

Katarzyna Płonka-Bielenin, Michał Pyrzowski

Pozycja prawna przewodniczącego rady gminy - wnioski i postulaty

Roczniki Administracji i Prawa 16/1, 159-173

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Oryginalny artykuł naukowy

Original Article

Data wpływu/Received: 20.03.2016

Data recenzji/Accepted: 25.04.2016

Data publikacji/Published: 20.06.2016

Źródła finansowania publikacji: środki własne Autora

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) **Data Collection (zbieranie danych)**

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Katarzyna Płonka-Bielenin¹

Michał Pyrzowski²

POZYCJA PRAWNA PRZEWODNICZĄCEGO RADY GMINY – WNIOSKI I POSTULATY

WSTĘP

Przewodniczący rady stoi na czele obligatoryjnego organu gminy, jakim jest rada gminy. Rada gminy to organ stanowiący i kontrolny, który może rozstrzygać o wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, a niezastrzeżonych na rzecz mieszkańców gminy, wyrażających swoją wolę co do sposobu ich rozstrzygnięcia w drodze referendum³. Rada gminy jest organem kolegialnym. Stosownie do treści art. 17 ustawy z dnia 8 marca 1990

¹ dr; adiunkt w Katedrze Prawa i Administracji Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej w Katowicach.

² mgr, adwokat.

³ J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 137-138; szerzej na temat właściwości rady gminy: *Komentarz do art. 18 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Stan prawny 2012.07.31, LEX.

r. o samorządzie gminnym⁴ (dalej: u.s.g.) w skład rady wchodzi radni w liczbie: piętnastu w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców; dwudziestu jeden w gminach liczących do 50 tys. mieszkańców; dwudziestu trzech radnych w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców; a w gminach do 200 tys. mieszkańców wybiera się dwudziestu pięciu radnych oraz po trzech na każde kolejne rozpoczęte 100 tys. mieszkańców. Ustawodawca określił jednak maksymalną liczbę radnych, która nie może przekroczyć liczby czterdziestu pięciu⁵. W świetle powyższego liczebność rady została uzależniona od wielkości populacji danej gminy.

W celu sprawnego działania rady gminy organ ten wybiera spośród swego grona przewodniczącego oraz od jednego do trzech wiceprzewodniczących, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. W doktrynie podkreśla się, iż organami wewnętrznymi kierującymi pracami rady, co do zasady są: przewodniczący oraz wiceprzewodniczący⁶. Pogląd, że przewodniczącego rady należy niewątpliwie uznać za organ wewnętrzny rady gminy, jest konsekwentnie podnoszony również w orzecznictwie⁷. Oczywiście nie można uznać go za samodzielny organ gminy⁸, gdyż ustawodawca wyraźnie wskazał w art. 11a ust. 1 u.s.g., iż organami gminy są wyłącznie rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta)⁹.

ZASADY POWOŁYWANIA I ODWOŁYWANIA PRZEWODNICZĄCEGO RADY GMINY

De lege lata rada gminy wybiera ze swojego grona przewodniczącego oraz od jednego do trzech wiceprzewodniczących. Ustawa gminna w art. 19 wyraźnie stanowi, iż wybór ten dokonywany jest bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.

⁵ Należy zaznaczyć, iż od 01.01.2016 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1045) treść art. 17 u.s.g. zostanie poszerzona przez dodanie ust. 2 w brzmieniu: „W skład rady gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, w pierwszej kadencji wchodzi radni w liczbie: 1) dwudziestu jeden w gminach do 20 000 mieszkańców; 2) dwudziestu trzech w gminach do 50 000 mieszkańców; 3) dwudziestu pięciu w gminach do 100 000 mieszkańców oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż czterdziestu ośmiu radnych”.

⁶ Komentarz do art. 19 ustawy o samorządzie gminnym [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, Legalis.

⁷ Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2007 r. – II OSK 1456/07, Legalis – „W sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia jest uchwała rady gminy, stroną postępowania administracyjnego jest organ stanowiący gminy, jakim jest rada gminy. Zatem, to za pośrednictwem rady gminy powinna zostać wniesiona skarga do sądu administracyjnego. Do rady gminy powinny być też kierowane przez sąd wszystkie wezwania w toku postępowania i zawiadomienia o terminach posiedzeń sądu. Okoliczność, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym rada gminy była reprezentowana przez jej przewodniczącego, który nie legitymował się odrębnym upoważnieniem udzielonym mu przez ten organ w formie uchwały do reprezentowania rady w tym postępowaniu, nie stanowi przyczyny do stwierdzenia nieważności tego postępowania zarówno na podstawie art. 183 § 2 pkt 2 (z uwagi na nienależyte umocowanie pełnomocnika strony), jak i na podstawie art. 183 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (z uwagi na pozbawienie strony możliwości obrony jej praw)”.

⁸ B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiwicz (red.), *Administracji publiczna. Ustrój samorządu terytorialnego. Komentarz*, tom III, Warszawa 2012, s. 225.

⁹ Szerzej na temat organów gminy: Komentarz do art. 11a ustawy o samorządzie gminnym, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Stan prawny 2010.09.27, LEX

ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. W procesie wyborów dokonywanych przez radę gminy na funkcje przewodniczącego oraz wiceprzewodniczących występują dwa akty. 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 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. Oznacza to w konsekwencji, iż art. 19 u.s.g. nie może stanowić samodzielnej podstawy do określenia zasad wyboru na przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady. Określenie tych zasad mieści się niewątpliwie w ramach wewnętrznej organizacji prac rady organów gminy. Należy przyjąć, iż w ramach wewnętrznej organizacji i trybu prac rady organów gminy mieszczą się nie tylko sprawy związane z komisjami rady (art. 18a i 21 u.s.g), zasadami tworzenia klubów radnych (art. 23 ust. 2 u.s.g.), sprawy proceduralne w zakresie działalności rady komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 u.s.g.), ale także określenie 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 ustawie¹⁰. Zatem powyższe kwestie powinny być uregulowane w statucie gminy.

