

Józef Strzelecki

Kwalifikacje organów wykonawczych gmin - historia i współczesność

Rocznik Towarzystwa Naukowego Płockiego 5, 192-208

2013

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 oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Józef Strzelecki

Kwalifikacje organów wykonawczych gmin – historia i współczesność

Streszczenie: Opracowanie zawiera próbę spojrzenia na problem kwalifikacji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia historyczno-prawnego. Autor postawił sobie zadanie poddania analizie prawnej pozycji ustrojowej wójta z punktu widzenia wymogów kwalifikacyjnych w okresie międzywojennym, gdzie obowiązywały określone w przepisach prawa wymogi formalne i w obowiązującym stanie prawnym, gdzie nie występuje żaden wymóg formalny posiadania kwalifikacji w postaci określonego poziomu wykształcenia.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, pracownik administracji publicznej, wójt, gmina, Urząd Stanu Cywilnego, zarząd gminy.

Summary: The Author has analyzed the legal acts relating to legal and formal qualifications of a candidate for a village-mayor in legal and comparative aspect. As a starting point the Author assumes solutions from the interwar period in Poland and refers it to current binding legislative solutions. The Author presents the opinion that the village-mayor, who manages in the rural borough issues and administers the heads of administrative rural borough units, in which in the vast majority the requirement of certain level of education is obligatory should also have certain level of formal and practical preparation.

Keywords: public administration, employee of public administration, mayor, community, Registry Office, board of municipalities.

1. Pracownicy administracji publicznej

Administracja publiczna rozumiana jako organizatorska działalność państwa, która polega na tym, aby nie stosując przymusu bezpośredniego stworzyć odpowiednie warunki do wszechstronnego rozwoju społecznego, gospodarczego i kulturalnego. Powszechnie przyjmuje się, że administracja jest zjawiskiem służebnym w stosunku do celów i instytucji, które obsługuje, jest zespołem stanowisk pomocniczych. Celem działalności administracji publicznej jest zapewnienie warunków realizacji celów jednostek wchodzących w skład systemu organów państwa. Administrację publiczną wykonują zatrudnieni w urzędach pracownicy. Pojęcie pracownika administracji publicznej nie jest definicją stałą i nie jest jednoznacznie określone. Ustawy nie definiują i nie określają bliżej, na czym polega instytucja pracownika administracji publicznej. Ustawodawca nawiązuje do znanej, mającej długą tradycję i szerokie zastosowanie konstrukcji prawnej instytucji określanej mianem służby państwowej, służby publicznej czy służby cywilnej. Uchwalona w dniu 17 lutego 1922 roku ustawa o państwowej służbie cywilnej¹, była podstawą prawa urzędowego w ówczesnej Polsce i regulowała w całości status prawny urzędników zatrudnionych w administracji rządowej. Przepisy ustawy stanowiły, że stosunek pracy państwowej służby cywilnej ma charakter publicznoprawny (art. 1 u. o p. s. c.) co oznaczało, że prawa i obowiązki funkcjonariuszy powinny być regulowane wyłącznie według reguł prawa publicznego. Uzasadnieniem dla wprowadzenia publicznoprawnego charakteru stosunku służby cywilnej w Polsce tego okresu była okoliczność, że państwo powierzało funkcjonariuszowi wiele zadań związanych z interesem publicznym, które miał wykonać w interesie publicznym. Ustawa z 1922 roku regulowała zagadnienie przystąpienia do służby, jak i cały jej przebieg. Powstanie stosunku służbowego następowało w formie aktu administracyjnego - mianowania. W akcie mianowania wymieniano urząd, w którym mianowany urzędnik miał pełnić służbę, tytuł urzędowy i stopień służbowy. Status urzędnika zależał od przydzielonej kategorii. Funkcjonariusze państwowej służby cywilnej byli podzieleni na dwie kategorie urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych. Do niższych funkcjonariuszy państwo-

