ten z kolei mógł posiadać realną, a nie teoretyczną możliwość zapoznania się z jego treścią.⁶³³ Doręczenie powinno być dokonane w taki sposób, aby bez cienia wątpliwości można było

⁶²⁸ A. Wierzbica, Adresaci oświadczeń i ich kompetencje [w:] Ograniczenia antykorupcyjne ... *op. cit.*, LEX/el.

⁶²⁹ K. Janacek, Sankcje za niezłożenie oświadczenia majątkowego oraz za złożenie oświadczenia fałszywego lub zatajenie prawdy [w:] Jawność w samorządzie terytorialnym, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2015, LEX/el.

⁶³⁰ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe...*op. cit.* art. 24h, Legalis/el.

⁶³¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 3444/18, LEX nr 2641560.

⁶³² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1237/16, LEX nr 2097516

⁶³³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Opolu z dnia 28 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Op 573/15, LEX nr 1998798.

przyjąć, iż skoro zobowiązany, pomimo upływu dodatkowego terminu, nie złożył oświadczenia, to zrobił to z pełną świadomością ciążącego na nim obowiązku oraz konsekwencji związanych z jego niedopełnieniem.⁶³⁴

Z kolei A. Rzetecka-Gil wskazuje, że czternastodniowy termin, jakim dysponuje przewodniczący rady gminy jako podmiot przyjmujący oświadczenia majątkowe radnych, celem wezwania do ich złożenia dokumentu w terminie dodatkowym, jest terminem instrukcyjnym. Oznacza to, że po jego upływie przewodniczący nie traci kompetencji do wezwania do złożenia oświadczenia. Jednakże termin wyznaczony do złożenia oświadczenia jest terminem materialnym i po jego bezskutecznym upływie powinny zostać podjęte działania zmierzające do wyegzekwowania sankcji.⁶³⁵ Potwierdza powyższe również M. Bator, zdaniem której wyznaczony termin dla osób przyjmujących oświadczenia majątkowe jest terminem instrukcyjnym, co oznacza, że po jego upływie osoby te nie tracą kompetencji do wezwania do złożenia oświadczenia. Z kolei wyznaczony, dodatkowy termin czternastodniowy jest terminem materialnym i po jego upływie powinny zostać podjęte czynności zmierzające do wyegzekwowania konsekwencji prawnych.⁶³⁶

Bezopornie więc w przypadku gdy, radny gminy nie dochowa terminu wskazanego w ustawie na złożenie oświadczenia majątkowego to, wówczas przewodniczący rady gminy jest obowiązany w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wezwać radnego do niezwłocznego wykonania obowiązku, wyznaczając dodatkowy 14-dniowy termin. Instytucję dodatkowego terminu do złożenia oświadczenia majątkowego ustawodawca wprowadził do gminnej ustawy samorządowej, poczynawszy od kadencji samorządów rozpoczynającej się w 2014 r. Nowelizacja ta spowodowała, co do zasady liberalizację przepisów, gdyż instytucja dodatkowego terminu przysługującego radnemu powoduje, że nie musi on w terminie podstawowym złożyć oświadczenia i nie poniesie z tego tytułu jakichkolwiek ujemnych dla siebie następstw. Jeśli natomiast złoży swoje oświadczenie w dodatkowym terminie, wówczas spełni swój obowiązek w sferze lustracji majątkowej. Sankcją dla radnych za niezłożenie przez nich oświadczeń majątkowych w terminie, pomimo wyznaczenia dodatkowego terminu - jest wygaśnięcie ich mandatów. Sankcja ta wynika wprost z art. 24k ust. 1 pkt 1 gminnej ustawy samorządowej. Ponadto istotne jest, że wygaśnięcie mandatu radnego z powodu niezłożenia w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym stwierdza rada gminy,

⁶³⁴ M. Gurdek, Obowiązek wezwania zobowiązanego i wyznaczenia mu dodatkowego terminu do złożenia oświadczenia majątkowego - szczegółowa analiza problemu, *Przegląd Prawa Publicznego* 2015, Nr 3, s. 84-94.

⁶³⁵ A. Rzetecka-Gil [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe...op. cit.* art. 24h, *Legalis/el.*

⁶³⁶ M. Bator, *Oświadczenia majątkowe w samorządzie terytorialnym...*, *op. cit.*, str. 17.

w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Sankcja wygaśnięcia mandatu jest jedyną sankcją, jaka została przewidziana dla radnego za niezłożenie oświadczenia majątkowego⁶³⁷.

W piśmiennictwie słusznie przyjmuje się, że najbardziej zasadne jest przyjęcie, że mandat radnego gminy wygasa z upływem dodatkowego, wyznaczonego terminu, bowiem inne rozwiązanie stawiałoby pod znakiem zapytania sens wyznaczania dodatkowego czternastodniowego terminu na dopełnienie obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego.⁶³⁸ Wygaśnięcie mandatu ma charakter konstytutywny i następuje *ex lege* na skutek zaistnienia okoliczności powodującej to wygaśnięcie⁶³⁹. Stąd przyjmuje się, że mandat radnego, który w terminie nie złożył przewidzianego przepisami prawa oświadczenia majątkowego, wygasa z mocy prawa w dniu, w którym upłynął termin do jego złożenia. Oznacza to, że od dnia następnego radny pozbawiony jest swojego mandatu.⁶⁴⁰

Z kolei stwierdzenie w drodze uchwały rady wygaśnięcia mandatu ma charakter deklaratoryjny i tym samym wywołuje skutki prawne od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia.⁶⁴¹

Każde oświadczenie majątkowe jest poddawane analizie. Analizuje je podmiot uprawniony do jego przyjęcia, a po przekazaniu oświadczenia do urzędu skarbowego analizuje je też ten urząd.⁶⁴² Analizy danych zawartych w oświadczeniach majątkowych radnych gminnych dokonują więc przewodniczący rady gminy jako podmiot, któremu je złożono oraz właściwy urząd skarbowy, któremu je przekazano. Urząd skarbowy jest obowiązany przechowywać przekazane mu dokumenty przez okres 6 lat. Analizując oświadczenie majątkowe, urząd skarbowy uwzględnia również zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym małżonka osoby składającej oświadczenie.⁶⁴³ A. Wierzbica wskazuje, że podmioty dokonujące analizy oświadczeń są uprawnione do porównania treści analizowanego oświadczenia majątkowego oraz załączonej kopii zeznania wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym z treścią uprzednio złożonych oświadczeń majątkowych oraz z dołączonymi do nich kopiami zeznań o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym.⁶⁴⁴

⁶³⁷ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe...*op. cit.* art. 24h, Legalis/el.

⁶³⁸ *Ibidem*.

⁶³⁹ J. Pitera, Ustawowe przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego, Samorząd Terytorialny, 2004 r., nr 11, str. 49.

⁶⁴⁰ C. Kocinski, J. Korczak, Skutki prawne wygaśnięcia mandatu radnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz tryb działania, Nowe Zeszyty Samorządowe - Opinie Prawne, 2007, Nr 1, s. 37

⁶⁴¹ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe...*op. cit.* art. 24h, Legalis/el.

⁶⁴² A. Wierzbica, Adresaci oświadczeń i ich kompetencje [w:] Ograniczenia antykorupcyjne ... *op. cit.*, LEX/el.

⁶⁴³ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe...*op. cit.* art. 24h, Legalis/el.

⁶⁴⁴ A. Wierzbica, Adresaci oświadczeń i ich kompetencje [w:] Ograniczenia antykorupcyjne ... *op. cit.*, LEX/el.

Przewodniczący rady gminy jest zatem obowiązany do przekazania jednego egzemplarza złożonego mu oświadczenia majątkowego urzędowi skarbowemu właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania radnego składającego oświadczenie majątkowe. W przypadku zmiany miejsca zamieszkania radnego jego analizy dokona urząd skarbowy właściwy ze względu na aktualny adres zamieszkania składającego oświadczenie. Przewodniczący organu uchwałodawczego nie przekazuje urzędowi skarbowemu kopii zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym, gdyż osoba zobowiązana do złożenia oświadczenia składa takie zeznanie w urzędzie skarbowym jako podatnik. Urząd skarbowy, któremu przekazano oświadczenie majątkowe radnego, ma tożsame kompetencje w zakresie analizy oświadczenia jak przewodniczący rady gminy. Analizując oświadczenie majątkowe, urząd skarbowy uwzględnia również zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym małżonka osoby składającej oświadczenie. Kompetencji tej nie posiada przewodniczący rady.⁶⁴⁵

Jak już wyżej wskazano osoby, na ręce których składa się oświadczenie majątkowe, są obowiązane dokonać analizy danych zawartych w oświadczeniu. Wskazanie w gminnej ustawie samorządowej podmiotów właściwych do dokonywania analizy danych zawartych w oświadczeniach ma charakter enratywny i nie może podlegać wykładni rozszerzającej.⁶⁴⁶ Jednakże gminna ustawa samorządowa nie określa terminu, w jakim właściwy podmiot powinien przeanalizować złożone oświadczenia majątkowe⁶⁴⁷. A. Wierzbica wskazuje, że analiza powinna być przeprowadzona niezwłocznie, chociażby z uwagi na ustawowy obowiązek przedstawienia jej wyników organowi stanowiącemu gminy. Przewodniczący rady gminy musi w terminie do dnia 30 października każdego roku przedstawić radzie gminy informację o osobach, które nie złożyły oświadczenia majątkowego lub złożyły je po terminie, jak i o nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach majątkowych wraz z ich opisem i wskazaniem osób, które złożyły nieprawidłowe oświadczenia, a także działaniach podjętych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w analizowanych oświadczeniach majątkowych⁶⁴⁸.

Jeżeli podmiot dokonujący analizy oświadczeń majątkowych poweźmie podejrzenie, że podano w nim nieprawdę lub zatajono prawdę, występuje z wnioskiem do Centralnego

⁶⁴⁵ A. Wierzbica, Adresaci oświadczeń i ich kompetencje [w:] Ograniczenia antykorupcyjne ... *op. cit.*, LEX/el.

⁶⁴⁶ *Ibidem*.

⁶⁴⁷ K. Jaroszyński [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz., R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011, Legalis/el.

⁶⁴⁸ A. Wierzbica, Adresaci oświadczeń i ich kompetencje [w:] Ograniczenia antykorupcyjne ... *op. cit.*, LEX/el.

Biura Antykorupcyjnego o kontrolę przedmiotowego oświadczenia.⁶⁴⁹ W doktrynie zwraca się uwagę na możliwość dużej swobody oceny przez podmiot analizujący oświadczenie majątkowe przesłanek powodujących podejrzenie oświadczenia nieprawdy. Sprzyja temu również brak możliwości poprawienia omyłek oczywistych w oświadczeniu oraz brak postępowania wyjaśniającego w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości⁶⁵⁰. W literaturze zwrócono też uwagę, że ustawodawca nie ustanowił jakichkolwiek wskazówek co do tego, kiedy podejrzenie oświadczenia nieprawdy bądź zatajenia prawdy jest uzasadnione, nie wskazał też czy wystarczające jest w powyższym zakresie subiektywne przeświadczenie przewodniczącego rady gminy powzięte pomimo formalnej prawidłowości oświadczenia radnego oraz zgodności z dołączonymi do niego innymi dokumentami lub też czy przewodniczący może opierać się na swojej prywatnej wiedzy na temat majątku składającego oświadczenie bądź też na swoich domysłach lub donosach.⁶⁵¹ W świetle tych rozważań wydaje się, że w istocie to właśnie subiektywne przeświadczenie analizującego oświadczenie majątkowe przewodniczącego rady gminy o podanej w nim nieprawdzie czy zatajonej prawdzie będzie podstawą do wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli. Dowodzi tego użycie przez ustawodawcę zwrotu "podejrzenie", oznaczające okoliczności, które nie muszą pewne, gdyż wystarczy, by były prawdopodobne.⁶⁵²

Przepisy gminnej ustawy samorządowej przewidują sankcje za niezłożenie lub nieterminowe złożenie oświadczenia majątkowego przez radnego oraz za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu, nie określają natomiast, jakimi kompetencjami wobec składającego oświadczenie majątkowe radnego dysponuje organ stanowiący gminy, któremu przewodniczący rady gminy przedstawi informację o nieprawidłowości stwierdzonej w złożonym oświadczeniu. W szczególności nie wiadomo, co robić w sytuacji, gdy oświadczenie jest niekompletne czy niestaranne, ani w jaki sposób odnieść się do oczywistych omyłek, które mogą pojawić się w oświadczeniu. Przepisy prawa nie przewidują procedury ich prostowania. Pomimo braku regulacji ustawowej w tym zakresie, można w takim przypadku przyjąć, że przewodniczący rady wezwie radnego składającego oświadczenie od sprostowania omyłki, jednakże wezwanie nie będzie podlegać żadnym sankcjom, gdyż przewodniczący nie dysponuje władczymi kompetencjami wobec składającego oświadczenie radnego. Wezwanie będzie zatem mogło pozostać bez odpowiedzi składającego

⁶⁴⁹ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe... *op. cit.* art. 24h, Legalis/el.

⁶⁵⁰ A. Wierzbica, Adresaci oświadczeń i ich kompetencje [w:] Ograniczenia antykorupcyjne ... *op. cit.*, LEX/el.

⁶⁵¹ K. Kozłowski, K. Święch, Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez członków organów jednostek samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny, 2003, nr 12, s. 37.