Należy zaznaczyć, że dwuetapowy proces wyboru na funkcję przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy ma istotne konsekwencje proceduralne. Jak zostało podkreślone w wyroku NSA z dnia 31 sierpnia 2000 r., w sytuacji niepodjęcia na tej samej sesji rady gminy uchwały stwierdzającej wybór osoby, która uzyskała w głosowaniu tajnym wymaganą większość głosów, nie skutkuje unieważnieniem aktu wyboru potwierdzonego protokołem komisji skrutacyjnej, ani też dopuszczalności ponowienia całej procedury wyborczej od początku. W takim przypadku należy podjąć w możliwie jak najkrótszym terminie brakującą uchwałę rady. Sąd stwierdził także, że powstała zwłoka w doręczeniu uchwały wojewodzie wpływa tylko na sposób liczenia terminu w zakresie wykorzystania jego uprawnień nadzorczych¹¹.

Wybór przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego musi być podjęty bezwzględna większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady gminy, w głosowaniu tajnym. Spełnienie wymogu bezwzględnej większości głosów należy rozumieć „jako uzyskanie co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, a zatem głosów przeciwnych i wstrzymujących”¹². Ponadto, jak zostało podkreślone w doktrynie, w wyborach na przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady gminy nie ma możliwości aby głosy były nieważne, ponieważ radni mogą oddać głosy „za”, „przeciw” lub „wstrzymujące się”. Tak zwane głosy nieważne, na przykład w sytuacji, gdy karta do głosowania była przedarta, stanowią głos wstrzymujący się¹³.

¹⁰ Rozstrzygnięcie wojew. dolnośląskiego 2011.08.29 - Dolno.2011/184/3134, NK-N.4131.383.2011.MS6-1, Legalis.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 31.08.2000r. – II SA 762/00, niepubl.

¹² Wyrok WSA Poznań z dnia 11.05.2011r. – II SA/Po 188/11, Legalis.

¹³ B. Dziadkiewicz, *Pierwsza sesja rady gminy. Wybrane zagadnienia*. Teza 9, PPP 2007/5/58.

Sposób tajności głosowania powinien określić statut gminy. Zachowanie wymogu tajności głosowania ma również istotne znaczenie prawne, ponieważ w przypadku niezachowania tego wymogu uchwała będzie podjęta z naruszeniem przepisów prawa proceduralnego.

Należy również zauważyć, że jeżeli w głosowaniu na przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego „brała udział osoba nieuprawniona, a z wyniku tego tajnego głosowania wynika, że o wyborze wiceprzewodniczącego przeważał tylko 1 głos, to w ocenie organu nadzoru nie doszło do wyboru wiceprzewodniczącego z zachowaniem trybu określonego w art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym”¹⁴.

Podczas głosowania na wybór przewodniczącego rady należy wyłączyć radnego będącego kandydatem na tę funkcję ze względu na jego interes prawny. Teza ta została potwierdzona wyrokiem NSA z dnia 25 stycznia 2010 r., w którym sąd stwierdził, że „Art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (...) stanowi podstawę do uznania interesu radnego w zostaniu wybranym przewodniczącym rady za interes prawny, ponieważ przesądza o biernym prawie wyborczym radnego danej rady gminy. Niedopuszczalna jest taka wykładnia art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...), która nadaje temu przepisowi takie samo znaczenie jak art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (...), 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. Głosowanie w sprawie wyboru przewodniczącego rady gminy dotyczy również interesu prawnego kandydata na to stanowisko o charakterze majątkowym”¹⁵.

Wybrany spośród grona radnych przewodniczący nie może łączyć swojej funkcji z funkcją wójta (burmistrza lub prezydenta miasta). Taki model dualizmu powoduje w praktyce nierzadkie występowanie konfliktów między przewodniczącym rady gminy a wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta)¹⁶. Dlatego też w praktyce szczególnie istotne znaczenie ma „ułożenie” poprawnych relacji między wójtem a przewodniczącym rady gminy. Współdziałanie to powinno dążyć do merytorycznej pracy nad wykonywaniem zadań publicznych¹⁷.

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 pracy¹⁸. Podobnie jak w stosunku do pozostałych radnych, tak również w odniesieniu do przewodniczącego rady znajduje zastosowanie zakaz pełnienia swojego mandatu w ramach stosunku pracy. Wybór przewodniczącego nie stanowi podstawy do nawiązania stosunku pracy z radnym, ponieważ nie wynika z niego obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika¹⁹.

Przewodniczący oraz wiceprzewodniczący rady gminy wybierani są co do zasady na cztery lata, czyli na okres kadencji rady gminy. Oczywiście okres pełnienia funkcji przewodniczącego

¹⁴ Rozstrzygnięcie nadzorcze Woj. Lubus. z dnia 08.07.2010 r. – NK.I.AMel.0911-4-8 /10, Legalis.

¹⁵ Wyrok NSA (N) z dnia 25.01.2010 r., II OSK 1865/09, Legalis.