¹ Dz. U. Nr 21 poz. 164

wych zaliczano woźnych i pracowników fizycznych. Do wyższych stanowisk urzędniczych ustawodawca zaliczył stanowiska kierownicze w administracji publicznej. Kandydujący do objęcia stanowisk najwyższej kategorii musieli posiadać wyższe wykształcenie i odbyć służbę przygotowawczą zakończoną egzaminem. Od kandydatów na stanowiska urzędnicze zaliczone do drugiej kategorii wymagano co najmniej wykształcenia średniego ogólnokształcącego lub zawodowego. Natomiast na stanowiska urzędnicze, zaliczone do trzeciej kategorii kandydaci powinni posiadać ukończoną co najmniej szkołę powszechną lub niższe klasy szkoły średniej. Status prawny urzędnika regulowało prawo urzędnicze co powodowało uprzywilejowaną pozycję urzędników w porównaniu do statusu innych pracowników. Status prawny niższych funkcjonariuszy państwowych określało prawo pracy, w niektórych tylko przypadkach prawo urzędnicze.

2. Kandydowanie do stanowisk urzędniczych

Przed zatrudnieniem kandydat na wyższe stanowisko urzędnicze, zobowiązany był do zdania egzaminu przed specjalnie tworzonymi komisjami egzaminacyjnymi. Egzamin składał się z dwóch części – części pisemnej oraz części ustnej². Egzamin teoretyczny dla kandydatów na stanowiska urzędnicze pierwszej kategorii przeprowadzany był przez komisje powoływane przy ministerstwach z zastrzeżeniem, że przewodniczącymi komisji na każdy następny rok, powoływał Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra spośród urzędników działów administracji państwowej. Komisja składała się z trzech osób, przewodniczącego i dwóch komisarzy. Komisarzy do komisji wyznaczali ministrowie spośród podległych im pracowników. Przewodniczący komisji oraz co najmniej jeden z jej członków (komisarzy) musieli posiadać wykształcenie prawnicze, przewodniczącemu służyło prawo egzaminowania oraz wyznaczania kolejności egzaminowania. Część pisemna egzaminu obejmowała napisanie opracowania polegającego na rozstrzygnięciu jednej lub dwóch spraw z zakresu administracji publicznej na podstawie aktów prawnych oraz opracowanie sprawozdania dla władz wyższych w czasie

² Zob. § 7 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 1924 r. o służbie przygotowawczej i egzaminie kandydatów na stanowiska wyższej służby administracyjnej. Dz.U. Nr 13, poz. 113 z późn. zm.

sześciu godzin, ale nie dłużej niż osiem godzin. Egzamin pisemny przeprowadzany był pod nadzorem jednego z członków komisji lub wyznaczonego urzędnika. Po zakończeniu egzaminu pisemnego zdający oddawał wypracowanie urzędnikowi, który sprawował nadzór. Urzędnik sprawujący nadzór nad przebiegiem egzaminu po odebraniu od zdającego sprawozdania czynił na m.in. adnotację określającą godzinę rozpoczęcia oraz godzinę oddania sprawozdania. W toku egzaminu, zdający mógł korzystać ze zbioru aktów prawnych. Przedmiotem egzaminu ustnego dla kandydatów na wyższe stanowiska urzędnicze zaliczone do pierwszej kategorii było obowiązujące ustawodawstwo, które obejmowało prawo konstytucyjne, ustawy dotyczące organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, przepisy o państwowej służbie cywilnej oraz zasady ogólne pracy kancelaryjnej. Ponadto w toku egzaminu ustnego, kandydat powinien uzasadnić swoje wywody dokonane na egzaminie pisemnym. Jeżeli kandydat nie posiadał wykształcenia wyższego prawniczego, to zobowiązany był dodatkowo zdać egzamin ze znajomości prawa cywilnego i karnego z części, których znajomość jest konieczna do pełnienia funkcji wyższego urzędnika państwowego. Komisja egzaminacyjna przy ocenie egzaminu zobowiązana była brać pod uwagę zdolność kandydata do analizy i praktycznego zastosowania obowiązujących przepisów prawa do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