⁶⁵² A. Wierzbica, Adresaci oświadczeń i ich kompetencje [w:] Ograniczenia antykorupcyjne ... *op. cit.*, LEX/el.

oświadczenie. Nie ulega wątpliwości, że stwierdzona nieprawidłowość nie będzie również stanowić podstawy do przeprowadzenia kontroli przez radę gminy, gdyż kompetencja ta została zastrzeżona do właściwości organu kontroli skarbowej. Gminna ustawa samorządowa dopuszcza więc możliwość podjęcia działań w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w analizowanych oświadczeniach, nie precyzując jednak, że działania te mogą polegać jedynie na wnioskowaniu do organu skarbowego o przeprowadzenie kontroli. Wydaje się więc, że rada gminy jedynie przyjmuje do wiadomości informację o stwierdzonej nieprawidłowości, nie posiadając żadnych władczych kompetencji w przedmiotowym zakresie⁶⁵³. Do kontroli oświadczeń majątkowych radnego nie jest również uprawniony sąd administracyjny.⁶⁵⁴

Podsumowując, przewodniczący rady gminy jest obowiązany do przyjmowania i analizowania oświadczeń majątkowych radnych. Pomimo ustanowienia takiego rodzaju obowiązków, gminna ustawa samorządowa nie wyposaża przewodniczącego rady w możliwość stosowania wobec radnych środków dyscyplinujących. Radny odpowiada przed swoimi wyborcami, a nie przed przewodniczącym organu stanowiącego. Brak jest zatem jakichkolwiek podstaw ustawowych do stanowienia przepisów dyscyplinujących radnych w regulacjach wewnętrznych rady gminy. Przewodniczący rady gminy jest więc mocą gminnej ustawy samorządowej zobowiązany do odbioru oświadczeń majątkowych radnych, przekazania jednego egzemplarza właściwemu urzędowi skarbowemu oraz do wezwania radnego, który nie złożył oświadczenia o stanie majątkowym, do niezwłocznego dopełnienia obowiązku, wyznaczając mu dodatkowy czternastodniowy termin na jego złożenie.⁶⁵⁵

Obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego we wskazanych w gminnej ustawie samorządowej terminach, wszyscy zainteresowani powinni wykonywać bez wezwania. Dopiero po upływie wskazanych ustawą terminów przewodniczący rady gminy wzywa radnego do złożenia oświadczenia i wyznacza mu termin na dopełnienie tego obowiązku. Gdy i ten upłynie bezskutecznie, przychodzi czas na konsekwencje. Gdy radny nie złoży oświadczenia majątkowego pomimo wezwania i upływu wyznaczonego terminu dodatkowego jego mandat wygasa, zaś fakt ten wymaga potwierdzenia stosowną uchwałą rady.⁶⁵⁶ Wobec powyższego, konsekwencją braku złożenia oświadczenia majątkowego przez radnego rady gminy, w powyższym dodatkowym, 14-dniowym terminie skutkuje

⁶⁵³ A. Wierzbica, Adresaci oświadczeń i ich kompetencje [w:] Ograniczenia antykorupcyjne ... *op. cit.*, LEX/el.

⁶⁵⁴ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 6 października 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 1204/08, Legalis nr 2426132.

⁶⁵⁵ P. Sadowski [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego* ... *op. cit.*, Legalis/el.

⁶⁵⁶ M. Cyrankiewicz, 28 dni na złożenie informacji, Rzeczposp. PCD 2013, nr 4, str. 2.

wygaśnięciem jego mandatu w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy⁶⁵⁷.

Na marginesie wskazać należy, że wybór radnego na funkcję przewodniczącego rady gminy nie rodzi obowiązku złożenia oświadczenia, a jedynie modyfikuje adresata składanego oświadczenia z przewodniczącego rady na wojewodę. Nie ma zatem żadnego uzasadnienia dla przyjęcia tezy, że termin do złożenia oświadczenia przez przewodniczącego rady rozpoczyna bieg od dnia wyboru na funkcję przewodniczącego. Naturalnie takie rozumienie ma dalsze konsekwencje. Radny wybrany na przewodniczącego rady w trakcie kadencji nie ma obowiązku składania dodatkowego oświadczenia wojewodzie, jeżeli, wcześniej wypełnił ten obowiązek jako radny.⁶⁵⁸

Poza wyżej omówionymi kompetencjami przewodniczącego rady gminy względem oświadczeń majątkowych składanych przez radnych gminnych wskazać należy, że w oparciu o treść art. 24i ust. 2 u.s.g. do obowiązków przewodniczącego należy również przekazanie wójtowi kopii oświadczeń majątkowych radnych, które mu złożono. Przepis nie określa jednak terminu, w jakim owo przekazanie powinno nastąpić⁶⁵⁹.

4.4. Odbieranie przez przewodniczącego rady gminy od sądu wezwania do odbycia przez wójta kary pozbawienia wolności albo aresztu albo postanowienia prokuratora albo postanowienia sądu o zastosowaniu środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych

Podział zadań między organami gminy ukształtowano w ten sposób, że pierwszoplanową rolę odgrywa rada gminy jako organ legitymowany demokratycznie oraz wybrany w drodze wyborów przez obywateli wspólnoty samorządowej. Na rzecz rady gminy ustanowiono domniemanie kompetencji, z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych w ustawach. Można uznać, iż rada gminy ma prawo zajęcia się każdą sprawą dotyczącą danej zbiorowości gminnej, jednakże nie każdą z tych spraw rozstrzyga. Ustawodawca poza ustanowieniem uprzywilejowanej pozycji rady dokonał jednocześnie podziału władzy w gminie, przyjmując wzajemną nieingerencję organów gminy w obszar przydzielonych im zadań. Organ stanowiący i kontrolny nie powinien więc wkraczać w obszar zadań organu wykonawczego

⁶⁵⁷ K. Janaczek, Sankcje za niezłożenie oświadczenia majątkowego ... *op. cit.*, LEX/el.

⁶⁵⁸ M. Bator, J. Dzedzyk, Obowiązek składania oświadczeń majątkowych ... *op. cit.*, LEX/el., str. 2.

⁶⁵⁹ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe...*op. cit.* art. 28g, Legalis/el.

gminy i odpowiednio wójt nie powinien ingerować w kompetencje rady gminy⁶⁶⁰. Aktualne rozwiązania ustawowe w sposób znaczący rozluźniają relacje personalne między wójtem, a radą gminy. Zarówno organ stanowiąco-kontrolny, jak i wykonawczy w gminie pochodzą z wyborów bezpośrednich. Rada gminy straciła, co do zasady, jakikolwiek wpływ na obsadę personalną organu wykonawczego. Efektem bezpośredniego wyboru organu wykonawczego bywa swoisty pat w stosunkach między demokratycznie wybraną radą, a demokratycznie wybranym wójtem. W skrajnych przypadkach pat ten prowadzi wręcz do zablokowania zdolności gminy do wykonywania zadań publicznych, w wielu innych wywołuje gorszące spory personalne. Bezpośredni wybór wójta gminy powoduje, że szuka on poparcia dla swoich działań nie w radzie gminy, ale wśród potencjalnych wyborców, co również osłabia relacje organu wykonawczego z radą gminy na płaszczyźnie personalnej⁶⁶¹. Więzy osobowe między radą gminy a organem wykonawczym zostają natomiast całkowicie zerwane w sytuacji, gdy obowiązki wójta przejmuje jego zastępca w trybie art. 28g u.s.g.

Ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw⁶⁶², która weszła w życie z dniem rozpoczęcia kadencji wójtów w latach 2006–2010, dokonano zmiany przepisów, polegającej na wprowadzeniu instytucji przejęcia zadań i kompetencji organu wykonawczego przez jego zastępcę w przypadku przemijającej przeszkody w ich wykonywaniu. Nowelizacja była reakcją na nieskuteczność, w szczególności z uwagi na zbyt niską frekwencję, referendum w sprawie odwołania wójta przed upływem kadencji. Drugim powodem jej wprowadzenia był brak ustawowych regulacji dotyczących długotrwałej nieobecności organu wykonawczego oraz związaną z tym niemożność wykonywania obowiązków lub wykonywaniem ich w sposób budzący wątpliwości prawne oraz etyczne.⁶⁶³

W doktrynie wskazuje się również, że podstawową przyczyną wprowadzenia przedmiotowych regulacji były nierzadkie przypadki tymczasowego aresztowania osób pełniących funkcje organów wykonawczych gmin. Powstawała więc sytuacja, w której wójt nie mógł wykonywać swoich zadań, a jednocześnie rodziły się wątpliwości, czy jego funkcje mogą skutecznie wykonywać jego zastępcy lub zastępca. Pojawiały się wątpliwości, jak długo może trwać taka sytuacja, a w szczególności czy w demokratycznym państwie prawnym jest możliwe wykonywanie funkcji wójta przez osobę aresztowaną czy też przewlekłe

⁶⁶⁰ J. Boć. Prawo administracyjne ... *op. cit.*, str. 187.

⁶⁶¹ J. Jagoda, Relacje personalne [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2014, LEX/el.

⁶⁶² Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 175, poz. 1457 z późn. zm.),

⁶⁶³ J. Jagoda, Relacje personalne [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych ...op. cit.*, LEX/el.

chorą.⁶⁶⁴ *Ratio legis* regulacji art. 28g u.s.g. nie może więc budzić wątpliwości, stanowi ona instrument umożliwiający sprawne kierowanie gminą w przypadku, kiedy wójt z pewnych powodów nie jest w stanie samodzielnie tego wykonywać.⁶⁶⁵ Nieobecność osoby piastującej urząd o monokratycznym oraz wykonawczym charakterze powoduje w istocie paraliż decyzyjny funkcjonowania urzędu, ale również i gminy, zaś przedłużająca się nieobecność naraża na szwank realizację zadań przypisanych organowi wykonawczemu gminy, co z kolei stoi w sprzeczności z działaniem administracji w sposób ciągły i stabilny oraz z zasadą sprawności. Wreszcie zastosowanie określonych środków karnych wobec wójta gminy, bez uniemożliwienia mu sprawowania mandatu powoduje dewaluację zaufania społecznego do samorządowych organów przedstawicielskich.⁶⁶⁶ W konsekwencji, w judykaturze zauważa się, że istotą tej regulacji nie jest pozbawienie wójta gminy możliwości wykonywania ciążących na nim zadań i kompetencji, ale stworzenie takiego mechanizmu, który pozwoli na sprawne zarządzanie daną gminą. Dlatego ocena tego unormowania pozwala stwierdzić, że nie jest to element nadzoru nad działalnością gminy, lecz instrument zmierzający do usprawnienia jej funkcjonowania.⁶⁶⁷ Wskazać również należy, że unormowanie z art. 28g u.s.g. posiada charakter szczególny, ponieważ skutkuje czasowym pozbawieniem możliwości wykonywania kompetencji i zadań przez organ wykonawczy gminy, który pochodzi z wyborów powszechnych.⁶⁶⁸

Przyczyny przejęcia zadań i kompetencji wójta gminy ustawodawca wymienił w u.s.g. enumeratywnie. Są nimi okoliczności takie jak tymczasowe aresztowanie, odbywanie kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne, odbywanie kary aresztu, niezdolność do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni, a także zawieszenie w czynnościach służbowych. W przypadku zaistnienia którejś z wymienionych okoliczności powodującej „przemijającą przeszkodę” w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta przejęcie ich następuje z mocy prawa i rada gminy nie ma żadnego wpływu na obsadę personalną osoby przejmującej.⁶⁶⁹

⁶⁶⁴ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*op. cit.*, art. 28g, LEX/el.

⁶⁶⁵ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe...*op. cit.* art. 28g, Legalis/el.

⁶⁶⁶ R. Budzisz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, art. 28(g), LEX/el.

⁶⁶⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 21 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SA/Gl 279/10, LEX nr 651001.

⁶⁶⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 czerwca 2010 r., IV SA/Gl 279/10, LEX nr 651001.

⁶⁶⁹ J. Jagoda, Relacje personalne [w:] Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2014, LEX/el.

W razie zaistnienia stanu faktycznego uzasadniającego zastosowanie normy wyrażonej w art. 28g gminnej ustawy samorządowej aktualizują się również szczególne kompetencje przewodniczącego rady gminy przydane mu przez ustawodawcę, a wyrażające się w uprawnieniu do odbierania od sądu wezwania do odbycia przez wójta kary pozbawienia wolności albo aresztu albo postanowienia prokuratora albo postanowienia sądu o zastosowaniu wobec wójta gminy środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych. Ponadto, do obowiązków przewodniczącego należy pisemne poinformowanie wojewody, w terminie 48 godzin od powzięcia wiadomości, o zaistnieniu wskazanych wyżej okoliczności, o przejęciu zadań i kompetencji wójta przez zastępcę albo pierwszego zastępcę albo konieczności wyznaczenia komisarza⁶⁷⁰. Potwierdza powyższe P. Sadowski podkreślając, że zgodnie art. 28g u.s.g. w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta, spowodowanej tymczasowym aresztowaniem, odbywaniem kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne, odbywaniem kary aresztu, niezdolnością 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. Obowiązkiem przewodniczącego rady gminy jest również pisemne poinformowanie wojewody, w terminie 48 godzin od powzięcia wiadomości, o zaistnieniu wskazanych okoliczności, przejęciu zadań i kompetencji wójta przez zastępcę albo pierwszego zastępcę albo konieczności wyznaczenia komisarza.⁶⁷¹

Z kolei ustawodawca w art. 28g ust. 4 u.s.g. wymienia środki dowodowe z dokumentów potwierdzające zaistnienie okoliczności, które spowodowały czasową niemożność wykonywania przez wójta zadań i funkcji. Dokumenty uznaje jako niezbędne dla potwierdzenia wystąpienia jednej z pięciu przesłanek zaistnienia przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań organu wykonawczego gminy, zaś ich dostarczenie traktuje jako formalną przesłankę przejęcia zadań i kompetencji wójta, choć same dokumenty mają wyłącznie walor informacyjny, zaś przejęcie kompetencji następuje *ex lege*.⁶⁷² W przypadku odbywania kary pozbawienia wolności oraz kary aresztu dokumentem tym jest wezwanie sądu do stawienia się w zakładzie karnym w wyznaczonym terminie⁶⁷³, które jest przesyłane

⁶⁷⁰ art. 28g u.s.g.

⁶⁷¹ P. Sadowski [w:] Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego.....*op. cit.*, Legis/el.

⁶⁷² A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe...*op. cit.* art. 28g, Legis/el

⁶⁷³ Art. 79 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 53 ze zm.).

§ 1. Skazanego na karę pozbawienia wolności sąd wzywa do stawienia się w wyznaczonym terminie w areszcie śledczym, położonym najbliżej miejsca jego stałego pobytu, wraz z dokumentem stwierdzającym tożsamość. Sąd może polecić doprowadzenie skazanego do aresztu śledczego bez wezwania.

przewodniczącemu rady gminy. Kolejno w przypadku zawieszenia wójta w czynnościach służbowych środkiem dowodowym jest postanowienie prokuratora albo postanowienie sądu o zastosowaniu środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych, również i te postanowienia sąd lub prokurator przesyłają przewodniczącemu rady gminy.⁶⁷⁴ Zaś w przypadku tymczasowego aresztowania wójta dokumentem przesyłanym przez sąd pracodawcy jest zawiadomienie o tymczasowym aresztowaniu⁶⁷⁵.