¹⁶ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 122.

¹⁷ Szerzej: Z. Laskowski, *Wójt i przewodniczący rady gminy – rywale czy partnerzy?*, „Pismo Samorządu Terytorialnego Wspólnota” nr 31/933, 01.08.2009 r., s. 28-29.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1502.

¹⁹ W. Kisiel (red.), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 255; także R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 221.

i wiceprzewodniczących może ulec skróceniu z różnych przyczyn. Jedną z nich jest rezygnacja z pełnionej funkcji. 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. W tej sytuacji rada gminy podejmuje uchwałę w przedmiocie przyjęcia rezygnacji bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Rada gminy nie może odmówić wówczas przyjęcia rezygnacji przewodniczącego, gdyż przepis art. 19 ust. 5 u.s.g. stwierdza literalnie „przyjęcia tej rezygnacji”. Należy więc uznać, iż w konsekwencji oświadczenie takie ma konstytutywny charakter, „wymagający jednak autorytatywnego potwierdzenia przez radę, której uchwała ma charakter deklaratoryjnego aktu administracyjnego”²⁰.

Z chwilą podjęcia uchwały przez radę osoba, która złożyła rezygnację z pełnionej funkcji, nie może wykonywać kompetencji przewodniczącego. Ponadto ustawodawca wyraźnie wskazał termin podjęcia uchwały przez radę gminy w sprawie przyjęcia rezygnacji. Stosownie do treści art. 19 ust. 5 u.s.g. rada podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia rezygnacji nie później niż w ciągu jednego miesiąca od dnia jej złożenia. Niepodjęcie uchwały przez radę we wskazanym terminie jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji przez radę z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym rada powinna podjąć tę uchwałę.

Przyczyną skrócenia pełnienia funkcji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady może być ich odwołanie. Odwołanie przewodniczącego lub jego zastępcy jest sformalizowane częściowo w ustawie gminnej, a częściowo także w statucie gminy. Stosownie do treści art. 19 ust. 4 u.s.g. odwołanie wskazanych osób z pełnionych funkcji może nastąpić na wniosek 1/4 ustawowego składu rady gminy.

Należy dodać, iż inicjatorzy wniosku o odwołanie przewodniczącego muszą złożyć taki wniosek w formie pisemnej i to co najmniej na siedem dni przed planowaną sesją, o ile przewodniczący rady gminy nie rozesłał już wcześniej zawiadomień z ustalonym porządkiem obrad rady. Ponadto wniosek musi zawierać projekt uchwały w sprawie odwołania przewodniczącego²¹.

Wniosek winien być poddany pod głosowanie na tej samej sesji rady, w porządku obrad, w której został przewidziany. Natomiast jeżeli wniosek został zgłoszony dopiero w trakcie obrad sesji, wówczas powinien być głosowany dopiero na następnej sesji rady. Argumentem przemawiającym za tak przyjętym rozwiązaniem jest fakt, że radni powinni mieć odpowiedni czas na zajęcie swojego stanowiska, aby mogli podjąć właściwe rozstrzygnięcie w tej sprawie. W tym przypadku rozstrzygnięcie zapada bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym.

Powyższe uregulowania mają charakter przepisów *iuris cogentis*, w związku z czym statut gminy nie może w tej materii wprowadzać odmiennych uregulowań. Na przykład regula-

²⁰ P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Komentarz do art. 19 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 400.

²¹ J. Korczak, *Przesłanki oraz zasady składania i poddawania pod głosowanie wniosków w sprawie odwołania przewodniczącego rady gminy*. Teza 2, NZS 2002/2/16.

cja statutowa nie może rozszerzać katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku w przedmiocie odwołania przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego. W praktyce jednak pojawiają się pewne problemy, które są trudne do rozwiązania, na przykład w sytuacji, gdy przewodniczący narusza przepisy prawa w przedmiocie zwoływania sesji zgodnie z art. 20 u.s.g., czy też inne przepisy prawa, a większość składu rady gminy jest z tej samej opcji politycznej co przewodniczący, wówczas może być trudno poprzeć wniosek o odwołanie przewodniczącego 1/4 ustawowego składu rady, mimo że narusza przepisy prawa. Powstaje pytanie, czy ustawodawca nie powinien rozszerzyć katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku w przedmiocie odwołania przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego, wskazując na przykład wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do złożenia takiego wniosku.

ZADANIA I KOMPETENCJE PRZEWODNICZĄCEGO RADY GMINY

Zadania oraz kompetencje przewodniczącego rady gminy i jego zastępców po części określają art. 19 i 20 ustawy o samorządzie gminnym, a po części także statut gminy bądź regulamin rady²². Stosownie do treści art. 19 ust. 2 u.s.g. „zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady”. Niewątpliwie wskazany przepis jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy.

Jak zostało podkreślone w wyroku WSA z dnia 3 listopada 2008 r., zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wprost wynikają z u.s.g. i mają charakter materialno-techniczny²³. Pogląd taki prezentowany jest także w doktrynie²⁴. Zadania i kompetencje przewodniczącego ograniczają się do organizowania pracy rady, w tym koordynowania prac komisji i działań klubów radnych oraz do zwoływania i prowadzenia jej obrad (sesji), w tym do decydowania o przedmiocie obrad rady, jak również do „dopilnowania, w jaki sposób uchwały rady są wykonywane”²⁵.

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.