3. Egzamin na stanowiska urzędnicze

Z kolei egzamin ustny nie mógł trwać dłużej niż dwie godziny. Z egzaminu końcowego wystawiana była ocena bardzo dobra, jeżeli zdający wykazał się wybitną i bardzo dobrą znajomością zagadnień, które były przedmiotem egzaminu. Ocenę dobrą mógł uzyskać zdający, który wykazał się dokładną znajomością zagadnień egzaminacyjnych. Na ocenę dostateczną konieczna była wiedza kandydata oceniona przez komisję za wystarczającą. Otrzymanie oceny niedostatecznej powodowało, że egzamin za zgodą komisji mógł zostać powtórzony nie wcześniej niż po upływie pół roku i nie później niż przed upływem roku od dnia pierwszego egzaminu. Egzaminu poprawkowego nie można było już powtarzać. Oceny egzaminu ustnego dokonywała komisja w drodze uchwały zwykłą większością głosów, każde pytanie egzaminu ustnego było oceniane oddzielnie. Z przebiegu egzaminu pisemnego i ustnego sporządzany był jeden protokół końcowy, w którym wpisywano skład

komisji, tematy egzaminu pisemnego oraz ocenę z tej części egzaminu, a także pytania egzaminu ustnego wraz z ocenami oddzielnie za każde pytanie. Protokół kończył się treścią uchwały komisji ustalającej wynik końcowy egzaminu. Zdający po egzaminie otrzymywał świadectwo urzędowe podpisane przez przewodniczącego komisji i komisarzy egzaminacyjnych zaopatrzone w pieczęć urzędową z godłem oraz pieczęcią o treści „Komisja egzaminacyjna dla egzaminu na stanowiska wyższej służby administracyjnej przy Ministerstwie”. Od obowiązku zdawania egzaminu na wyższe stanowiska w administracji państwowej zwolnieni zostali urzędnicy trzeciego stopnia służbowego, którzy przed wstąpieniem do służby w administracji polskiej pełnili stanowiska referendalskie lub sędziowskie w państwach zaborczych i zdali tam obowiązujący egzamin praktyczny lub dopiero rozpoczęli służbę w polskiej administracji państwowej, ale zdali egzamin w państwie zaborczym przed rozpoczęciem służby w polskiej administracji. Właściwy minister w stosunku do kandydatów ubiegających się o zatrudnienie w jego ministerstwie został upoważniony do zwolnienia od obowiązku zdawania egzaminu urzędników czwartej, piątej i szóstej kategorii, którzy posiadali wykształcenie wyższe i bez przerwy przynajmniej od dwóch lat pracowali w państwowej służbie administracyjnej. Warunkiem umożliwiającym zwolnienie od obowiązku zdawania egzaminu było jednak w stosunku do kandydatów zatrudnionych na stanowiskach zaliczonych do czwartej kategorii posiadanie odpowiednich kwalifikacji. Natomiast kandydaci zatrudnieni na stanowiskach piątej i szóstej kategorii, mogli ubiegać się o zwolnienie, jeżeli posiadali odpowiednie kwalifikacje potwierdzone przez komisję kwalifikacyjną. Zwolnienia od obowiązku składania egzaminu dokonywał właściwy minister, który o dokonanym zwolnieniu zobowiązany był zawiadomić Prezesa Rady Ministrów. W sytuacjach wyjątkowych mogli ubiegać się o zwolnienie kandydaci posiadający wykształcenie średnie z maturą, jeżeli co najmniej od trzech lat pracowali w administracji państwowej na samodzielnych stanowiskach kierowniczych, także w takim przypadku zwalniający od obowiązku zdawania egzaminu minister zobowiązany był zawiadomić Prezesa Rady Ministrów. Zwolnienia od obowiązku składania egzaminu na stanowisko urzędnicze zaliczone do pierwszej kategorii mogła też dokonać Rada Ministrów w trybie indywidualnym na odpowiednio umotywowany

wniosek właściwego ministra. Obowiązkiem zdawania egzaminu objęci zostali wszyscy urzędnicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych zaliczonych do pierwszej kategorii.