W ocenie Cz. Martysza zawiadomienie o tymczasowym aresztowaniu powinno również trafiać do rąk przewodniczącego rady, zgodnie bowiem z art. 8 u.p.s. pracodawcą wójta jest urząd gminy, a czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta dotyczące nawiązania i rozwiązania stosunku pracy wykonuje przewodniczący rady gminy.⁶⁷⁶

Odmiennego zdania w powyższym względzie jest jednak A. Rzetecka-Gil, która wyraża ocenę że dokumenty dotyczące tymczasowego aresztowania wójta powinny trafić do pracodawcy, z kolei w tym zakresie podmiotem wykonującym czynności związane z prawem pracy jest, zgodnie z art. 8 u.p.s. osoba wyznaczona przez wójta lub sekretarz gminy. W konsekwencji zawiadomienie to powinno zostać skierowane nie do przewodniczącego rady gminy, a do osoby wyznaczonej przez wójta lub do sekretarza gminy, bowiem jest to sytuacja analogiczna do przypadku zaświadczenia lekarskiego o czasowej niezdolności do pracy, które jest przekazywane, przez ubezpieczonego - wójta, płatnikowi - pracodawcy, czyli, podobnie jak przy pierwszym dokumencie dotyczącym tymczasowego aresztowania, osobie wyznaczonej przez wójta lub sekretarzowi gminy⁶⁷⁷.

Z kolei R. Budzisz dzieląc oceny formułowane przez A. Rzetecka-Gil wskazuje dodatkowo, że regulacja pomijająca przewodniczącego rady gminy przy przekazywaniu dokumentów, o którym mowa w art. 28g ust. 4 pkt 1 i 3 u.s.g. może uniemożliwić lub utrudnić obowiązek informacyjny spoczywający na przewodniczącym rady gminy.⁶⁷⁸

§ 2. Jeżeli skazany, mimo wezwania, nie stawiał się w areszcie śledczym, sąd poleca go doprowadzić. Kosztami doprowadzenia sąd obciąża skazanego.

§ 3. Przeniesienie skazanego z aresztu śledczego do właściwego zakładu karnego następuje po decyzji klasyfikacyjnej komisji penitencjarnej.

§ 4. Jeżeli skazanym jest żołnierz, a sąd zarządza doprowadzenie go do aresztu śledczego, obowiązek doprowadzenia spoczywa na właściwych organach wojskowych.

⁶⁷⁴ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*op.cit.*, art. 28g, LEX/el.

⁶⁷⁵ Art. 261. § 3. Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375); O zastosowaniu tymczasowego aresztowania sąd jest obowiązany niezwłocznie zawiadomić pracodawcę, szkołę lub uczelnię, w stosunku do żołnierza - jego dowódcę, a w przypadku, gdy oskarżonym jest przedsiębiorca lub niebędący pracownikiem członek organu zarządzającego przedsiębiorcy, na jego wniosek - zarządzającego przedsiębiorstwem.

⁶⁷⁶ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*op.cit.*, art. 28g, LEX/el.

⁶⁷⁷ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe...*op. cit.* art. 28g, Legalis/el.

⁶⁷⁸ R. Budzisz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, ... *op.cit.*, art. 28g, LEX/el.

Prawidłowo natomiast określił ustawodawca, że wezwanie sądu do odbycia kary pozbawienia wolności albo aresztu oraz postanowienie prokuratora albo postanowienie sądu o zastosowaniu zawieszenia w czynnościach służbowych wójta gminy, odpowiednio sąd lub prokurator przesyłają do rąk przewodniczącego rady gminy. Uregulowanie to pozostaje w korelacji z obowiązkiem informacyjnym, jaki spoczywa na przewodniczącym gminy względem wojewody.⁶⁷⁹

Ustawodawca uregulował procedurę postępowania w przypadku zaistnienia jednej z przesłanek skutkujących przemijającą przeszkodą w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta gminy w art. 28g ust.7 u.s.g. Zasadniczą rolę w tym procesie powierzył przewodniczącemu rady gminy. Przewodniczący organu uchwałodawczego gminy, który poweźmie wiedzę o okolicznościach uniemożliwiających realizowanie przez wójta jego ustawowych kompetencji, zobowiązany jest w ciągu 48 godzin zawiadomić o tym właściwego wojewodę. Jednocześnie obowiązkiem przewodniczącego rady jest poinformowanie wojewody o przejęciu zadań i kompetencji organu wykonawczego gminy przez jego zastępcę lub pierwszego zastępcę albo o konieczności wyznaczenia osoby pełniącej funkcję wójta. Zawiadomienie przewodniczącego rady gminy stanowi podstawę dla wojewody do przeprowadzenia ewentualnego postępowania wyjaśniającego i skierowania stosownego wniosku do Prezesa Rady Ministrów. Z uwagi na wagę tego zawiadomienia przepisy prawa wymagają, by było ono sporządzone na piśmie.⁶⁸⁰

Ustawodawca zasadnie przyjął, że aby wdrożyć procedury przejęcia zadań i kompetencji wójta gminy, szczególnie w sytuacji wakatu na stanowisku zastępcy wójta lub niewskazania pierwszego zastępcy, zachodzi konieczność szybkiego poinformowania o tych okolicznościach wojewody. Dlatego też wyznaczył przewodniczącemu rady gminy termin 48 godzin od chwili powzięcia przez niego wiadomości o zaistnieniu jednej z okoliczności uruchamiających przejęcie zadań i kompetencji wójta do pisemnego poinformowania wojewody o zaistnieniu takiej okoliczności oraz o przejęciu zadań i kompetencji wójta przez zastępcę albo pierwszego zastępcę, albo konieczności wyznaczenia osoby do przejęcia zadań i kompetencji przez Prezesa Rady Ministrów.⁶⁸¹

Aby uruchomić określony w art. 28h u.s.g. tryb wyznaczenia osoby, która przejmie wykonywanie zadań i kompetencji wójta, niezbędny jest wniosek wojewody skierowany niezwłocznie do Rady Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw

⁶⁷⁹ A. Rzetecka-Gil [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe...*op. cit.* art. 28g, Legalis/el

⁶⁸⁰ Cz. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*op.cit.*, art. 28g, LEX/el.

⁶⁸¹ R. Budzisz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, ... *op.cit.*, art. 28g, LEX/el.

administracji publicznej. Aby móc złożyć taki wniosek, wojewoda musi być o tej okoliczności poinformowany, zaś osobą zobowiązaną do powiadomienia go o zaistnieniu tych przeszkód, jest przewodniczący rady gminy, dlatego obowiązki przewodniczącego rady gminy określone w art. 28h u.s.g. mają doniosłe znaczenie praktyczne, a ich prawidłowe i terminowe wykonywanie przez przewodniczącego rady gminy realnie wpływa na funkcjonowanie nie tylko urzędu gminy ale i całej jednostki samorządu terytorialnego.⁶⁸²

4.5. Kompetencje przewodniczącego rady gminy względem organów jednostek pomocniczych

Zgodnie z art. 164 Konstytucji RP, w Polsce istnieje tylko jeden konstytucyjny szczebel samorządu terytorialnego i jest nim gmina. Ustawa zasadnicza wskazuje też, że inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. Z kolei zasadniczy podział terytorialny państwa, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze oraz kulturowe oraz zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych został określony w u.t.p.t. Zgodnie z przedmiotowym aktem prawnym, jednostkami zasadniczego, trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są gminy, powiaty i województwa. Jednostki pomocnicze są zaś organami powoływanymi w ramach tzw. podziału pomocniczego, a ich podstawowym celem jest zapewnienie pomocy gminom, gdyż tylko na tym poziomie samorządowym występują. Art. 5 u.s.g. wskazuje, że gmina może tworzyć jednostki pomocnicze w postaci sołectwa, dzielnicy, osiedla i innych. Ustawodawca stosując wyrażenie „i inne”, bezspornie zasygnalizował, że katalog form właściwych dla jednostek pomocniczych jest otwarty. Organem właściwym do utworzenia jednostki pomocniczej jest rada gminy a, czyni to w formie uchwały, po uprzednim przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami gminy lub też z ich inicjatywy. Statut gminy ustala procedurę tworzenia, łączenia oraz podziału jednostek pomocniczych. Ponadto, ustawodawca zobowiązuje organy gminy do uchwalenia odrębnych statutów dla wszystkich funkcjonujących na jej terenie jednostek pomocniczych, które podlegają obligatoryjnym konsultacjom z mieszkańcami.⁶⁸³

Funkcjonowanie sołectw w ramach pomocniczych podziałów gmin jest więc przejawem realizacji zasady samorządności w Polsce. Decyzja o dokonaniu podziału gminy

⁶⁸² A. Szewc, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*op.cit.*, art. 28(g), LEX/el.

⁶⁸³ J. Podgorska-Rykała, M. Obrębska, (Nie)decentralizacja władzy: miejsce jednostek pomocniczych w procesie długookresowego zarządzania miastami wojewódzkimi [w:] Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego, red. Bogdan Dolnicki, Warszawa 2019, str. 454.

na jednostki pomocnicze odzwierciedla skorzystanie przez organy gminy z przyznanego im ustawowo prawa do wprowadzania na swoim terytorium pomocniczego podziału terytorialnego. W art. 36 ust. 1 u.s.g. postanowiono, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Tworząc statut sołectwa, należy bezwzględnie pamiętać o granicach wyznaczonych przez gminną ustawę samorządową, bowiem w przedmiotowym zakresie jej przepisy przyznają miejscowemu prawodawcy znaczną samodzielność. W przepisach ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca nie określił rady sołeckiej mianem organu sołectwa. Pojęciem tym posłużył się wyłącznie w odniesieniu do zebrania wiejskiego i sołtysa. Rada ma więc za zadanie jedynie wspomagać działalność sołtysa. Rady gmin dostosowując przepisy statutowe do wymogów konkretnego sołectwa, powinny wziąć pod uwagę takie elementy jak specyfika sołectwa oraz lokalne uwarunkowania charakterystyczne tylko dla danego obszaru. Na organie uchwałodawczym gminy ciąży obowiązek nadania sołectwom statutu.⁶⁸⁴

Jako przykład regulacji statutowej określającej organy sołectwa wskazać można statut sołectwa Kussy nadany uchwałą nr XXXIX/329/2022 rady gminy Belsk Duży z dnia 23 marca 2022 r.⁶⁸⁵ w którego § 4 wskazano, że do organów sołectwa należą zebranie wiejskie, jako organ uchwałodawczy oraz sołtys, który jest organem wykonawczym. Określono ponadto, że działalność sołtysa wspomaga rada sołecka składająca się z 3 do 5 osób. Statut jednostki wskazuje również, że kadencja sołtysa i rady sołeckiej upływa jednocześnie z kadencją rady gminy, a po upływie kadencji sołtys i rada sołecka pełnią swoje funkcje do czasu objęcia funkcji przez nowo wybranego sołtysa i radę sołecką. Powołany wyżej statut sołectwa jest kongruentny z gminną ustawą ustrojową. Zgodnie bowiem z wolą ustawodawcy sołtys jest organem wykonawczym sołectwa, jest on obowiązany wykonywać uchwały zebrania wiejskiego, zaś w jednostce pomocniczej pełni funkcję reprezentacyjną, wykonawczą i zarządzającą.⁶⁸⁶ Instytucją demokracji bezpośredniej na szczeblu gminy jest zaś zgromadzenie ogółu mieszkańców sołectwa. Występuje ono w jednostkach pomocniczych gminy, a w sołectwie jest organem obligatoryjnym. Zebranie wiejskie w sołectwie pełni funkcje uchwałodawcze i nie powołuje się w tym celu organu przedstawicielskiego.⁶⁸⁷

⁶⁸⁴ A.Bohdan, Pozycja ustrojowa rady sołeckiej w systemie organów sołectwa [w:] Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego, (red.) Bogdan Dolnicki, Warszawa 2019, str.72.

⁶⁸⁵ Uchwała nr XXXIX/329/2022 Rady Gminy Belsk Duży z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie nadania statutu Sołectwa Kussy Warszawa, dnia 31 marca 2022 r. Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Poz. 3701., (dostęp elektroniczny z dnia 23.04.2021r.).

⁶⁸⁶ W. Kisiel [w:] Prawo samorządu terytorialnego w Polsce...*op. cit.*, str.130.

⁶⁸⁷ Z. Niewiadomski [w:] Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka, Z. Niewiadomski (red.), Bydgoszcz-Warszawa 2001, Str. 90.

Zadania sołectwa jak i sposób ich realizacji, w tym kompetencje organów sołectwa, powinny zostać uregulowane w statucie sołectwa, w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa oraz jego organów. Ustawodawca prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej przyznał osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania. Brak jest zatem przepisu przyznającego zebraniu sołeckiemu uprawnienia do dokonywania wyboru sołtysa czy też rady sołeckiej.⁶⁸⁸ Wobec powyższego to mieszkańcy sołectwa wybierają jego organy przedstawicielskie, przy czym ustawodawca zastosował tu nietypowe rozwiązanie, polegające na dokonywaniu wyboru w głosowaniu powszechnym członków organu pomocniczego, jakim jest rada sołecka, która to nie jest organem sołectwa⁶⁸⁹. Dowodzi powyższego statut sołectwa Kussy, który kształtuje kwestie wyboru sołtysa i rady sołeckiej w § 16, zgodnie z którym zebranie w sprawie wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej zarządza wójt gminy nie później niż 30 dni przed planowanym terminem ich przeprowadzenia. W tym celu określa on miejsce, dzień i godzinę zebrania wiejskiego oraz wyznacza przewodniczącego zebrania. Porządek obrad zebrania w sprawie wyborów powinien zawierać w szczególności elementy takie jak powołanie komisji skrutacyjnej, zgłoszenie kandydatów na sołtysa i członków rady sołeckiej, autoprezentację kandydatów oraz przeprowadzenie tajnego głosowania i ogłoszenie wyników. W statucie określono, również że za przygotowanie warunków organizacyjnych do przeprowadzenia tajnego głosowania odpowiada wójt⁶⁹⁰. Działalność jednostki pomocniczej podlega też kontroli przeprowadzanej przez radę gminy za pośrednictwem komisji rewizyjnej, a wynika to wprost z art. 18a gminnej ustawy samorządowej. Brak odrębnego uregulowania samoistnej kontroli w statucie jednostki pomocniczej nie zawsze jest uznawany za istotną wadliwość. Co do zasady brak dodatkowego uregulowania kompetencji kontrolnych organów gminy wobec organów jej jednostki pomocniczej stanowi nieistotne naruszenie prawa.⁶⁹¹

Co ważne, utworzenie jednostek pomocniczych jest nieobligatoryjne i zależne wyłącznie od decyzji organu stanowiącego danej gminy. Jednostki pomocnicze nie dysponują podmiotowością prawną ani na gruncie publicznym, ani prywatnym. Są one powoływane do wykonywania zdekoncentrowanych na nie zadań gminnych. Nie mogą podejmować działań prawnych, a jedyną dostępną dla nich formą działania są wyłącznie formy działań

⁶⁸⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Szczecinie z dnia 5 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 1127/21, Legalis nr 2653886.

⁶⁸⁹ W. Kisiel [w:] Prawo samorządu terytorialnego w Polsce...*op. cit.*, str.130.