Zakres kompetencji przewodniczącego rady gminy został wyznaczony treścią art. 19 ust. 2 u.s.g., 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 warto podkreślić, że brak jest w ustawie gminnej przepisu, na podstawie którego rada

²² A. Szewc, *Komentarz do art. 19 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Stan prawny 2012.07.31, LEX.

²³ Wyrok WSA w Gliwicach 2008.11.03, IV SA/Gl 396/08, LEX nr 509626.

²⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003, s. 82; także A. Szewc, *Komentarz do art. 19 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym...*

²⁵ Postanowienie WSA w Białymstoku 11.04.2006, II SA/Bk 171/05, LEX nr 284731.

gminy mogłaby wyposażyć osobę pełniącą funkcję przewodniczącego rady w dodatkowe prawa lub obowiązki, inne niż wskazane w ustawie gminnej²⁶.

Ustawodawca podkreślił w art. 19 ust. 2 u.s.g., że wyłącznie tak określony przedmiot, a więc organizowanie prac rady i prowadzenie jej obrad stanowi zadanie przewodniczącego. Użycie takiego określenia ma na celu zapobieżenie ewentualnej ewolucji przewodniczącego rady w stronę pozycji „trzeciego organu gminy” czy też organu o kierowniczych lub samodzielnych uprawnieniach w odniesieniu do rady gminy²⁷.

W celu poparcia postawionej tezy należy przytoczyć wyrok WSA z dnia 3 listopada 2008 r., który stanowi, że „Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z u.s.g. (...). Przepis art. 19 ust. 2 u.s.g. 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. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień”²⁸.

Zgodnie z wyrokiem WSA z dnia 29 sierpnia 2007 r. określone ustawowo w art. 19 ust. 2 u.s.g. kompetencje przewodniczącego rady gminy nie mogą być rozszerzone przez radę w ramach jej uchwałodawczych kompetencji, ponieważ jak zostało podkreślone w wyroku, „brak jest ku temu jakiegokolwiek podstawy prawnej, zaś względy celowościowe, nawet te które wynikają z potrzeby ochrony majątkowych interesów gminy jako osoby prawnej, nie mogą stanowić prawnego oparcia dla uchwały rady upoważniającej jej przewodniczącego do składania w imieniu gminy oświadczeń woli, działania w charakterze oskarżyciela posiłkowego, do reprezentowania gminy jako pokrzywdzonego w postępowaniach karnych toczących się przeciwko wójtowi (...) jako aktualnie sprawującemu funkcję organu wykonawczego gminy”²⁹.

Ponadto zgodnie z rozstrzygnięciem nadzorczym wojewody zachodniopomorskiego z dnia 4 października 2008 r. samo określenie „prowadzenie obrad rady” nie może stanowić podstawy do przypisania przewodniczącemu rady gminy obowiązku rozstrzygania o wyniku głosowania jawnego w sytuacji, jeżeli istnieje równa liczba głosów³⁰. Pogląd ten został także potwierdzony w rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody podlaskiego z dnia 23 maja 2005 r.³¹

²⁶ Rozstrzygnięcie wojew. warmińsko-mazurskiego, 2013.02.06, PN.4131.133.13, Warmi.2013/720.

²⁷ Ł. Żłakowski, *Komentarz do art. 19 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 222.

²⁸ Wyrok WSA w Gliwicach 2008.11.03, IV SA/GI 396/08, LEX nr 509626.

²⁹ Wyrok WSA w Szczecinie 2007.08.29, II SA/Sz 665/07, LEX nr 577941.

³⁰ Rozstrzygnięcie wojew. zachodniopomorskiego 2008.10.04, NK.4.PZ.0911-89/08, LEX nr 551557

³¹ Rozstrzygnięcie wojew. podlaskiego 2005.05.23, PN.II.0911-110/05, „Wspólnota” 2005/12/47 – „Rada miejska nie może zamieścić w statucie uregulowania, że w przypadku głosowania w komisjach przy równej ilości głosów decyduje głos przewodniczącego. Ustawa o samorządzie gminnym do roku 2001 w art. 14 ust. 2 przewidywała takie uprawnienia przewodniczącego rady, jednak mocą ustawy z 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, z późn. zm.) powyższy przepis został uchylony. Obecnie, stosownie do brzmienia art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Przepis ten należy analogicznie stosować również do przewodniczących komisji”.

Przewodniczącemu rady gminy przysługuje niewątpliwie pewna autonomia, co zostało potwierdzone w rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody z dnia 3 czerwca 2008 r. „Rada gminy nie może w statucie wyznaczyć przewodniczącemu rady gminy godzin, w których powinny być zwoływane przez niego sesje, gdyż jest to niewątpliwie wkroczenie w jego kompetencję, jaką jest organizowanie pracy rady”³².

Przewodniczący rady gminy w ramach swoich kompetencji może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. Zgodnie z brzmieniem art. 19 ust. 2 u.s.g. w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. W świetle powyższego wskazany przepis nie pozwala na scedowanie uprawnień ustawowo przypisanych przewodniczącemu, a w razie jego nieobecności wiceprzewodniczącemu, na inną osobę, w tym najstarszego wiekiem radnego obecnego na danej sesji rady. Sytuacja taka możliwa jest wyłącznie w przypadku wskazanym w art. 19 ust. 7 u.s.g.³³ Również pogląd taki został wyrażony w rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody pomorskiego z dnia 4 kwietnia 2012 r., w którym zaznaczono, że przepisy ustawy gminnej „nie dopuszczają możliwości wykonywania zadań przewodniczącego rady gminy przez jakiegokolwiek innego radnego z wyjątkiem wiceprzewodniczących rady, którzy są powoływani po to, aby zastępować przewodniczącego w wykonywaniu zadań”³⁴.