4. Coroczna ocena urzędników zatrudnionych w administracji publicznej

Urzędnicy zatrudnieni w administracji publicznej podlegali corocznej ocenie kwalifikacyjnej³, poza wyraźnie określonymi stanowiskami kierowniczymi w kancelarii Sejmu i Senatu, Najwyższej Izbie Kontroli oraz praktykanci i urzędnicy nieczynni, a także urzędnicy zatrudnieni w kancelarii Prezydenta RP, którzy nie podlegali ocenie kwalifikacyjnej. Oceny kwalifikacyjnej dokonywano na podstawie dwóch opinii, jednej sporządzonej przez osobę wykonującą bezpośredni nadzór służbowy i drugiej opinii sporządzanej przez osobę sprawującą nadzór pośredni. Jedną opinię sporządzano w sytuacji, gdy przełożonym pośrednim był minister, wówczas do podstawy oceny kwalifikacji urzędnika wystarczająca była opinia bezpośredniego przełożonego. Z przebiegu kwalifikacji wystawiano ocenę dobrą, jeżeli oceniany pod każdym względem czynił zadość wymaganiom służby oraz wyróżniał się w dążeniu do udoskonalania wyników swej pracy. Ocenę dostateczną otrzymywał oceniany, który na ogół odpowiadał wymaganiom służby, lecz nie wyróżniał się ponad przeciętność. Ocenę niedostateczną wystawiano ocenianemu, który nie spełniał wymogów służby. Od oceny niedostatecznej, oceniany mógł się odwołać do kierownika władzy naczelnej – ministra. Odwołania rozpatrywała trzyosobowa komisja powoływana przez ministra spośród urzędników ministerstwa. Urzędnik, który po raz pierwszy uzyskał ocenę niedostateczną powinien być przeniesiony na inne stanowisko służbowe, które podlegało nadzorowi innych przełożonych. Należy jeszcze nadmienić, iż na stanowisku urzędnika państwowej służby cywilnej mogła zostać zatrudniona osoba, która ukończyła 18 lat i nie przekroczyła 40 lat życia oraz posiadała odpowiednie kwalifikacje⁴.

³ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 lipca 1937 r. o sposobie kwalifikowania urzędników państwowych, Dz.U. Nr 55, poz. 429.

⁴ Zob. art. 8 ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, Dz.U. Nr 21, poz. 164 z późn. zm.

Kandydaci na wyższe stanowiska urzędnicze w państwowej służbie cywilnej zobowiązani zostali do odbycia służby przygotowawczej oraz złożenia egzaminu teoretycznego⁵. Kandydat do służby cywilnej na wyższe stanowisko administracyjne, zgodnie z treścią art. 6 Ustawy o państwowej służbie cywilnej musiał posiadać obywatelstwo polskie oraz pełną zdolność do czynności prawnych, a także biegle władać językiem polskim w mowie i piśmie. Ponadto kandydat na stanowisko administracyjne zaszeregowane do pierwszej kategorii⁶, musiał legitymować się wykształceniem wyższym oraz dobrym zdrowiem poświadczonym przez lekarza. Służba przygotowawcza trwała jeden rok i miała na celu zapoznanie się kandydata z problematyką organizacji i funkcjonowania działu administracji państwowej, w której kandydat pełnił służbę przygotowawczą. Z przebiegu służby przygotowawczej sporządzane było sprawozdanie, w którym oceniana była pilność kandydata oraz uzdolnienia praktyczne, a także zachowanie się w służbie i poza służbą. Ocena negatywna z przebiegu służby przygotowawczej skutkowałą zwolnieniem ze służby albo wydłużeniem okresu przygotowawczego na przeciąg kolejnych dwóch lat. Kandydat, któremu przedłużono okres przygotowawczy, jeżeli uzyskał pozytywny wynik z jej przebiegu, mógł wystąpić o dopuszczenie do egzaminu teoretycznego.