⁶⁹⁰ Uchwała nr XXXIX/329/2022 rady gminy Belsk Duży z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie nadania statutu sołectwa Kussy Warszawa, dnia 31 marca 2022 r. Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Poz. 3701., (dostęp elektroniczny z dnia 23.04.2021r.).

⁶⁹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 3902/21, Legalis nr 2649117.

faktycznych. O zakresie zadań publicznych przekazanych jednostce pomocniczej zawsze rozstrzygać będzie jej statut. Ponadto, jednostce pomocniczej nie mogą przysługiwać uprawnienia o charakterze administracyjnym do rzeczy, jak przykładowo prawo trwałego zarządu. Organom jednostki pomocniczej mogą być przyznane co najwyżej uprawnienia do podejmowania czynności faktycznych dotyczących mienia komunalnego, jednakże z wyłączeniem czynności prawnych, w szczególności mogą one polegać na utrzymywaniu porządku, udostępnianiu, utrzymywaniu w należyтым stanie składnika mienia komunalnego.⁶⁹²

Zaznaczyć należy, że kwestie ogólne dotyczące zasad tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej, jak i zasady uczestnictwa przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy czy też zakresu uprawnień do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy są regulowane przez statut gminy. Z kolei do określenia organizacji oraz zakresu działania jednostek pomocniczych w odrębnym statucie danej jednostki pomocniczej wyłącznie uprawniona jest rada gminy, która uchwałę w tym przedmiocie podejmuje w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów.⁶⁹³

Znamienne jest, że w art. 35 ust. 1 gminnej ustawy samorządowej ustawodawca podkreśla odrębność statutu jednostki pomocniczej, zarówno względem statutu gminy, jak i wobec statutów innych jednostek pomocniczych, uchwalanych przez radę gminy. Zasada odrębności dotyczy również statutów jednostek niższego rzędu.⁶⁹⁴ Ustawowy wymóg przyjmowania odrębnych statutów jednostek pomocniczych oraz brak możliwości uchwalenia wspólnego statutu dla wszystkich jednostek pomocniczych gminy lub choćby dla wszystkich jednostek tego samego rodzaju wynika, z jednej strony, ze specyfiki zadań przydzielanych tym jednostkom, z drugiej zaś z ich cech gospodarczych czy demograficznych.⁶⁹⁵

Statut jednostki pomocniczej normuje wszystkie najważniejsze kwestie związane z funkcjonowaniem jej organów, stanowi również akt prawa miejscowego. Obligatoryjne postanowienia statutu jednostki pomocniczej, będące absolutnym minimum jego treści, to uregulowania dotyczące nazwy oraz obszaru jednostki pomocniczej, zasad i trybu wyborów jej organów, jak i organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej, zakresu

⁶⁹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 3981/21, Legalis nr 2678007.

⁶⁹³ M. Augustyniak, [w:] *Jednostki pomocnicze gminy...op. cit.*, str. 165.

⁶⁹⁴ B. Jaworska-Dębska, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 542.

⁶⁹⁵ A. Szewc, *Uwagi o ustroju jednostek pomocniczych gminy*, Administracja. Teoria, dydaktyka, praktyka 2006, Nr 3, s. 45.

zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji, zakresu i form kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.⁶⁹⁶

Ustawodawca mocą art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. powierzył kontrolę oraz nadzór nad działalnością organów jednostki pomocniczej organom gminy. Podkreślić należy, że wskazanie na konieczność określenia w statucie jednostki pomocniczej zakresu kontroli i nadzoru nad działalnością jej organów, nie zaś samą jednostką pomocniczą, wyłącza z nadzoru i kontroli radę sołecką, komisje i zespoły jednostki pomocniczej. K. Rokicka-Murszewska wskazuje jednak, iż z uwagi na regulację art. 18a ust. 1 u.s.g. sprawowanie kontroli nad jednostką pomocniczą jako całością jest wykonywane przez radę gminy za pośrednictwem komisji rewizyjnej, zaś jedynie nadzór będzie się odnosił wyłącznie do organów jednostki pomocniczej.⁶⁹⁷

Regulacją prawną gwarantującą przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej możliwość uczestniczenia w pracach rady gminy jest regulacja art. 37a gminnej ustawy samorządowej. Uczestnictwo to odbywa się na zasadach określonych w statucie gminy, jednakże bez prawa udziału w głosowaniu.

W tym przedmiocie należy omówić zakres obowiązków przewodniczącego rady gminy względem organów wykonawczych jednostek pomocniczych, wynikający z gminnej ustawy samorządowej. Bowiem poza ogólną współpracą i współdziałaniem przewodniczącego rady gminy z sołtysami dla dobra lokalnej społeczności, przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych o sesji rady gminy, na zasadach takich samych jak radnych gminy. Nie ma wątpliwości, że w art. 37a u.s.g. mowa jest o prawie przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej do udziału w sesjach rady gminy, nie zaś o obowiązku.⁶⁹⁸ Dlatego też decyzję o udziale pozostawiono swobodnemu uznaniu przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej. Wszelkie próby zobligowania tego podmiotu do udziału w pracach organu uchwałodawczego gminy są nieuprawnionymi próbami przekształcania mocą postanowień statutowych, ustawowego uprawnienia określonych podmiotów w ich obowiązek prawny. Z prawem sołtysa jako przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej skorelowany jest obowiązek przewodniczącego rady gminy, który polega na każdorazowym zawiadamianiu go o sesji rady

⁶⁹⁶ K. Rokicka-Murszewska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe. Komentarz, S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2018, art. 37a u.s.g, Legalis/el.

⁶⁹⁷ K. Rokicka-Murszewska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe...*op. cit.*, art. 37a u.s.g, Legalis/el.

⁶⁹⁸ *Ibidem*.

gminy na takich samych zasadach, jak radnych gminy. Statut gminy reguluje zasady zawiadamiania radnych. Bezsprzecznie zawiadomienie o sesji rady gminy musi być doręczone sołtysowi skutecznie. W związku z powyższym, pomimo braku prawa do udziału w głosowaniu, przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej powinien zostać zawiadomiony również w sposób skuteczny o sesji rady gminy. Wyłącznie od uregulowań zawartych w statucie gminy zależy, czy zawiadomienie będzie dotyczyć także posiedzeń komisji stałych i doraźnych rady.⁶⁹⁹

Analogiczne stanowisko przyjmuje się w orzecznictwie sądowym, jako przykład wskazać można wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Poznaniu z dnia 3 marca 2021 r., sygn. akt. IV SA/Po 1454/20, w którym wskazano, że przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy, na zasadach takich samych jak radnych gminy. Zasady uczestnictwa przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy określa statut gminy. Uczestnictwo w sesjach rady gminy jest możliwością przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej, nie zaś jego obowiązkiem. Zobligowanie sołtysa do uczestniczenia w sesjach rady gminy istotnie narusza przepis art. 37a ustawy o samorządzie gminnym⁷⁰⁰.

Faktem jest więc, że regulacja art.37a u.s.g. daje sołtysowi prawo, a nie obowiązek uczestniczenia w pracach rady gminy, nie jest ono również obwarowane żadną sankcją. Zatem nawet niewypełnienie tego zalecenia nie wiąże się dla sołtysa z żadnymi negatywnymi konsekwencjami.⁷⁰¹ Z tym zastrzeżeniem, że nieobecność sołtysa na sesji może powodować, iż należna mu dieta ulegnie obniżeniu. Zgodnie bowiem z art. 37b ust. 1 u.s.g. rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych w gminie będzie przysługiwał zwrot kosztów podróży służbowych oraz dieta, stanowiąca rekompensatę czasu poświęconego na udział w sesjach rady gminy, zebraniach sołeckich oraz rekompensatę kosztów innych czynności związanych z wykonywaniem funkcji sołtysa. Jako przykład regulacji w przedmiotowym zakresie, wskazać można uchwałę nr XLVII/222/2022 rady gminy Młodzieszyn z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia diet

⁶⁹⁹ K. Rokicka-Murszewska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe...*op. cit.*, art. 37a u.s.g., Legalis/el.

⁷⁰⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Poznaniu z dnia 3 marca 2021 r., sygn. akt. IV SA/Po 1454/20 Numer 2566778.

⁷⁰¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 28 kwietnia 2021 r. sygn. akt III SA/Gl 109/21 legalis Numer 2577869.

dla sołtysów.⁷⁰² W uchwale organ uchwałodawczy gminy Młodzieszyn ustalił miesięczną dietę dla sołtysów w wysokości pięciuset złotych oraz wskazał, że dieta stanowi rekompensatę czasu poświęconego na udział w sesjach rady gminy, zebraniach sołeckich oraz rekompensatę kosztów innych czynności związanych z wykonywaniem funkcji sołtysa. Zastrzeżono również, że dieta sołtysa ulega proporcjonalnemu potrąceniu za jego nieobecność na sesji rady gminy lub zebraniu sołeckim w stosunku do miesięcznej ilości sesji rady gminy i zebrań sołeckich sołectwa, w którym dany sołtys pełni funkcje oraz za wszystkie dni niewykonywania obowiązków sołtysa. W takiej sytuacji jedynie z uchwały rady gminy w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet dla sołtysów z terenu danej gminy może wynikać sankcja, która ma zastosowanie w razie nieobecności sołtysa na sesji rady gminy, ma ona wówczas charakter finansowy a polegać ona może na stosunkowym zmniejszeniu lub utracie określonego procenta należnej mu diety.

Jedynie od uznania przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej zależeć więc będzie, czy weźmie on udział w posiedzeniu rady gminy, czy też nie. Rada gminy nie może w statucie sołectwa, czy też w innym miejscowym akcie prawnym takiego obowiązku na przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej nałożyć. Kompetencji takich nie ma również przewodniczący rady gminy.⁷⁰³

Jako przykład regulacji statutowej odnoszącej się do zasad udziału sołtysa w sesjach rady gminy wskazać można w szczególności statut miasta i gminy Wiskitki, w którym w § 12 wskazano, że przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej posiada prawo uczestniczenia w sesjach rady oraz może uczestniczyć w posiedzeniach komisji stałych oraz ich wspólnych posiedzeniach. Przewodniczący rady gminy obowiązany jest umożliwić uczestnictwo w sesjach rady przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej. W tym celu przewodniczący rady gminy zawiadamia każdorazowo tego przewodniczącego o terminach sesji. W statucie zapewniono również, że przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może zabierać głos na sesjach i posiedzeniach komisji rady, bez prawa udziału w głosowaniu⁷⁰⁴.

Podsumowując wskazać należy, że kompetencja przewodniczącego rady gminy do dokonania skutecznego zawiadomienia o sesji rady gminy przewodniczącego organu

⁷⁰² Uchwała nr XLVII/222/2022 rady gminy Młodzieszyn z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia diet dla sołtysów, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Warszawa, dnia 07 marca 2022 r. Poz. 2596., (dostęp elektroniczny z dnia 23.04.2021r.)

⁷⁰³ Wyrok z dnia 08 sierpnia 2019r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, sygn. akt II SA/Go 163/19, Legalis nr 2196401.

⁷⁰⁴ Uchwała nr 82/XXIV/20 rady gminy Wiskitki z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie Statutu Miasta i Gminy Wiskitki, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Warszawa, dnia 8 grudnia 2020 r., Poz. 12302.

wykonawczego jednostki pomocniczej ma charakter obowiązku, co więcej przewodniczący powinien dążyć do umieszczenia w porządku obrad sesji rady gminy punktów dotyczących uchwalenia bądź zmiany statutów jednostek pomocniczych w razie zaistnienia takiej potrzeby, gdyż to jego zadaniem jest organizowanie pracy rady gminy. Ponadto, co do zasady do zadań przewodniczącego rady gminy należy też sporządzanie listy obecności sołtysów na sesji rady gminy, ustalanie osób nieobecnych, ale i weryfikacja prawidłowości zawiadomienia ich o posiedzeniu organu uchwałodawczego gminy.

4.6. Obowiązki przewodniczącego rady gminy na tle art. 304 § 2 ustawy kodeks postępowania karnego

Zgodnie z regulacją art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks postępowania karnego⁷⁰⁵, instytucje państwowe oraz instytucje samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa.⁷⁰⁶ Wobec powyższego, aby zaistniał obowiązek wskazany w przedmiotowym przepisie musi zostać spełnionych kilka przesłanek. Po pierwsze prawny obowiązek zawiadomienia spoczywa na instytucjach państwowych i samorządowych, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Istotne jest, aby wiedza instytucji o przestępstwie zaistniała w wyniku jej działalności, a rodzaj popełnionego przestępstwa, nie dotyczył czynów ściganych na wniosek czy z oskarżenia prywatnego.⁷⁰⁷ Wobec powyższego w kontekście zadań i funkcjonowania samorządu terytorialnego, nie ma wątpliwości, iż regulacja art. 304 § 2 k.p.k. nakłada prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie również na instytucje samorządowe. Ustawodawca jednakże nie wprowadza katalogu tych instytucji ani nie definiuje wskazanych pojęć. W doktrynie wskazuje się, że do instytucji państwowych należy zaliczyć organy władzy państwowej, administracji rządowej oraz inne organy państwowe. Z kolei instytucje samorządowe to niewątpliwie organy administracji samorządowej i samorządu

⁷⁰⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375).

⁷⁰⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą we Wrocławiu z dnia 7 maja 2020 r., sygn. akt IV SAB/Wr 68/20, LEX numer 2502377.