Należy podkreślić, że uprawnienie przysługujące przewodniczącemu rady gminy (ewentualnie w przypadku jego nieobecności, wyznaczonemu wiceprzewodniczącemu bądź w sytuacji niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, najstarszemu wiekiem wiceprzewodniczącemu) w przedmiocie prowadzenia obrad ma istotne konsekwencje prawne³⁵, a mianowicie uchwała rady gminy jest nieważna, jeżeli została podjęta w głosowaniu, któremu przewodniczyła nieuprawniona osoba³⁶.

Wskazane wyżej osoby reprezentują także radę gminy na zewnątrz, co oczywiście nie jest równoznaczne z reprezentowaniem gminy, ponieważ zgodnie z zastrzeżeniem zawartym w art. 31 u.s.g. reprezentowanie gminy należy do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 6 grudnia 2007 r. „Przewodniczącemu rady gminy jako organowi wewnętrznemu rady przysługuje w sprawach o charakterze publicznoprawnym uprawnienie do reprezentowania rady na zewnątrz. Okoliczność, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym rada gminy, będąca stroną postępowania była reprezentowana przez jej przewodniczącego, który nie legitymował się odrębnym upoważnieniem udzielonym mu przez ten organ w formie uchwały do reprezentowania rady w tym postępowaniu nie stanowi przyczyny do stwierdzenia nieważności tego postępowania zarówno na podstawie art. 183 § 2 pkt 2 (z uwagi na nienależyte umocowanie pełnomocnika strony), jak i na podstawie art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. (z uwagi na pozbawienie

³² Rozstrzygnięcie wojew. łódzkiego 2008.06.03, ON-I-0911/299/08, „Wspólnota” 2008/26/31.

³³ Rozstrzygnięcie wojew. zachodniopomorskiego 2013.01.02, NK.3.4131.483.2012.KJ, *Zacho.*2013/299.

³⁴ Rozstrzygnięcie wojew. pomorskiego 2012.04.04, NK-III.4131.8.2012.WD, *Pomor.*2012/1374.

³⁵ R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 222.

³⁶ Wyrok WSA w Krakowie 2007.11.06, III SA/Kr 784/07, LEX nr 340471.

strony możliwości obrony jej praw)³⁷.

Stanowisko to stanowi rozwinięcie postanowienia NSA z dnia 14 czerwca 2007 r., w którym przyjęto, iż przepisy ustawy o samorządzie gminnym, tworząc konstrukcję nadzoru, która jest oparta o kontrolę legalności działalności każdego z organów gminy, czyli rady bądź wójta, wyposażały każdego z nich w uprawnienie do decydowania o możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego, to niewątpliwie przyjąć należy, iż w takich sprawach w imieniu rady gminy może wystąpić podmiot upoważniony przez radę, przede wszystkim jej przewodniczący, który z mocy art. 19 ust. 2 u.s.g. organizuje pracę rady. Jak zostało dalej wskazane w postanowieniu NSA, w przypadku, gdy rada gminy podejmie uchwałę o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego i w związku z tym upoważnia przewodniczącego rady do wniesienia skargi do sądu, to podmiot ten staje się *sui generis* pełnomocnikiem rady i nie można w tym przypadku skutecznie dowodzić, że skarga wniesiona przez przewodniczącego rady gminy jest z tego powodu niedopuszczalna³⁸.

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, oznacza to, jak zostało wskazane w wyroku WSA z dnia 30 listopada 2007 r., „że do organu tego mogą być kierowane pisma, które dotyczą działalności rady, bowiem to przewodniczący jest organem, który przede wszystkim decyduje o tym, co będzie przedmiotem obrad rady”³⁹.

Przewodniczący rady gminy wykonuje także czynności pracodawcy w zakresie określonym w art. 8 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁴⁰. Jak stanowi powołany przepis, czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki zwane pracodawcami samorządowymi, do których należy m.in. urząd gminy, dokonuje przewodniczący rady gminy – wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta)⁴¹.

De lege lata rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Legalne zwołanie sesji stanowi warunek konieczny dla ważności podejmowanych uchwał. Uchwały podjęte na sesji zwołanej przez osobę nieuprawnioną rażąco narusza treść art. 20 ust. 1 u.s.g. i powoduje, że uchwała taka jest nieważna od chwili jej podjęcia⁴².

Ze względu na fakt, że rada gminy jest organem władzy publicznej, a jej przewodniczący stosownie do brzmienia art. 19 ust. 2 u.s.g. posiada kompetencje do organizowania prac rady oraz prowadzenia obrad rady gminy, a tym samym powinien w szczególności czuwać nad sprawami związanymi z porządkiem przebiegu obrad oraz sporządzaniem protokołów, oznacza, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 i 4 oraz art. 4 ust. 3 ustawy z dnia

³⁷ Wyrok NSA W-wa 2007.12.06, II OSK 1456/07, LEX nr 460513.

³⁸ Postanow. NSA W-wa 2007.06.14, II OSK 706/07, LEX nr 360197.

³⁹ Wyrok WSA Warszawa 2007.11.30, II SA/Wa 1587/07, LEX nr 424745.

⁴⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1202.

⁴¹ P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 404.

⁴² Wyrok NSA 2001.01.10, II SA 1244/01, „Wspólnota” 2002, nr 15, s. 49.