5. Kwalifikacje urzędników zatrudnianych w jednostkach samorządu terytorialnego

Odrębnie uregulowano problem kwalifikacji urzędników zatrudnianych w jednostkach samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny w literaturze przedmiotu określany jest jako zdecentralizowana administracja państwowa, wykonywana przez lokalne organy. Organy jednostek samorządu terytorialnego są niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielnie w granicach określonych przez ustawy i ogólny porządek prawny wykonują powierzone im zadania⁷. Organy samorządu terytorialnego wykonują część

⁵ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 1924 r. o służbie przygotowawczej i egzaminie kandydatów na stanowiska wyższej służby administracyjnej. Dz. U. Nr 13, poz. 113 z późn. zm.

⁶ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 1924 r. o ustanowieniu tabeli stanowisk we władzach i urzędach państwowych. Dz. U. Nr 64, poz. 631.

⁷ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 97.

administracji państwowej przez organizacje obdarzone osobowością prawną, działające we własnym imieniu z mocy przyznanego im prawa pod określonym nadzorem państwa⁸. Podstawową jednostką organizacyjną samorządu terytorialnego stanowi samorząd gminny. Jak zauważył Z. Pazdro, ludzie nie żyją w odosobnieniu, lecz w skupieniach, czyli osadach noszących rozmaitą nazwę, jak np. grodu, miasteczka, wsi, sioła, kolonii itp. W znaczeniu prawnym według prof. Pazdry osadę gminą nazywamy wówczas, gdy tworzy dla siebie samoistną jednostkę administracyjną i posiada swój odrębny zarząd. Zgodnie z przedwojennym ustawodawstwem odróżniano gminy miejskie i wiejskie. Gmina miała charakter miejski, jeżeli obejmowała miasto lub miasteczko. Natomiast wiejski jeżeli obszar gminy obejmował jedną lub kilka osad wiejskich. Gminy miejskie miały inną organizację aniżeli gminy wiejskie, ponieważ miasta z powodu swego wielkiego obszaru, wielkiego zaludnienia, charakteru przemysłowego i handlowego itp., miały częściowo inne potrzeby, inne interesy i większą siłę majątkową aniżeli gminy wiejskie (...)⁹. Podział na gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie został wprowadzony przepisami art. 10 odnoszącego się do gmin wiejskich oraz gromad i art. 33 odnoszącego się do miast ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego¹⁰. Wyposażone w osobowość prawną gminy działały poprzez swoje organy, organami gmin ustawodawca ustanowił rady jako organ uchwałodawczy oraz zarządy z wójtem lub burmistrzem albo prezydentem miasta na czele jako organ wykonawczy. Po wejściu w życie przepisów ustawy z 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, problematyka kwalifikacji wójta jako przewodniczącego organu wykonawczego gminy uregulowana została w treści ustawy oraz w regulaminach wyborczych w sposób zróżnicowany w zależności od części terytorium państwa¹¹. Zgodnie

⁸ B. Wasiutyński, *Udział czynnika obywatelskiego w administracji państwowej*, w: Themis Polska t. IV 1928/29 seria 3, nr 4, s. 91-102.

⁹ Z. Pazdro, *Reforma samorządu*, 1932, s. 26 i n.

¹⁰ Dz.U. Nr 35, poz. 294, ustawa ta została formalnie uchylona ustawą z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Dz.U. Nr 14, poz. 130.

¹¹ Zob. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 grudnia 1933 r. w sprawie regulaminu wyborczego do zarządu miejskiego na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, pomorskiego, poznańskiego, stanisławowskiego