⁷⁰⁷ K.T. Boratyńska, P. Czarnecki [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz., A. Sakowicz (red.), Warszawa 2016, art.304, LEX/el.

społecznego.⁷⁰⁸ W nauce prawa karnego wskazuje się, że instytucja samorządowa to również organy samorządu terytorialnego i samorządu zawodowego, np. izby lekarskie.⁷⁰⁹ Co znamienne realizacja obowiązku zawiadomienia nie ciąży na każdym pracowniku instytucji państwowej lub samorządowej, a tylko na tych pracownikach, którzy są upoważnieni do działania w jej imieniu lub odpowiadają za prawidłowe działanie danej instytucji.⁷¹⁰ Obowiązek zawiadomienia obciąża więc kierownika jednostki lub osobę, która według przepisów wewnętrznych zobowiązana została do informowania organów ścigania o przestępstwie.⁷¹¹ Z. Brodzisz wskazuje, że obowiązek zawiadomienia o przestępstwie, przewidziany w art. 304 § 2 k.p.k., spoczywa na osobach zajmujących funkcje kierownicze w instytucjach samorządowych albo też na osobach upoważnionych do reprezentowania tych instytucji. Obowiązkiem zaś pracownika danej instytucji jest jedynie skutecznie zawiadomić osoby sprawujące funkcje kierownicze o zdarzeniu, które wypełnia dyspozycję art. 304 § 2 k.p.k.⁷¹² Wskazać również należy, że dla ustalenia kręgu adresatów obowiązku zawiadomienia nie ma znaczenia to, czy dany podmiot jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu stosownych przepisów, mimo że ten status decydować będzie o możliwości pociągnięcia osoby zobowiązanej do zawiadomienia do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 231 k.k. Jednakże jak wskazuje P. Kardas za adresata obowiązku przewidzianego w art. 304 § 2 k.p.k., jest uznana jedynie szczególna grupa osób związanych z instytucją państwową lub samorządową, a zwłaszcza są to osoby pełniące funkcje kierownicze w tych instytucjach oraz inne osoby ponoszące w nich szczególną odpowiedzialność, a więc nie każdy funkcjonariusz publiczny wykonujący swoje obowiązki w ramach danej instytucji⁷¹³. Autor wskazuje również, że o tym, czy konkretny funkcjonariusz publiczny jest obowiązany do zawiadomienia o popełnieniu podejrzenia przestępstwa, decydują regulacje odnoszące się do zasad funkcjonowania danej instytucji państwowej lub samorządowej, zarówno ustawowe, jak i podustawowe a także regulacje wewnętrzne danej instytucji, w tym również akty jednostkowe w postaci decyzji lub poleceń, których treścią jest zobowiązanie konkretnej osoby do wypełnienia obowiązku

⁷⁰⁸ H. Skwarczyński [w:] Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz. Art. 1-424, D. Drajewicz (red.), Warszawa 2020, art. 304, LEX/el.

⁷⁰⁹ R. A. Stefański, S. Zabłocki [w:] Kodeks postępowania karnego. Tom. III. Komentarz do art. 297-424, R. A. Stefański, S. Zabłocki (red.), Warszawa 2021, art. 304. LEX/el.

⁷¹⁰ *Ibidem*.

⁷¹¹ K. T. Boratyńska, P. Czarnecki [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz...*op. cit.*, art. 304, LEX/el.

⁷¹² Z. Brodzisz, [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz, J. Skorupka (red.), Warszawa 2021, art. 304. LEX/el.

⁷¹³ P. Kardas, Odpowiedzialność za nadużycie władzy publicznej w przypadku niezawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, Prokuratura i Prawo 2007, nr 7-8, s. 5-41.

informacyjnego.⁷¹⁴ Obowiązek zawiadomienia powstaje w chwili, gdy w świadomości funkcjonariusza instytucji państwowej lub samorządowej ukształtowało się przekonanie, że zostało popełnione przestępstwo.⁷¹⁵ Również w orzecznictwie sądowym wskazuje się, że powstanie obowiązku zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa uzależnione jest zasadniczo od zaistnienia dwóch przesłanek. Pierwszej, w postaci istnienia okoliczności wskazujących na popełnienie przestępstwa ściganego z urzędu, a drugiej w postaci dowiedzenia się przez instytucje samorządowe o popełnieniu tego przestępstwa⁷¹⁶.

Istotne jest również, że wymagany przepisem związek pomiędzy dowiedzeniem się o popełnieniu przestępstwa, a działalnością instytucji samorządowej nie oznacza, że przestępstwo musi być popełnione na jej szkodę, jednakże przeciwnie do obowiązku społecznego wiadomość o przestępstwie, o jakim mowa w art. 304 § 2 k.p.k., powinna być wiarygodna.⁷¹⁷ Wobec obaw o zasadność zastosowania regulacji art. 304 § 2 k.p.k. w bieżącej pracy instytucji samorządowych wskazać należy, że zarówno zawiadomienie o przestępstwie, jak i wskazanie osoby podejrzanej z zasady nie są działaniami bezprawnymi, skoro w świetle przepisu art. 304 § 1 k.p.k. każdy dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję. Zawiadomienie o przestępstwie mogłoby zostać uznane za bezprawne jedynie wówczas, gdyby takie zawiadomienie oraz wskazanie konkretnej osoby podejrzanej dokonane było oczywiście ze złym zamiarem i pełną świadomością nieprawdy takiego twierdzenia⁷¹⁸. Dużo istotniejszym zagrożeniem z perspektywy funkcjonowania instytucji samorządowych jest niewykonanie nakazu przewidzianego w art. 304 § 2 k.p.k., gdyż zaniechanie temu obowiązkowi może stanowić przestępstwo stypizowane w art. 231 § 1 lub 2 k.k.⁷¹⁹ Ma to miejsce wówczas, gdy funkcjonariusz publiczny zobowiązany na podstawie tego przepisu do denuncjacji nie zawiadamia o przestępstwie ściganym z urzędu, pomimo świadomości tego, że je popełniono oraz gdy sam ma świadomość tego, iż przekracza uprawnienia lub nie

⁷¹⁴ *Ibidem*. s. 5-41.

⁷¹⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 1962 r., sygn. akt SN III K 989/61, LEX nr 169894.

⁷¹⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt WA 1/08, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa, 2008, Nr 4, poz. 31.

⁷¹⁷ P. Kardas, Odpowiedzialność za nadużycie władzy publicznej w przypadku ...*op. cit.*, str. 26

⁷¹⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego z siedzibą w Łodzi z dnia 14 marca 2018 r., sygn. akt I ACa 923/17, Legalis nr 1782964.

⁷¹⁹ Art. 231 k.k. § 1. Funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. § 2. Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

dopełnia swoich obowiązków, a przez to działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego⁷²⁰.

W każdym przypadku odpowiedzialność za niedopełnienie obowiązku zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa oparta o konstrukcję art. 231 k.k. wymaga wykazania, po pierwsze, że dana osoba funkcjonująca w ramach instytucji państwowej lub samorządowej była z uwagi na odpowiednie regulacje szczególnie zobowiązana do zawiadomienia, po wtóre zaś, że sprawca zaniechania wypełnienia takiego obowiązku posiadał status funkcjonariusza publicznego⁷²¹.

Bezspornie więc zgodnie z art. 304 § 2 k.p.k. instytucje samorządowe mają obowiązek zawiadomić prokuratora lub Policję o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, o którym dowiedziały się w związku ze swą działalnością. Jednakże nie można mówić o skutecznym wypełnieniu przedmiotowego obowiązku w przypadku zawiadomienia jedynie jednostki nadrzędnej nad instytucją samorządową, bowiem przepis wymaga zawiadomienia prokuratora lub Policji. Ponadto, jak już wskazano, obowiązek ten nie dotyczy przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego i na wniosek, a także przestępstw ściganych z urzędu, o ile wiedza organu o nich została powzięta nie w związku z działalnością instytucji, a przy okazji⁷²².

Poza obowiązkiem zawiadomienia, ustawa nakłada także na instytucje samorządowe obowiązek podjęcia działań mających na celu zabezpieczenie śladów i dowodów przestępstwa, celem zapobieżenia ich zatarciu lub zniszczeniu do czasu przybycia na miejsce organu powołanego do ścigania przestępstw. Przykładowo może to polegać na zamknięciu pomieszczenia, zabezpieczeniu dokumentu lub dowodu oraz powiadomienie Policji o jego ujęciu⁷²³.

Użyty przez ustawodawcę zwrot „w związku z prowadzoną działalnością” jest pojęciem szerszym niż „w ramach prowadzonej działalności” i obejmuje nie tylko informacje o przestępstwie godzącym w dobro instytucji samorządowej i dotyczącym jej bezpośrednio, ale również informacje o przestępstwach ściganych z urzędu, o których dowiedziano się, wykonując czynności ustawowe lub statutowe. Dla realizacji obowiązku zawiadomienia

⁷²⁰ Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Wojskowa z dnia 12 luty 2008r., sygn. akt WA 1/08, Legalis numer 95762.

⁷²¹ P. Kardas, Odpowiedzialność za nadużycie władzy publicznej w przypadku ... *op. cit.*, str.5-41.

⁷²² H. Skwarczyński [w:] Kodeks postępowania karnego... *op. cit.*, art. 304, LEX/el.

⁷²³ T. Grzegorzczak [w:] Kodeks postępowania karnego... *op. cit.*, str. 1039.

o przestępstwie nie ma również znaczenia, czy instytucja samorządowa jest jednocześnie pokrzywdzonym, czy też nie⁷²⁴

Asumptem do przedmiotowych rozważań są w szczególności sytuacje, do których dochodzi w związku z bieżącym funkcjonowaniem gminy, zwłaszcza podczas posiedzeń sesyjnych jej organu stanowiącego. Niejednokrotnie obrady rady gminy są burzliwe, pełne niepohamowanych emocji. Często zdarza się, że radni oskarżają się wzajemnie o kłamstwa, oszustwa, a nawet kradzieże, zdarza się również, że tego rodzaju oskarżenia kierowane są do organu wykonawczego lub pracowników urzędu gminy, dodatkowo wzbogacone o zarzuty nepotyzmu, złego gospodarowania środkami publicznymi itp. Ilość przykładów jest nieskończona, a ogranicza ją jedynie pomysłowość uczestników. Zdarzyć się niestety mogą również rękoczyny, przepychanki czy innego rodzaju ekscesy. Wówczas przewodniczący rady gminy jako organizator sesji winien wykorzystywać przydane mu w ustawie kompetencje, zwłaszcza te w zakresie sprawowania policji sesyjnej, celem opanowania sytuacji.

Wyżej opisane zdarzenia, kwalifikować należy jako ewentualne czyny przestępne ścigane z oskarżenia prywatnego jako przestępstwa zniesławienia, naruszenia nietykalności cielesnej czy też naruszające dobra osobiste. Jednakże niejednokrotnie podczas sesji rady gminy może zostać popełniony czyn, czy to przez radnego, sołtysa czy pracownika urzędu lub inną osobę, który wypełnia znamiona przestępstwa ściganego z urzędu np. dokonanie kradzieży, dokonanie czynu noszącego znamiona korupcji czynnej lub biernej, czynna lub bierna płatna protekcja, czy np. fałszowanie podpisu innej osoby.

W tego rodzaju sytuacjach należy opowiedzieć się za zaistnieniem prawnego obowiązku dokonania zawiadomienia właściwych organów ścigania przez przewodniczącego rady gminy o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Wyczerpane są bowiem w takiej sytuacji przesłanki z art. 304 § 2 k.p.k., gdyż czyn popełniony jest w związku z działalnością instytucji samorządowej- jej organu stanowiącego i kontrolnego, obradującego na sesji, a przestępstwo można stwierdzić poprzez fakt utrwalenia go urzędzeniami audio video służącymi do transmitowania obrad. Wówczas należy zastanowić się czy celem dokonania skutecznego zawiadomienia organów ścigania przewodniczący winien uzyskać upoważnienie do działania od organu gminy- rady gminy, czy też może dokonać zawiadomienia samodzielnie jako organ wewnątrz rady gminy, do którego zadań należy organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady, jak i jednocześnie jako funkcjonariusz publiczny.

⁷²⁴ B. Skowron [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz, K. Dudka (red.), Warszawa 2020, art. 304, LEX/el.

Gminna ustawa samorządowa w art. 25 ust. 1 wskazuje, że w związku z wykonywaniem mandatu radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Pojęcie funkcjonariusza publicznego definiuje art. 115 § 13 pkt.2 k.k., który stwierdza, że funkcjonariuszem publicznym jest m. in. poseł, senator i radny. Ochrona prawna radnego jako funkcjonariusza publicznego przysługuje mu w związku z wykonywaniem mandatu.

Przewodniczący rady gminy jest niewątpliwie funkcjonariuszem publicznym, zajmującym pośród radnych wyjątkową funkcję, gdyż zgodnie z wolą ustawodawcy odpowiada za organizację sesji rady gminy oraz jej przebieg. Niewątpliwie więc obarcza go obowiązek, o którym mowa w art. 304 § 2 k.p.k. i winien go wykonać niezwłocznie oraz w ramach przysługujących mu kompetencji, zwłaszcza tych dotyczących sprawowania policji sesyjnej. Sprawowanie policji sesyjnej to całokształt kompetencji przewodniczącego rady, które służą mu do zapewnienia porządku na sali obrad sesji rady gminy. Przewodniczący prowadzi obrady rady, a w ramach przydanych mu kompetencji ma prawo udzielania głosu radnym oraz dopuszczania innych podmiotów do wypowiedzi, w szczególności uczestniczących w sesji mieszkańców lub ich reprezentantów.⁷²⁵ W przypadku zaś zakłócania porządku obrad sesji organu uchwałodawczego przewodniczący ma prawo zwrócić się o pomoc do uprawnionych służb, w szczególności policji i straży miejskiej⁷²⁶.

Wobec powyższego wykonanie przez przewodniczącego obowiązku denuncjacji, o którym mowa w art. 304 § 2 k.p.k. jest zasadne i nie wymaga uprzedniego upoważnienia rady gminy w tym zakresie. Jednakże nawet w przypadku przyjęcia, iż przewodniczący rady gminy winien mieć stosowne upoważnienie organu uchwałodawczego do działania w celu realizacji obowiązków wskazanych w art. 304 §2 k.p.k., to i tak wskazać należy, że dokonane przez niego zawiadomienie będzie prawnie skuteczne z uwagi na treść przepisu art. 304 § 1 k.p.k. zgodnie, z którym każdy dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję.

⁷²⁵ P. Sadowski [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*.....*op. cit.*, Legalis/el.

⁷²⁶ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 31 marca 2015r. znak:KN-I.4131.1.86.2015.20, Legalis/el.

Zakończenie

Przeprowadzona w niniejszej dysertacji analiza statusu prawnego przewodniczącego rady gminy oraz powierzonych mu przez ustawodawcę kompetencji pozwala na uznanie za udowodnioną tezę, stanowiącą że w świetle aktualnie obowiązujących przepisów prawnych przewodniczący rady gminy zajmuje wśród radnych samorządu gminnego wyjątkową i szczególną pozycję prawną. Powyższe potwierdza przeprowadzona w pracy analiza obowiązujących przepisów prawa, orzecznictwa sądowego, literatury przedmiotu, a także ustaleń przedstawicieli nauki prawa.