6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴³ może być uznany za podmiot zobowiązany do udzielania informacji publicznej. Teza ta została wyrażona w wyroku WSA z dnia 28 marca 2013 r.⁴⁴

De lege lata rada gminy obraduje na sesjach, które są zwoływane przez przewodniczącego w miarę potrzeby, jednak nie rzadziej niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji przewodniczący dołącza porządek obrad wraz z projektami uchwał. W świetle powyższego legalne zwołanie sesji rady gminy stanowi konieczny warunek dla ważności podejmowanych uchwał. Podjęcie uchwały na sesji rady, która została zwołana przez nieuprawnioną osobę, skutkuje: po pierwsze, rażącym naruszeniem art. 20 u.s.g., który nakazuje zwołanie sesji rady gminy wyłącznie na zasadach i w trybie określonym w tym przepisie; a po wtóre, powoduje, iż uchwała taka jest nieważna od momentu jej podjęcia⁴⁵. Teza ta została potwierdzona także w wyroku WSA z dnia 18 lutego 2010 r.⁴⁶

Należy podkreślić, że osobą uprawnioną do zwoływania sesji rady gminy, co do zasady, jest jej przewodniczący. Jednak może on upoważnić wiceprzewodniczącego do wykonywania swoich zadań, w tym również do czynności związanych ze zwoływaniem sesji rady, i w tym przypadku osobą uprawnioną będzie wiceprzewodniczący. Upoważnienie takie może być jednorazowe bądź stałe, co uzależnione jest od woli przewodniczącego rady gminy⁴⁷.

Chociaż zasadą jest, że inicjatywa zwołania sesji rady gminy należy do przewodniczącego, to prawodawca dopuszcza także możliwość inicjatywy innych podmiotów. Stosownie do treści art. 20 ust. 3 u.s.g. prawo to przysługuje wójtowi lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy. W takiej sytuacji podmiotem zwołującym jest przewodniczący rady, a co więcej – jest on zobowiązany zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek taki powinien również spełniać wymogi określone w art. 20 ust. 1 zd. 2 u.s.g. W takim przypadku, kiedy z inicjatywą występują inne wskazane wyżej podmioty, obowiązek opracowania porządku obrad i projektów uchwał należy adekwatnie do tych podmiotów⁴⁸.

Należy dodać, iż pierwszą sesję po wyborach rady gminy zwołuje komisarz wyborczy. Zgodnie z brzmieniem obowiązującego uprzednio art. 20 ust. 2 u.s.g. pierwszą sesję rady gminy zwoływał przewodniczący poprzedniej kadencji, jednak przepis ten został zmieniony przez art. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy⁴⁹. W konsekwencji został uchylony art. 20 ust. 2a u.s.g., ponieważ był on funkcjonalnie powiązany z art. 20 ust. 2 u.s.g. Zgodnie z treścią art. 29a u.s.g.

⁴³ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 782, z późn. zm.

⁴⁴ Wyrok WSA w Poznaniu 2013.03.28, II SAB/Po 85/12, LEX nr 1299583.

⁴⁵ P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 405-406.

⁴⁶ Wyrok WSA Warszawa z dnia 18-02-2010, V SA/Wa 1777/09, Legalis: „Uchwały Rady Gminy podjęte na sesji zwołanej i prowadzonej przez radnego, który nie był Przewodniczącym Rady ani jej wiceprzewodniczącym, czyli nie był upoważniony do zwołania sesji Rady Gminy i przewodniczenia jej obradom, naruszają art. 20 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...). Podjęcie uchwały z naruszeniem prawa uzasadnia stwierdzenie jej nieważności (art. 91 ust. 1 ustawy)”.

⁴⁷ P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, s. 406

⁴⁸ (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 227.

⁴⁹ Dz.U. z 2011 r. nr 21, poz. 113, z późn. zm.

komisarz wyborczy zwołuje również sesję rady gminy w celu złożenia ślubowania przez nowo wybrany organ wykonawczy (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta)⁵⁰.

Natomiast w przypadku odwołania lub przyjęcia rezygnacji przewodniczącego rady i wiceprzewodniczących oraz niewybrania na ich miejsce osób do pełnienia tych funkcji w terminie do 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji albo odwołania, sesję rady gminy w celu wyboru przewodniczącego zwołuje wojewoda. Zaś do czasu wyboru nowego przewodniczącego obrady prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji, który wyraził zgodę na jej prowadzenie (art. 19 ust. 7 i 8 u.s.g.).

W zakresie ustalenia porządku obrad rady gminy inicjatywa należy do przewodniczącego. Stosownie jednak do treści art. 20 ust. 1a u.s.g. rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Co więcej, zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 1 lipca 2008 r. „(...) Jeśli radni bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady mogą zmienić porządek obrad, to mogą także w zakresie jaki wynika z przegłosowanej zmiany porządku obrad – zgłosić projekty i podjąć określone uchwały”⁵¹.

Bez wątplenia za bezprawne należy uznać działania przewodniczącego rady, „który samowolnie zmienił porządek obrad, a uchwała podjęta w takich okolicznościach (...) narusza szereg postanowień Statutu oraz przepisów ustawy o samorządzie gminnym odnośnie wymogów proceduralnych, związanych z szeroko rozumianym przygotowaniem sesji (...). Zmiana w uchwalonym planie przebiegu sesji, a także zmiana jej przedmiotu (dwukrotne głosowanie nad jedną sprawą) (...) istotnie narusza przepis art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, którego interpretacja nie pozostawia najmniejszych wątpliwości co do tego, że organem wyłącznie właściwym do dokonywania zmian porządku obrad jest wyłącznie rada gminy, a ponadto, zmiany te można wprowadzić tylko bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady”⁵². W konsekwencji podjęcie uchwały z naruszeniem prawa uzasadnia stwierdzenie jej nieważności (art. 91 ust. 1 u.s.g.). Dla stwierdzenia nieważności uchwały wystarczy istotne naruszenie prawa, nie jest natomiast konieczny warunek rażącego naruszenia prawa⁵³.