z przepisami ustawy stanowisko wójta zostało podzielone na stanowisko zawodowe i społeczne. O obsadzeniu stanowiska wójta o charakterze zawodowym decydowała rada gminy¹². W odniesieniu do niezawodowego stanowiska wójta ustawodawca nie określił wymagań kwalifikacyjnych, natomiast w przypadku wójta zawodowego tzn. takiego dla którego sprawowana funkcja stanowiła jednocześnie podstawowe źródło dochodów. Organy gminy zarówno o charakterze ustrojowym, a więc rady, jak i wykonawczym zarządy pochodziły z wyborów bezpośrednich rada gminy i pośrednich wójt oraz zarząd gminy. Czynne prawo wyborcze przysługiwało mieszkańcowi gminy, który ukończył 24 lata, natomiast bierne prawo wyborcze do organów gminy osobie, która ukończyła 30 lat. Dodatkowym wymogiem było zamieszkiwanie przynajmniej od roku, licząc wstecz od dnia zarządzenia wyborów, na obszarze gminy, do której wybierana jest rada. Ponadto wyborca nie utracił prawa wybierania do Sejmu w myśl obowiązujących przepisów. Natomiast z biernego prawa wyborczego mogły korzystać osoby, które jak zaznaczono to wcześniej, ukończyły do dnia zarządzenia wyborów 30 lat i posiadały prawo wybierania do rady gminy. W odniesieniu do rad miejskich i rad powiatowych, a także na stanowiska ławników miejskich mogli zostać wybrani tylko obywatele polscy, którzy władają językiem polskim w słowie i piśmie. Powołanie na urząd zawodowego członka zarządu gminy, a także niezawodowego burmistrza w miastach, liczących ponad 5000 mieszkańców, warunkowane było wykazanie się określonymi kwalifikacjami. Zgodnie z treścią rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 stycznia 1934 r. w sprawie kwalifikacji kandydatów na wójtów zawodowych¹³,

i tarnopolskiego. Dz.U. Nr 100, poz. 770, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 stycznia 1934 r. w sprawie regulaminu wyborczego do zarządu gminnego na obszarze województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego, nowogródzkiego, poleskiego, warszawskiego, wileńskiego i wołyńskiego. Dz.U. Nr 2, poz. 6 oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 czerwca 1934 r. w sprawie regulaminu wyborczego do zarządu miejskiego. Dz. U. Nr 52, poz. 485, a także Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 grudnia 1934 r. w sprawie regulaminu wyborczego do zarządu miejskiego na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, pomorskiego, poznańskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego. Dz.U. Nr 108, poz. 960.

¹² Zob. art. 49 ustawy z 1933 r.

¹³ Dz.U. Nr 232, poz. 108.

kandydatem na wójta mogła być osoba legitymująca się co najmniej wykształceniem w zakresie gimnazjum lub szkoły zawodowej stopnia gimnazjalnego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa¹⁴. Zgodnie z treścią przepisów ustawy o ustroju szkolnictwa w Polsce, system oświaty w dzisiejszym rozumieniu tego terminu oparty został o siedmioklasową szkołę podstawową, czteroletnie gimnazjum oraz dwuletnie liceum. Obowiązek szkolny obowiązywał od ukończenia 7 roku życia i obejmował ukończenie siedmioletniej szkoły podstawowej. Do gimnazjum mógł zostać przyjęty uczeń, który ukończył co najmniej 12 lat życia i sześć klas szkoły powszechnej. Liceum, które przygotowywało do podjęcia nauki w szkole wyższej, przyjmowało absolwentów gimnazjów. Dodatkowym wymogiem dla kandydata na stanowisko wójta był wprowadzony obowiązek wykazania się co najmniej trzyletnią pracą na stanowisku wójta w gminie na obszarze województw centralnych i wschodnich albo na stanowisku prezydenta, wiceprezydenta lub burmistrza bądź pracownika zarządu gminy wiejskiej lub miejskiej. Na równi z pracą na tych stanowiskach traktowana była praca w charakterze pracownika w zarządach gmin, biur wydziału powiatowego, starostwa krajowego albo funkcjonariusza urzędu administracji ogólnej. W przypadku, gdy kandydat na stanowisko wójta legitymował się wykształceniem wyższym lub wykształceniem uprawniającym do przyjęcia na studia wyższe, wymiar praktycznego doświadczenia określony został na jeden rok. Od przyjętych założeń zgodnie z treścią § 2 cytowanego rozporządzenia, wprowadzony został na okres przejściowy do 1 stycznia 1936 r. wyjątek w stosunku do kandydatów na wójta zawodowego w postaci wymogu posiadania wykształcenia. W okresie przejściowym kandydat na wójta zawodowego zobowiązany był się wykazać wykształceniem co najmniej w zakresie szkoły powszechnej oraz sześcioletnią pracą na stanowisku sekretarza rady powiatowej albo inspektora samorządu gminnego lub wójta, burmistrza lub sekretarza gminy. W okresie przejściowym osoby, które kandydowały na stanowisko wójta zawodowego, a nie posiadały wykształcenia co najmniej gimnazjalnego pomimo posiadania odpowiedniego stażu pracy, zobowiązane zostały do ukończenia trzymiesięcznego kursu administracji samorządowej. Ponadto w gminie,