Wyjątkowa rola przewodniczącego rady gminy przejawia się w następujący sposób:

Po pierwsze, ustawodawca wyposażył przewodniczącego rady gminy w uprawnienia polegające na możliwości wydawania wiążących poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. Zmiana gminnej ustawy samorządowej w powyższym zakresie dokonana została ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Na mocy nowych przepisów przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu. Ustawodawca zdecydował się wyróżnić przewodniczącego spośród pozostałych radnych przyznając mu kompetencje, jakich nie posiada żaden inny radny gminy. Świadczy to o dążeniach ustawodawcy do wzmocnienia pozycji przewodniczącego w samorządzie terytorialnym. Możliwość polecania wykonywania określonych czynności pracownikom urzędu gminy, nadaje przewodniczącemu uprawnienia właściwe zwierzchnikowi służbowemu pracowników. Tym samym zyskuje on kompetencje dotychczas zarezerwowane wyłącznie dla organu wykonawczego, co stanowi bezprecedensowe wzmocnienie pozycji przewodniczącego rady, który aktualnie ma częściowy lecz znaczący wpływ na organizację pracy i funkcjonowanie urzędu gminy, a więc aparatu dotychczas zarezerwowanego do wyłącznych kompetencji wójta gminy. W związku z tym podkreślić należy, że ustawodawca nie określił pierwszeństwa czy też wagi poleceń wydawanych przez wójta i przewodniczącego rady. Ustawodawca przyznając przewodniczącemu rady prawo do wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy nie dokonał sprecyzowania katalogu tych poleceń oraz nie rozstrzygnął, co w sytuacji gdy pracownik otrzyma dwa odmienne polecenia od wójta i przewodniczącego rady gminy, jak w takiej sytuacji winien zachować się pracownik oraz jakimi kryteriami się

kierować. Ustawodawca nie zapewnił więc pracownikom urzędu właściwej ochrony przed negatywnymi konsekwencjami, w przypadku realizowania poleceń przewodniczącego rady gminy, pozostających w jego kompetencji, których wykonania nie aprobuje kierownik urzędu. Ustawodawca nie przewidział również sankcji w przypadkach przekraczania uprawnień przez przewodniczącego, ale też nie wyposażył przewodniczącego w narzędzia służące egzekwowaniu jego uprawnień od pracowników urzędu. Wobec powyższego regulacja pozostaje pod wieloma względami niedoskonała, nasuwa się zatem postulat *de lege ferenda* zakładający konieczność ustawowego jej doprecyzowania, celem usunięcia powyższych wątpliwości.

Przedstawione powyżej zagadnienie dowodzi również tezy, iż zakres kompetencji przewodniczącego rady wiążąco reguluje ustawodawca w przepisach u.s.g., zatem statut gminy nie może nakładać na niego innych obowiązków ani przyznawać mu innych kompetencji. Każdorazowo wyposażenie przewodniczącego w nowe uprawnienia wymaga zmiany ustawy.

Po drugie, szczególna pozycja przewodniczącego wynika również ze sprawowanej przez niego funkcji reprezentacyjnej. Przewodniczący rady gminy wykonuje czynności reprezentacyjne, jako przedstawiciel organu stanowiącego gminy. Zadania te dotyczą nie tylko występowania w imieniu rady przed mieszkańcami, podczas oficjalnych uroczystości czy spotkań, ale również w sytuacjach formalnych. Zgodnie z aktualnym stanowiskiem wyrażanym przez przedstawicieli doktryny i judykatury możliwa jest reprezentacja organu stanowiącego przez jego przewodniczącego również w postępowaniu sądowym. Tezę tę uzasadniają aktualne orzecznictwo sądowe wskazane w rozdziale drugim dysertacji.

Po trzecie w świetle analizy przepisów u.s.g., aktualnego orzecznictwa oraz zgodnie z poglądami prezentowanymi przez przedstawicieli nauki prawa bezspornie stwierdzić należy, że przewodniczącemu rady gminy należy się status wewnętrznego organu rady gminy. Nie jest on wprowadzicie samodzielny organ samorządu gminnego, jednakże można go uznać za swoisty organ wewnętrzny rady, z czym wiąże się jego prawo do reprezentowania rady gminy w kontaktach zewnętrznych. Nadto, procedura wyboru przewodniczącego rady gminy, poprzez swój charakter i podwyższone wymogi dotyczące głosowania, wskazuje na silny mandat, który w organie stanowiącym musi uzyskać przewodniczący. Procedura głosowania jest wyrazem silnego, większościowego mandatu przewodniczącego do sprawowania funkcji. Ponadto, w wyborach przewodniczącego lub wiceprzewodniczących rady gminy, decyzję co do wyłączenia się od głosowania radnego będącego kandydatem na tę funkcję, ze względu na jego interes prawny, należy do radnego- kandydata. Podzielić należy pogląd co do braku

obowiązku wyłączenia się radnego od głosowania. Głosowanie radnego, w sytuacji gdy dotyczy wyboru tego radnego na przewodniczącego rady, nie jest wyrazem jego interesu prawnego, lecz jest to realizacja kompetencji organizacyjnej, do uczestnictwa w pracach organu stanowiącego gminy.

Po czwarte wskazać należy, że kompleksowa analiza normatywnych podstaw funkcjonowania przewodniczącego organu stanowiącego gminy w samorządzie terytorialnym, nie mogła zostać przeprowadzona bez przedstawienia problematyki dotyczącej istoty samorządu terytorialnego. Z zasady decentralizacji i subsydiarności, wynika nastawienie wspólnoty samorządowej na samorealizację oraz niezależność w wykonywaniu zadań publicznych. Zasady te mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie gminnego samorządu terytorialnego w Polsce, a za ich realizację odpowiadają organy gminy. Istotna jest w tym zakresie rola organu stanowiącego, na którego czele stoi przewodniczący, gdyż to rada zgodnie u.s.g. dopowiada za realizację większości zadań publicznych przypisanych właściwości gminy. Organ stanowiący, poprzez działania przewodniczącego rady gminy, jak i pozostałych radnych winien urzeczywistniać zasadę pomocniczości względem swoich suwerenów i mieć na względzie, że aktualny model samorządu terytorialnego, zakłada aktywny udział świadomych obywateli w życiu lokalnej wspólnoty samorządowej. W tym celu konieczne jest, aby gminne władze samorządowe wykonywały swoje zadania mając za swój główny cel dobro lokalnej wspólnoty samorządowej. Należy też zaznaczyć, że wykonywanie zadań publicznych przez gminne organy samorządowe odpowiadać musi zarówno standardom określonym przez obowiązujący porządek prawny, ale również ma wychodzić naprzeciw oczekiwaniom społecznym. Władztwo organów samorządowych nie posiada jednak charakteru absolutnego, ponieważ każdy obywatel niezadowolony ze sposobu realizacji przez administrację publiczną jej kompetencji ma prawo dochodzić swoich racji przed niezależnymi i bezstronnymi sądami.

Konkludując poczynione w niniejszej dysertacji rozważania, należy stwierdzić, że przyjęte obecnie rozwiązania prawne w przepisach u.s.g. nie przewidują ściśle określonej sankcji dla przewodniczącego rady gminy w sytuacji, gdy narusza on przepisy prawa, czy przekracza swoje uprawnienia. Istnieje co prawda pewna możliwość poniesienia przez niego konsekwencji w postaci odwołania go z pełnionej funkcji, jednak wniosek taki musi zostać poparty co najmniej 1/4 ustawowego składu rady, co w praktyce może okazać się niemożliwe do zrealizowania ze względu na układy interesów istniejące w radzie gminy. Nasuwa się zatem postulat *de lege ferenda* czy ustawodawca nie powinien rozszerzyć katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku w przedmiocie odwołania przewodniczącego

lub wiceprzewodniczącego rady gminy, przewidując w tym zakresie uprawnienie dla wójta gminy lub ewentualnie przewidzieć formalnie ustalone sankcje za niewykonywanie obowiązków, bądź przekraczanie uprawnień czy też wychodzenie poza zakres kompetencji przez przewodniczącego rady gminy. Obecnie są to zagadnienia nieuregulowane i odpowiedzialność przewodniczącego sprowadza się jedynie na grunt odpowiedzialności politycznej oraz ewentualnie możliwości dyscyplinowania przewodniczącego przez wojewodę w postaci formułowanych przez ten organ wezwań do przestrzegania prawa, które jednak nie wiążą się z żadnymi formalnymi konsekwencjami.

Wykaz źródeł

Akty prawne

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm).

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz.426.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1359).

Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 96).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.1990 nr 16 poz.94).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych. (Dz.U. 1990 nr 21, poz. 124).

Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. 1994 nr 48 poz. 195).

Ustawa z dnia 29 września 1995 o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw r. (Dz.U. Nr 124, poz. 601).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks postępowania karnego (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1110).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 547 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526).

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 1998 nr 95 poz. 602).

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

Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. nr 162 poz. 1126 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 741.).

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. nr 45 poz. 497).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r o dostępie do informacji publicznej (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

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

Ustawa z dnia 18 lipca 2002r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 344).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329).

Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 175, poz. 1457 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 530).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 113).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2011 nr 117 poz. 679).

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. 2018 poz. 130 ze zm.).

Ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz.U. z 2018 r. poz. 1432).

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 (t. j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.).

Ustawa o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 października 2021 r. (t. j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2054).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. 1998 nr 103 poz. 652).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz.U. Nr 66, poz. 800 ze zm.).

Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta (Dz.U. z 2017 r. poz. 2020).

Rozporządzenie z dnia 25 kwietnia 2008 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wymagań technicznych dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne (Dz.U. Nr 232 z 29 grudnia 2008 r., poz. 1568).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych (Dz.U. Nr 289, poz. 1699 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 2020 r., Poz. 433).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U, z 2020 r. Poz. 490.).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U., z 2020r., Poz. 491).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U., z 2022 r., Poz. 1025).

Obwieszczenie Nr 1/2020 rady gminy w Siennicy z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego w sprawie uchwalenia statutu gminy Siennica, Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego, Warszawa dnia 03 grudnia 2020 r. Poz. 12027, dostęp z dnia 23.04.2021r.

Obwieszczenie Nr 3/20 rady miejskiej w Wyszkanie z dnia 29 października 2020 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego statutu gminy Wyszkanie, Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego, Warszawa dnia 9 listopada 2020 r., poz. 11047, dostęp z dnia 23.04.2021r.

Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. 2016 poz. 283).

Uchwała Nr 82/XXIV/20 rady gminy Wiskitki z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie statutu miasta i gminy Wiskitki, Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego, Warszawa dnia 8 grudnia 2020 r. Poz. 12302, dostęp z dnia 23.04.2021r.

Uchwała Nr 86/XVI/19 rady gminy Przyłęk z dnia 15 października 2019 r. w sprawie uchwalenia statutu gminy Przyłęk, Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego, Warszawa dnia 24 października 2019 r., Poz. 12173, dostęp z dnia 23.04.2021r.

Uchwała nr LI/1431/10 rady miasta Gdańska z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Gdańska, tekst ujednolicony: wprowadzono zmiany wynikające z Uchwały Nr XLVIII/1073/14 z dnia 16 stycznia 2014 r., Uchwały Nr LVII/1346/14 z dnia 25 września 2014 r., Uchwały Nr LVII/1736/18 z dnia 27 września 2018 r. Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku sygn. akt III SA/Gd 109/19 z dnia 21 marca 2019 r., <https://bip.gdansk.pl>, dostęp z dnia 11.07.2022r.

Uchwała Nr VII/20/2019 rady gminy Jedlińsk z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie statutu gminy Jedlińsk, Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego, Warszawa dnia 04 czerwca 2019 r. Poz. 7049, dostęp z dnia 23.04.2021r.

Uchwała Nr XIII/47/2019 rady gminy Gielniów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie uchwalenia statutu gminy Gielniów, Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego, Warszawa dnia 21 października 2019 r., Poz. 12118, dostęp z dnia 23.04.2021r.

Uchwała nr XLVII/222/2022 rady gminy Młodzieszyn z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia diet dla sołtysów, Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego, Warszawa, dnia 07 marca 2022 r. Poz. 2596., dostęp z dnia 23.04.2021r.

Uchwała Nr XXIV/153/2020 rady gminy Gozdowo z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia statutu gminy Gozdowo, Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego, Warszawa dnia 23 lipca 2020 r., Poz. 8022, dostęp z dnia 23.04.2021r.

Uchwała Nr XXVII.171.2020 rady gminy Brańszczyk z dnia 15 października 2020 r. w sprawie uchwalenia statutu gminy Brańszczyk, Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego, Warszawa dnia 23 października 2020 r. Poz. 10631, dostęp z dnia 23.04.2021r.

Uchwała Nr XXVIII/188/2020 Rady Gminy Wolanów z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Wolanów, Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego, Warszawa, dnia 17 grudnia 2020 r., poz. 13040, dostęp z dnia 23.04.2021r.

Uchwała nr XXXIX/329/2022 rady gminy Belsk Duży z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie nadania statutu sołectwa Kussy Warszawa, dnia 31 marca 2022 r., Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego, Poz. 3701, dostęp z dnia 23.04.2021r.

Orzecznictwo

Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 5 kwietnia 2007 r. sygn. akt I PZP 4/07, Legalis nr 82070.

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12, Legalis nr 546157.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 luty 2008 r., sygn. akt WA 1/08, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa, 2008, Nr 4, poz. 31.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 1962 r., sygn. akt SN III K 989/61, LEX nr 169894.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt I PK 178/15, LEX nr 2076684.

Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 sierpnia 1977 r., sygn. akt I PRN 112/77, Legalis nr 20318.

Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Wojskowa z dnia 12 luty 2008r., sygn. akt WA 1/08, Legalis nr 95762.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2000 r. II SA 762/00, LEX nr 54151.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt II SA 1525/00, LEX nr 54148.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 447/08, Legalis nr 159212.

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 1 sierpnia 2018 r. sygn. akt II OSK 1362/18, LEX nr 2535249.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 1946/13, LEX nr 1755890.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2002 r., sygn. akt II SA 1244/01, LEX nr 82677.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1695/13, Legalis nr 1330657,

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1237/16, LEX nr 2097516.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 1997 r., sygn. akt II SA 1885/96, Wspólnota 1998, nr 13, poz. 26.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 2296/11, LEX nr 1136675.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 3902/21, Legalis nr 2649117.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2000 r., sygn. akt II SA/Wr 144/99, Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 2001/1, poz. 14.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2001 r., . akt II SA 1525/00, LEX nr 54148.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 1998 r., II SA 1696/98, Legalis nr 42359.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2017 r. sygn. akt II GSK 3514/15, LEX nr 2404511.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 1990 r., sygn. akt II SA 747/90, Legalis nr 36703.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 3444/18, LEX nr 2641560.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 1990 r., sygn. akt SA/Ka 690/90, ONSA 1990, z. 4, poz. 10.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt I OSK 548/17, LEX nr 2627352 .