Przewodniczący zobowiązany jest do dostarczenia radnym przed sesją projektów uchwał, które mają być przedmiotem głosowania na najbliższej sesji. Wymóg ten ma na celu przede wszystkim zapewnienie wszystkim radnym możliwości merytorycznego przygotowania się do zajęcia określonego stanowiska w danej sprawie, jak również chroni mniejszość radnych, którzy powiadomieni o treści projektu uchwały, którego nie akceptują, mogą podjąć starania o pozyskanie poparcia dodatkowej liczby radnych⁵⁴.

Do zadań przewodniczącego rady należy także podpisywanie uchwał rady gminy. Uchwała podjęta przez radę powinna zostać podpisana przez przewodniczącego rady gminy. Ponadto jeżeli uzasadnienie stanowi integralną część uchwały, powinno również

⁵⁰ P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 406.

⁵¹ Wyrok NSA (N) z dnia 01.07.2008, II OSK 447/08, Legalis.

⁵² Wyrok WSA Opole z dnia 26.11.2007, II SA/Op 234/07, Legalis.

⁵³ Wyrok WSA Warszawa z dnia 08.09.2009, V SA/Wa 2987/08, Legalis.

⁵⁴ Wyrok WSA Kraków z dnia 06.11.2007, III SA/Kr 783/07, Legalis.

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 motywacje jej podjęcia⁵⁵.

WNIOSKI I POSTULATY

Sprawna organizacja pracy rady gminy zależy przede wszystkim od przewodniczącego rady. Istotne znaczenie w tym zakresie mają poprawne relacje między przewodniczącym a komisjami i wójtem (burmistrzem lub prezydentem miasta). Ważne jest również zaangażowanie przewodniczącego w sprawy rady. Niewątpliwie trudnym, ale istotnym zadaniem przewodniczącego jest przygotowywanie sesji rady gminy i prowadzenie jej obrad.

W praktyce najczęściej popełnianymi błędami przez przewodniczących rady są:

- nieznanostwo projektów uchwał wprowadzanych pod obrady rady gminy, co powoduje, iż przewodniczący nie jest w stanie sprawnie prowadzić obrad;
- wprowadzanie pod obrady spraw, które nie uzyskały opinii właściwej komisji lub innych gremiów, co w praktyce oznacza stratę czasu zajmowania się projektem, który musi zostać skierowany do zaopiniowania do merytorycznej komisji;
- zabieranie głosu w dyskusjach i prezentowanie własnego stanowiska na sesji rady w danej kwestii, co powoduje próbę „przepchnięcia” swoich rozwiązań w projekcie danej uchwały, a przynajmniej tak jest to odbierane przez radnych;
- dopuszczanie w czasie obrad sesji do nanoszenia poprawek w projekcie uchwał, co w rezultacie powoduje podejmowanie uchwał „na szybko” i wiąże się z tym, że często są one później kwestionowane przez nadzór wojewody jako niezgodne z prawem⁵⁶.
- W świetle przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, iż przyjęte obecnie rozwiązania prawne nie przewidują ściśle określonej sankcji dla przewodniczącego rady w sytuacji, gdy narusza on przepisy prawa. Istnieje co prawda pewna możliwość poniesienia przez niego sankcji 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 polityczne istniejące w radzie gminy. Nasuwa się zatem postulat, czy ustawodawca nie powinien rozszerzyć katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku w przedmiocie odwołania przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady gminy, wskazując na przykład wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do złożenia takiego wniosku.

⁵⁵ Wyrok WSA Olsztyn z dnia 09.12.2008 r., II SA/Ol 818/08, Legalis.

⁵⁶ Z. Laskowski, *Przewodniczący rady gminy. Pismo samorządu terytorialnego*, „Wspólnota”, nr 33/883, 16 sierpnia 2008 r., s. 36-37.

Bibliografia

Literatura:

- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Chmielnicki P., Kisiel W., *Komentarz do art. 19 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2013.
- Dolnicki B., *Komentarz do art. 11a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Stan prawny 2010.09.27, LEX.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.
- Dziadkiewicz B., *Pierwsza sesja rady gminy. Wybrane zagadnienia. Teza 9*, PPP 2007/5/58.
- Hauser R., Niewiadomski Z., *Komentarz do art. 19 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, Legalis.
- Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011.
- Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., *Komentarz do art. 18 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Stan prawny 2012.07.31, LEX.
- Kisiel W. (red.), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Korczak J., *Przesłanki oraz zasady składania i poddawania pod głosowanie wniosków w sprawie odwołania przewodniczącego rady gminy. Teza 2*, NZS 2002/2/16.
- Laskowski Z., *Przewodniczący rady gminy*, „Pismo Samorządu Terytorialnego Wspólnota nr 33/883, 16 sierpnia 2008 r.
- Laskowski Z., *Wójt i przewodniczący rady gminy – rywale czy partnerzy?*, „Pismo samorządu terytorialnego Wspólnota”, nr 31/933, 01.08.2009 r.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.
- Tarno J.P. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004.
- Szewc A., *Komentarz do art. 19 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Stan prawny 2012.07.31, LEX .
- Szmulik B., Miaskowska-Daszkiwicz K. (red.), *Administracji publicznej. Ustrój samorządu terytorialnego. Komentarz*, tom III, Warszawa 2012.
- Złakowski Ł., *Komentarz do art. 19 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011.

Akty normatywne:

- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1502.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 782, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1202.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2011 r. nr 21, poz. 113, z późn. zm.

Orzecznictwo:

- Wyrok NSA z dnia 31.08.2000 r., II SA 762/00, niepubl.
Wyrok NSA 2001.01.10, II SA 1244/01, „Wspólnota” 2002, nr 15.
Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2007 r., II OSK 1456/07, Legalis.
Wyrok NSA W-wa 2007.12.06, II OSK 1456/07, LEX nr 460513.
Wyrok NSA (N) z dnia 01.07.2008, II OSK 447/08, Legalis.
Wyrok NSA (N) z dnia 25.01.2010r., II OSK 1865/09, Legalis.
Wyrok WSA w Szczecinie 2007.08.29, II SA/Sz 665/07, LEX nr 577941.
Wyrok WSA Kraków z dnia 06.11.2007, III SA/Kr 783/07, Legalis.
Wyrok WSA w Krakowie 2007.11.06, III SA/Kr 784/07, LEX nr 340471.
Wyrok WSA Opole z dnia 26.11.2007, II SA/Op 234/07, Legalis.
Wyrok WSA Warszawa 2007.11.30, II SA/Wa 1587/07, LEX nr 424745.
Wyrok WSA w Gliwicach 2008.11.03, IV SA/Gl 396/08, LEX nr 509626.
Wyrok WSA Olsztyn z dnia 09.12.2008r., II SA/Ol 818/08, Legalis.
Wyrok WSA Warszawa z dnia 08.09.2009, V SA/Wa 2987/08, Legalis.
Wyrok WSA Warszawa z dnia 18-02-2010, V SA/Wa 1777/09, Legalis.
Wyrok WSA Poznań z dnia 11.05.2011r., II SA/Po 188/11, Legalis.
Wyrok WSA w Poznaniu 2013.03.28, II SAB/Po 85/12, LEX nr 1299583.
Postanow. NSA W-wa 2007.06.14, II OSK 706/07, LEX nr 360197.
Postanowienie WSA w Białymstoku 11.04.2006, II SA/Bk 171/05, LEX nr 284731.
Rozstrzygnięcie woj. podlaskiego 2005.05.23, PN.II.0911-110/05, „Wspólnota” 2005/12/47.
Rozstrzygnięcie woj. łódzkiego 2008.06.03, ON-I-0911/299/08, „Wspólnota” 2008/26/31
Rozstrzygnięcie zachodniopomorskiego 2008.10.04, NK.4.PZ.0911-89/08, LEX nr 551557.
Rozstrzygnięcie woj. lubuskiego z dnia 08.07.2010 r. – NK.I.AMeI.0911-4-8 /10, Legalis.
Rozstrzygnięcie woj. dolnośląskiego 2011.08.29 – Dolno.2011/184/3134, NK-N. 4131.383.2011. MS6-1, Legalis.
Rozstrzygnięcie woj. pomorskiego 2012.04.04, NK-III.4131.8.2012.WD, Pomor.2012/1374.
Rozstrzygnięcie woj. zachodniopomorskiego 2013.01.02, NK.3.4131.483.2012.KJ, Zacho. 2013/299.
Rozstrzygnięcie woj. warmińsko-mazurskiego, 2013.02.06, PN.4131.133.13, Warmi. 2013/720.

Streszczenie: Pozycja prawna przewodniczącego rady gminy regulowana jest przede wszystkim ustawą z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Rada gminy w celu sprawnego działania wybiera spośród swego grona przewodniczącego oraz od jednego do trzech wiceprzewodniczących, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Wybór na przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady jest dwuetapowy. Pierwszy etap 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 formie uchwały rady gminy, która zostaje podjęta na podstawie artykułu 19 ustęp 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzającej wybór na jedną ze wskazanych funkcji. Oznacza to w konsekwencji, iż artykuł 19 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić samodzielnej podstawy do określenia zasad wyboru na przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady. Określenie tych zasad powinno znaleźć się w statucie gminy.

Słowa kluczowe: rada gminy, przewodniczący rady gminy, pozycja prawna

THE LEGAL POSITION OF THE CHAIRMAN OF THE MUNICIPAL COUNCIL – THE CONCLUSIONS AND PROPOSALS

Summary: The legal position of the chairman of the municipal council is regulated primarily by the Law of 8 March 1990 on Local Government. The municipal council for the smooth operation appoints the chairman and from one to three vice-chairman, by an absolute majority of votes in the presence of at least half of the statutory members of the council in a secret ballot. The choice of chairman and vice-chairman of the two-step. The first stage is carried out by secret ballot to cast their votes for the candidates, and then the announcement of results by the returning committee. It is a basic and decisive act of choosing, while its manifestation takes place in the form of a resolution of the municipal council, which shall be taken on the basis of article 19, paragraph 1 of the Law on Local Government stating choice for one of the designated functions. This means in consequence that Article 19 of the Law on Local Government alone can not constitute the basis for determining the rules for selection for the chairman and vice-chairman. The definition of these principles should be included in the statute of the municipality.

Keywords: the Municipal Council, Chairman of the Municipal Council, legal position