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1865/09, Legalis nr 223377.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 1996 r., sygn. akt IV SA 695/96, Wokanda 1996, nr 12, poz. 46.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 3981/21, Legalis nr 2678007.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 1994 r. sygn. akt II SA 69/94, Legalis nr 38405.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2007 r., sygn. akt. II OSK 1456/07, LEX nr 460513.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt I OSK 716/09, Legalis nr 225202.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2019 r. sygn. akt I OSK 836/17, LEX nr 2633422.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 566/05, LEX nr 196704.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2013 r. sygn. akt II OSK 1458/13, LEX nr 1403031.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r. sygn. akt II OSK 2672/12, Legalis nr 951700.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2019 r. sygn. akt II OSK 2556/18, LEX nr 2865111.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 sierpnia 2018 r. sygn. akt II OSK 1362/18, LEX nr 2535249.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1060/18, LEX nr 2676554.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2017 r., sygn. akt II GSK 2998/17, LEX nr 2409343.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 347/12, Legalis nr 448948.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1534/12, LEX nr 1327929.

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

Wyrok Sądu Apelacyjnego z siedzibą w Łodzi z dnia 14 marca 2018r., sygn. akt I ACa 923/17, Legalis nr 1782964.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Lublinie z dnia 30 stycznia 2012 r., sygn. akt III SA/Lu 767/11, LEX nr 1121689.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gdańsku z dnia 21 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 109/19, Legalis nr 1895460.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Rzeszowie z dnia 29 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 444/09, Legalis nr 241704.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Szczecinie z dnia 5 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 1127/21, Legalis nr 2653886.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 30 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 1587/07, Legalis nr 121375.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Krakowie z dnia 6 listopada 2007 r. sygn. akt III SA/Kr 783/07, Legalis nr 102174.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gdańsku z dnia 21 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 109/19, Legalis nr 1895460.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 10 września 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 752/19, Legalis nr 2231632.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 396/08, Legalis nr 150619.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 14 lipca 2014 r. sygn. akt IV SA/Gl 566/13, Legalis nr 1059043.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 28 kwietnia 2021 r. sygn. akt III SA/Gl 109/21, Legalis nr 2577869.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gorzowie Wlkp. z dnia 3 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Go 795/20, Legalis nr 2540348.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Poznaniu z dnia 3 marca 2021 r., sygn. akt. IV SA/Po 1454/20, Legalis nr 2566778.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą we Wrocławiu z dnia 7 maja 2020 r., sygn. akt IV SAB/Wr 68/20, LEX nr 2502377.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 21 czerwca 2010 r., IV SA/Gl 279/10, LEX nr 651001.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Kielcach z dnia 14 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Ke 820/13, Legalis nr 769398.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Krakowie z 12 kwietnia 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 995/06, <http://bip.malopolska.pl>, dostęp z dnia 6.06.2022 r.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Opolu z dnia 02 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Op 290/09, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp z dnia 1.05.2022 r.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Poznaniu z dnia 11 maja 2011, sygn. akt SA/Po 188/11, Legalis nr 435070.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Poznaniu z dnia 7 marca 2013, IV SA/Po 1081/12, LEX nr 1303724.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Poznaniu z dnia 7 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 1081/12, LEX nr 1303724.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 486/11, LEX nr 1086882

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Opolu z dnia 28 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Op 573/15, LEX nr 1998798.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Kielcach z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 254/18, LEX nr 2501897.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Białymstoku z dnia 24 listopada 2015, sygn. akt II SA/Bk 366/15, LEX nr 194080.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Bydgoszczy z dnia 19 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 94/17, Legalis nr 1631459.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 396/08, LEX nr 509626.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z 30 stycznia 2007 r., sygn. IV SA/Gl 838/06, LEX nr 661871.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 20 sierpnia 2020 r, sygn. akt . III SA/Gl 409/20, LEX nr 3068154.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 21 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SA/Gl 279/10, LEX nr 651001.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 321/11, Opublikowano: Lubus.2011/95/1863.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim z 28 stycznia 2010 r., sygn. II SA/Go 1011/09 , LEX nr 584170

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Kielcach z dnia 10 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 187/17, Legalis nr 1634056.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Kielcach z dnia 23 maja 2018r., sygn. akt II SA/Ke 256/18, LEX nr 2503189.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Kielcach z dnia 10 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 187/17, LEX nr 2297669.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Kielcach z dnia 16 października 2008 r., sygn. akt II SA/Ke 514/08, Legalis nr 259346.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Krakowie z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 382/17, Legalis nr 1618140.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Krakowie z dnia 13 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 1700/16, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Lublinie z dnia 22 września 2009 r., sygn. akt III SA/Lu 396/09, Legalis nr 367891.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Olsztynie z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 818/08, LEX nr 519111.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Opolu z dnia 6 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Op 160/20, LEX nr 3034906.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Opolu z dnia 9 lipca 2020 r., sygn., akt II SA/Op 158/20, LEX nr 3040620.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Poznaniu z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 674/19, LEX nr 2741893.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Poznaniu z dnia 7 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 1081/12, LEX nr 1303724.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Szczecinie z dnia 29 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Sz 665/07, <http://www.orzeczenia-nsa.pl/>, dostęp z dnia 26.05.2022 r.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 640/18, LEX nr 2757902.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 1 czerwca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 216/21 LEX nr 3199295.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 1 czerwca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 218/21 LEX nr 3199378.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2006, sygn. akt III SA/Wr 304/05, Legalis nr 161599.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą we Wrocławiu z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt IV SAB/Wr 332/17, LEX nr 2622419.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gorzowie Wlkp. z dnia 3 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Go 795/20, Legalis nr 2540348.

Wyrok z dnia 08 sierpnia 2019r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, sygn. akt II SA/Go 163/19, Legalis nr 2196401.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt II SA/Go 788/09, Legalis nr 756594.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 16 stycznia 2015 r., sygn. akt III SA/Gd 1037/14, Legalis nr 1183510.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 6 października 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 1204/08, Legalis nr 2426132 .

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Białymstoku z dnia 11 kwietnia 2006, sygn. akt II SA/Bk 171/05, LEX nr 284731.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Szczecinie z 24 listopada 2015 r., sygn. II SAB/Sz 135/15 , LEX nr 1936574.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 28 marca 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 161/19, LEX nr 2771013.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubuskiego z 23 listopada 2018 r., znak NK-I.4131.190.2018.TDOM, Dz.Urz. Woj. lubuskiego z 2018 r. poz. 2719.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dolnośląskiego z 30 czerwca 2011 r., znak NK-N.4131.521.2011.BSZ2, LEX nr 963488.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dolnośląskiego z dnia 30 kwietnia 2020 r., NK-N.4131.151.6.2020.MC2,

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubelskiego z dnia 29 lipca 2015, PN-II.4131.330.2015, Legalis nr 1310267.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubuskiego z dnia 13 sierpnia 2018 r., Nr NK-I.4131.137.2018, Legalis nr 1814014.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubuskiego z dnia 9 marca 2012 r., NK-I.4131.70.2012.MGrz, <https://bip.lubuskie.uw.gov.pl/download/70,1023.pdf/view>, dostęp z dnia 01.05.2022r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody łódzkiego z dnia 3 czerwca 2008 r., ON-I-0911/299/08, Wspólnota 2008, nr 26, s. 31.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody małopolskiego z dnia 11 lutego 2020 r. Znak sprawy: WN-II.4131.1.2.2020, <https://www.malopolska.uw.gov.pl>., dostęp z dnia 01.07.2022r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody opolskiego z dnia 24 kwietnia 2014 roku, znak NK.III.4131.1.49.2014.AP, Dz. Urz. Woj. z 2013 r. poz.94.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody świętokrzyskiego z dnia 17 lipca 2015, znak PNK.I.4130.111.2015, <https://www.infor.pl/dzienniki-urzedowe/r2015/1904/>, dostęp z dnia 01.07.2022r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody warmińsko-mazurskiego z dnia 3 lutego 2016r., sygn.PN.4131.25.2016, Legalis nr 1392856.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wielkopolskiego z dnia 31 marca 2015 KN-I.4131.1.86.2015.20, Legalis nr 1200765.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody zachodniopomorskiego z dnia 4 listopada 2015 r., NK-3.4131.300.2015.SA, Legalis nr 1351653.

Uchwała Kolegium RIO w Bydgoszczy z 2 lutego 2011 r., sygn. IV/5/2011, LEX nr 863221.

Opracowania naukowe

Achterberg N., Allgemeines Verwaltungsrecht. Ein Lehrbuch, Heidelberg 1986.

Agopszowicz A., Gilowska Z. [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, Warszawa 1999 r.

Andruszkiewicz I., Samorządowi włodarze mają wybór – albo rządenie, albo działalność gospodarcza, Gazeta Samorządu i Administracji z 11 grudnia 2006 r., LEX/el.

Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2020.

Augustyniak M., Jednostki pomocnicze gminy jako forma realizacji zasady subsydiarności – doświadczenia polskie i francuskie, [w:] Sposoby realizacji zadań publicznych, Dolnicki B. (red.), Warszawa 2017.

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

Augustyniak M., Udział w pracach rady/sejmiku. Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego, Warszawa 2014, LEX/el.

Bandarzewski K., Chmielnicki P., Dobosz P., Kisiel W., Kryczko P., Mączyński M., Płazek S. (red.), Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007.

Baran K. W. (red.), Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, Warszawa 2021.

Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M.(red.), Historia ustroju i prawa polskiego, Warszawa 2010.

Bator M., Dzedzyk J., Obowiązek składania oświadczeń majątkowych - wybrane problemy praktyczne, „Nowe Zeszyty Samorządowe”, 2007, nr 1.

Bator M., Oświadczenia majątkowe w samorządzie terytorialnym, „Nowe Zeszyty Samorządowe”, 2011, nr 2.

Bąkowski T., Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości, Warszawa 2007.

Boć J. (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 1998.

Bohdan A., Pozycja ustrojowa rady sołeckiej w systemie organów sołectwa [w:] Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego, Dolnicki B. (red.), Warszawa 2019.

Budzisz R., Wzmocnienie pozycji organu stanowiącego w samorządzie terytorialnym – realna zmiana czy gra pozorów [w:] Dolnicki B. (red.) Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2019.

Chmielnicki P. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013.

Cyrankiewicz M., 28 dni na złożenie informacji, „Rzeczpospolita. Prawo co dnia”, 2013, nr 4.

Czerw J., Prowadzenie obrad sesji rady gminy przez radnego seniora a legalność uchwał rady gminy podjętych w czasie takiej sesji, Głosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 13 lutego 2017 r. (III SA/Kr 1700/16), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”, 2017, nr 3/2017.

Dąbek D., Prawo miejscowe, Warszawa 2020.

Dąbrowska S., Nowa kompetencja przewodniczącego rady gminy do wydawania poleceń pracownikom urzędu gminy na tle uprawnień wójta, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny”, 2021 nr 3.

Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2021.

Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2018.

Dolnicki B., Prawnoustrojowe ramy polityki lokalnej, [w:] Ganowicz E., Rubisz L. (red.), Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty, Toruń 2008.

Dolnicki B., Samorząd terytorialny, wyd.7, Warszawa 2019.

Drajewicz D. (red.), Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz. Art. 1-424, Warszawa 2020.

Dudka K. (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 2020.

Dziadkiewicz B., Pierwsza sesja Rady Gminy. Wybrane zagadnienia, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2007, nr 5.

Florek L. (red.), Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2018.

Fundowicz S., Decentralizacja administracji publicznej w Polsce, Lublin 2005.

Fundowicz S., Decentralizacja władzy publicznej [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, Szmulik B. (red.), Encyklopedia samorządu terytorialnego, Warszawa 2010.

Fundowicz S., Jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo)-konstrukcja prawna, [w:] Fundowicz S. (red.), Współczesne problemy prawa publicznego, Lublin 1999.

Gajewski S., Jakubowski A. (red.) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2018.

Gajewski S., Jakubowski A. (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018.

Gawłowski R., Kujaszewska A., Pawlik K. (red.), Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego, Warszawa 2018, Legalis/el.

Giedrewicz-Niewińska A., Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi, Oficyna 2008.

Giedrewicz-Niewińska A., Odwołanie oraz rozwiązanie umowy o pracę z pracownikiem samorządowym jako sankcje naruszenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej [w:] Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej, Stec M., Bandarzewski K. (red.), Warszawa 2009.

Górski M., Zasada subsydiarności a zakres kompetencji gminy w ochronie środowiska, [w:] Granice samodzielności wspólnot samorządowych, Ura E.(red.), Rzeszów 2005.

Grudek M., Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego, Sosnowiec 2012.

Gurdek M., Obowiązek wezwania zobowiązanego i wyznaczenia mu dodatkowego terminu do złożenia oświadczenia majątkowego - szczegółowa analiza problemu, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2015, nr 3.

Gurdek M., Organy jednostek samorządu terytorialnego a organy administracji samorządowej, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2008, nr 9.

Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011.

Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Warszawa 2011.

Izdebski H., Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy, Warszawa 2020.

Izdebski H., Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2014.

Izdebski H., Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji [w:] Lutrzykowski A., (red.), Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej, Toruń 2012.

Jagielski J., Wierzbowski M. (red.), Prawo Administracyjne, Warszawa 2019.

Jagoda J., Relacje personalne [w:] Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, Małysa-Sulińska K., Stec M.(red.), Warszawa 2014.

Jan Paweł II, Centesimus annus [w:] Dokumenty nauki społecznej Kościoła, cz. 1, Rzym–Lublin 1996.

Janaczek K., Sankcje za niezłożenie oświadczenia majątkowego oraz za złożenie oświadczenia fałszywego lub zatajenie prawdy [w:] Jawność w samorządzie terytorialnym, Dolnicki B. (red.), Warszawa 2015.

Janaczek K., Zakres podmiotowy obowiązku złożenia oświadczenia o stanie majątkowym [w:] Jawność w samorządzie terytorialnym, Dolnicki B. (red.), Warszawa 2015.

Janosiewicz W., Samorząd terytorialny w Polsce – zarys historyczny, „Homo Politicus”, 2018, vol. 13.

Jerominek M., Zarządzanie zastępcze wojewody w świetle przepisów ustaw samorządowych, Przegląd Prawa Publicznego 2007, nr 7-8.

Jyż G., Pławecki Z., Szewc A. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz., Warszawa 2012.

Kardas P., Odpowiedzialność za nadużycie władzy publicznej w przypadku niezawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, „Prokuratura i Prawo 2007”, nr 7-8.

Kisiel W. [w:] Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce, Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W. (red.), Warszawa 2006.

Kisiel W., Statut jednostki samorządu terytorialnego a jej samodzielność [w:] Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka, Skrzydło-Niżnik I., Dobosz ., Dąbek D., Smaga M. (red.), Kraków 2001.

Kisielewicz A. [w:] Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz, Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F. (red.), Warszawa 2010.

Klat-Górska E., Klat-Wertelecka L.(red.), Oznaczenie strony w decyzji administracyjnej, „Samorząd Terytorialny”, 2004, nr 7-8.

Knosala E., Zacharko L., Stasikowski R. (red.), Nowe zjawiska organizacyjno-prawne we współczesnej administracji polskiej, [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005.

Kocinski C., Korczak J. (red.), Skutki prawne wygaśnięcia mandatu radnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz tryb działania, „Nowe Zeszyty Samorządowe - Opinie Prawne”, 2007, Nr 1.

Komża J., Wybrane aspekty funkcjonowania przewodniczącego rady, Kubalski G. P. (red.), Warszawa 2019, <https://zpp.pl>, dostęp z dnia 15.04.2022 r.

Korczak J., Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny”, 2014, nr 2014/7-8/38-50.

Kozłowski K., Święch K. (red.), Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez członków organów jednostek samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny”, 2003, nr 12.

Kurzyna-Chmiel D., Zagadnienia dotyczące sfery podziału kompetencji między organ stanowiący/kontrolny oraz wykonawczy gminy [w:] B. Dolnicki (red.), Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2019.

Leoński Z., Samorząd terytorialny w RP, Warszawa 2001.

Leoński Z., Ustrój i zadania samorządu terytorialnego, [w:] Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania, Wykrętowicz S. (red.), Poznań 2001.

Lewandowski T., Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 2296/11, LEX/el.

Lipowicz I., Samorząd terytorialny XXI, Warszawa 2019.

Maciąg A., Polecenie służbowe wydawane przez przewodniczącego rady gminy– kilka uwag na tle art. 21a u.s.g. [w:] B. Dolnicki (red.) Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2019.

Małysa-Sulińska K., Stec M. (red.), Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2014.

Maroń G., Instytucja ślubowania wójta w polskim porządku prawnym, „Samorząd Terytorialny”, 2014, nr 2014/7–8.

Martysz Cz., Podpis jako istotny element decyzji administracyjnej, „*Miscellanea Iuridica*”, 2002, t. 1.

Michalska-Badziak R., Administracja centralna, [w:] Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M. (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016.

Miemiec M., Pojęcie statutu w nauce prawa, „*Acta Universitas Wratislaviensis*” No 318, "Prawo", t. LIV, Wrocław 1975.

Millon-Delsol C., Zasada pomocniczości, Kraków 1995.

Misiejko A., Zdalny tryb obradowania organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego, 2020, LEX/el.

Moll T., Skuteczność prawa bez sankcji w świetle art. 20 ustawy o samorządzie gminnym, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2015, nr 7-8.

Niewiadomski Z., Siemiński W., Sosnowski P., Tetera M. (red.), Samorząd Terytorialny. Ustrój i Gospodarka, Bydgoszcz-Warszawa 2001.

Ofiarska M., Ciapała J.(red.) Zarys prawa samorządu terytorialnego, Poznań 2001.

Ostapski A., Rezygnacja z funkcji przewodniczącego rady gminy lub wiceprzewodniczącego rady gminy. Glosa do wyroku WSA z dnia 2 lutego 2006 r., III SA/Wr 304/05, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”, 2020, nr 2020/2/105-111..

Pitera J., Ustawowe przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego, „Samorząd Terytorialny”, 2004, nr 11.

Płazek S., Przełożeni pracownika samorządowego zatrudnianego na podstawie wyboru [w:] Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, K. Małyś-Sulińska, M. Stec (red.), Warszawa 2014. LEX/el.

Podgorska-Rykała J., Obrębska M., (Nie)decentralizacja władzy: miejsce jednostek pomocniczych w procesie długookresowego zarządzania miastami wojewódzkimi [w:] Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego, Dolnicki B. (red.), Warszawa 2019.

Prutis S. [w:] Jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wypowiedź dyskusyjna), <https://repozytorium.uwb.edu.pl/>, dostęp z dnia 01.07.2022 r.

Rudka R. [w:] Wybrane aspekty funkcjonowania przewodniczącego rady, Kubalski G. P. (red.), Warszawa 2019, <https://zpp.pl>, dostęp z dnia 15.04.2022 r.

Rycak M., Stelina J., Stępień J., Rycak A. (red.), Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, Warszawa 2016.

Rzetecka-Gil A., Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz, 2021 LEX/el.

Rzetecka-Gil A., Glosa do wyroku WSA z dnia 21 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 263/13, „Samorząd Terytorialny”, 2015, nr 7-8.

Sakowicz A. (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz., Warszawa 2016.

Sikora K., Decentralizacja i jej znaczenie dla sprawności działania administracji publicznej [w:] Domagała M., Jasiuk M., Sikora K. (red.), Wpływ prakseologii na organizację i zarządzanie w administracji publicznej, Radom 2010.

Skorupka J. (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 2021.

Sobolewska A., Zmiany w obowiązkach samorządu terytorialnego w obliczu ustawy o covid-19, Zdalne posiedzenia organów stanowiących i wykonawczych, Warszawa 2020, Legis/el.

Stahl M. (red.), Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2019.

Starościak J.(red.), Decentralizacja administracji publicznej, Warszawa 1960.

Stefański R. A., Zabłocki S. (red.), Kodeks postępowania karnego. Tom. III. Komentarz do art. 297-424, Warszawa 2021.

Stelmasiak J. (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2016.

Swianiewicz P., Reformowanie samorządu terytorialnego w Polsce. Procesy odgórne i oddolne, [w]: N. Kersting, A. Vetter, A. (red.) Reforming Local Government in Europe. Urban and Research International, t. 4, Wiesbaden 2003.

Sześciło D., Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym), Warszawa 2018
[r.https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna_Nowela%20Kw%20a%20Samorząd%20.pdf](https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna_Nowela%20Kw%20a%20Samorząd%20.pdf), dostęp z dnia 01.06.2022r.

Sześciło P., Local government in Poland [w:] Samorząd lokalny w państwach członkowskich Unii Europejskiej: A Comparative Legal Perspective, 2012.

Szewc A., Szewc T.(red.), Wójt, burmistrz, prezydent miasta, ABC 2006.

Szewc A., Uwagi o ustroju jednostek pomocniczych gminy, „Administracja. Teoria, dydaktyka, praktyka”, 2006, nr 3.

Szumlik B., Miaskowska-Daszkiewicz K. (red.), Administracji publicznej. Ustrój samorządu terytorialnego. Komentarz, tom III, Warszawa 2012.

Szonert Z., Zdolność procesowa wójta (burmistrza, prezydenta), w sprawach skarg na uchwały rad gmin, Przegląd Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, „Palestra”, 2013 nr 7-8.

Śwital P., Principles determining the system of local, Teki Komisji Prawniczej PAN, oddział w Lublinie, vol. XIV, 2021, no. 1.

Śwital P., Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą, Radom 2019.

Śwital P., Organizowanie i przeprowadzanie sesji rad gminy w świetle ustawodawstwa COVID 19, [w:] Transformacje prawa polskiego w dobie epidemii covid-19, P. Szustakiewicz, M. Wieczorek (red.), Radom.

Ura E., Wpływ wyników wyborów samorządowych na status prawny pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny”, 2014, nr 7-8.

Walczak P., Dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta gminy, „Kontrola zarządcza w jednostkach sektora publicznego”, 2019, nr 3.

Walczak P., Przewodniczący rady gminy jako zwierzchnik służbowy pracowników urzędu gminy, „Kontrola zarządcza w jednostkach sektora publicznego”, 2018, nr10.

Wąsowska A., Administracyjnoprawny status regionalnych izb obrachunkowych i ich kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego – rozprawa doktorska, Lublin 2020.

Wierzbica A., Pozycja prawna przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa), „Samorząd Terytorialny”, 2016, nr 1–2/2016.

Wierzbica A., Adresaci oświadczeń i ich kompetencje [w:] Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2008, Legalis/el.

Wierzbica A., Sankcje za naruszenie ustawowych zakazów przez funkcjonariuszy samorządowych [w:] Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2008, LEX/el.

Wierzbica A., Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz, LEX/el 2017.

Wilczyński P., Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej, Jaworska-Dębska B., Kledzik P., Sługocki J. (red.), Warszawa 2020.

Zdyb M., Miejsce samorządu terytorialnego w ramach ładu prawnego w Polsce. Studium publicznoprawne, Lublin 2019.

Zdyb M., Prawo administracyjne ustrojowe i materialne, podstawy normatywne, Zakamycze 2003.

Zdyb M., Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem, Lublin 1993.

Zydel B. [w:] Wybrane Aspekty Funkcjonowania Przewodniczącego Rady, Kubalski G. P.(red.), Warszawa 2019, <https://zpp.pl>, dostęp z dnia 15.04.2022 r.

Inne

Porządek obrad na XXXVII sesję rady gminy Niemce, [https://www.niemce.pl/strona-glowna/aktualnosci/sesje-rady gminy/n,255327,zawiadomienie-o-terminie-xxxvii-sesji-rady-gminy-niemce.html#](https://www.niemce.pl/strona-glowna/aktualnosci/sesje-rady-gminy/n,255327,zawiadomienie-o-terminie-xxxvii-sesji-rady-gminy-niemce.html#), dostęp z dnia 18.05.2022 r.

Poselski projekt 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, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001>, dostęp z dnia 16.06.2022r.

Słownik języka polskiego, <https://sjp.pl/lider>, dostęp z dnia 18.01.2022 r.

Słownik języka polskiego, <https://sjp.pwn.pl/sjp/;2524005>, dostęp z dnia 01.08. 2022 r.

Szymczak M. (red.), Słownik języka polskiego, tom 3, Warszawa 1999.

Uzasadnienie do poselskiego projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Druk nr 2001, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001>, dostęp z dnia 1.07.2022r.

Streszczenie

Przedmiotem dysertacji jest analiza statusu prawnego przewodniczącego rady gminy. Przewodniczący zajmuje szczególne stanowisko wśród radnych samorządu gminnego, zwłaszcza w kontekście przyznanych mu przez ustawodawcę nowych uprawnień do wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu, co znacząco wzmacnia jego pozycję w gminie. Wyjątkowa rola przewodniczącego rady w samorządzie gminnym wynika również ze sprawowanej przez niego funkcji reprezentacyjnej, wykonywanej w imieniu rady gminy oraz zakresu kompetencji jakie przewidział dla niego w tym względzie ustawodawca. Badaniu poddana została również poprawność aktualnych rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych dotyczących kompetencji przewodniczącego organu stanowiącego w gminie. Przewodniczący rady gminy wykonuje czynności reprezentacyjne, w imieniu całej rady gminy, często działa również jako pierwsza osoba reprezentująca samorząd gminny obok wójta gminy. Obecnie spostrzec można istotne wzmocnienie roli przewodniczącego rady gminy w samorządzie czy to na gruncie stosunków wewnętrznych w samej radzie gminy oraz urzędzie, czy też w stosunkach zewnętrznych, jako reprezentanta samorządu lokalnego, zajmującego pozycję niejednokrotnie posiadającą mandat równie silny jak mandat organu wykonawczego. Znacząca rola przewodniczącego wynika również z sposobu jego wyboru, gdyż radni głosują nie w zwyczajowy sposób, zwykłą większością głosów, lecz większością bezwzględną, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady gminy. Wybór przewodniczącego rady nie stanowi podstawy do nawiązania z nim stosunku pracy. Przewodniczący oraz wiceprzewodniczący rady gminy wybierani są na pięć lat, czyli na okres kadencji rady gminy. Zakres kompetencji przewodniczącego rady uregulowany jest w ustawie o samorządzie gminnym, statut gminy nie może nakładać na niego innych obowiązków ani przyznawać mu innych kompetencji. Rozprawa zbudowana jest z czterech merytorycznych rozdziałów, wstępu oraz zakończenia. Tematem pierwszego rozdziału jest analiza czasowych i organizacyjnych uwarunkowań pełnienia funkcji przewodniczącego organu stanowiącego w gminie samorządowej. Rozdział drugi dotyczy zadań i kompetencji przewodniczącego związanych z organizowaniem pracy rady gminy. Rozdział trzeci poświęcony jest zadaniom i kompetencjom przewodniczącego rady gminy związanym z prowadzeniem obrad rady gminy. Rozdział ostatni dotyczy szczególnych zadań i kompetencji przewodniczącego rady gminy, w szczególności o charakterze pracowniczym wobec wójta gminy, jak i tych dotyczących analizy i przyjmowania oświadczeń majątkowych radnych. Dysertacja stanowi

wypełnienie luki monograficznej, szczególnie że omówione zostały w odrębnych opracowaniach pozycje prawne sekretarza gminy, a także skarbnika gminy.

Summary

The subject of the dissertation is an analysis of the legal status of the chairman of the municipal council. The chairman occupies a special position among the councillors of the municipal self-government, especially in the context of the new powers granted to him by the legislator to give official instructions to the office employees, which significantly strengthens his position in the municipality. The unique role of the chairman of the council in municipal self-government also results from the representative function he performs on behalf of the municipal council and the range of powers the legislator has provided for him in this respect. The correctness of the current constitutional and statutory solutions regarding the competences of the chairman of the municipal decision-making body was also examined. The chairman of the municipal council performs representative functions, on behalf of the entire municipal council, and often acts as the first person representing the municipal government next to the head of the municipality. At present, there is a significant intensification of the role of the chairman of the municipal council in the local government, either in terms of internal relations within the municipal council itself and the office, or in terms of external relations, as a representative of the local government, often holding a position with a mandate as strong as that of the executive body. The significant role of the chairman also derives from the manner in which he or she is elected, as the councillors vote not in the usual way, by a simple majority, but by an absolute majority in the presence of at least half of the statutory membership of the municipal council. The election of the chairman of the council does not constitute the basis for his/her employment relationship. The chairman and vice-chairman of the municipal council are elected for five years, that is for the duration of the term of office of the municipal council. The scope of competence of the chairman of the council is regulated in the Act on Municipal Self-Government, the municipal statutes may not impose on him other duties or grant him other competences. The dissertation is structured in four substantive chapters, an introduction and a conclusion. The subject of the first chapter is an analysis of the temporal and organisational conditions of performing the function of the chairman of the decision-making body in a municipality. The second chapter deals with the tasks and powers of the chairman related to organising the work of the municipal council. The third chapter is devoted to the tasks and competences of the chairman of the municipal council related to the conduct of the municipal council. The last chapter deals with the specific tasks and powers of the chairman of the municipal council, in particular those of an employee nature in relation to the head of the municipality, as well as those relating to the analysis and acceptance of the

asset declarations of councillors. The dissertation fills a monographic gap, especially as the legal positions of the municipal secretary and the municipal treasurer were discussed in separate studies.