¹⁴ Dz.U. Nr 38, poz. 389.

w której rada gminy ustanowiła wójta zawodowego, a nie ustanowiła stanowiska sekretarza gminy, kandydat na wójta zobowiązany był do zdania egzaminu praktycznego przewidzianego dla sekretarza gminy. Egzamin odbywał się przed wojewódzką komisją egzaminacyjną powoływaną przez Ministra Spraw Wewnętrznych na okres pięciu lat w składzie czteroosobowym. Na czele komisji stał przewodniczący, którym mógł być urzędnik pierwszej kategorii zatrudniony w dziale samorządowym urzędu wojewódzkiego¹⁵. Na członków komisji powoływani byli: urzędnik pierwszej kategorii zatrudniony w starostwie powiatowym, inspektor samorządu gminnego oraz sekretarz gminy wiejskiej. Uprawnienia do powołania składu komisji Minister Spraw Wewnętrznych mógł przekazać wojewodzie, który na podstawie upoważnienia był uprawniony do powołania wojewódzkiej komisji egzaminacyjnej dla kandydatów na sekretarzy gminnych.

6. Kwalifikacje organu wykonawczego gminy – w obowiązującym stanie prawnym

Reaktywowany w 1990 r. samorząd gminny ustanowił organem wykonawczym gminy zarząd gminy z wójtem na czele¹⁶. Wyboru zarządu gminy dokonywała rada gminy w drodze uchwały, która określała kierunki działania zarządu oraz sprawowała kontrolę nad jego działalnością. Do wyłącznej działalności zarządu należało w szczególności przygotowywanie projektu uchwały budżetowej oraz określanie sposobu wykonania budżetu, a także gospodarowanie mieniem komunalnym. Ponadto zarząd zatrudniał i zwalniał kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Stojący na czele zarządu wójt, burmistrz lub prezydent miasta¹⁷, pełnił jednocześnie

¹⁵ Zob. § Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 lutego 1934 r. w sprawie kwalifikacji sekretarzy gminnych. Dz.U. Nr 18, poz. 144.

¹⁶ Zob. art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm. stosownie do art. 10 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, obecny tytuł ustawy - o samorządzie gminnym. Dz.U. Nr 162 poz. 1126.

¹⁷ Zgodnie z treścią art. 26 ust. O samorządzie terytorialnym, prezydent miasta był w miastach liczących powyżej 100,000 mieszkańców oraz w miastach w których do czasu wejścia w życie przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym był organem zarządzająco-wykonawczym.

funkcje kierownika urzędu, co dawało mu uprawnienia do zatrudniania i zwalniania pracowników urzędu za wyjątkiem sekretarza i skarbnika, których na stanowiska powoływała rada gminy. Zarząd gminy składał się z wójta, zastępcy lub zastępców oraz pozostałych członków zarządu. Liczbę członków zarządu ustawodawca określił w przedziale od 4 do 7 osób, członkami zarządu mogli zostać wybrani tylko radni, jedynie wójt oraz jego zastępcy mogli być wybierani spoza składu rady. Po zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 29 września 1995 r. cały zarząd mógł pochodzić spoza rady¹⁸, a liczba członków zarządu została zmniejszona w dolnej liczbie od 3 do 7 osób, górna liczba członków zarządu została utrzymana. Jednocześnie ustawodawca określił, że zarząd gminy powinien zostać wybrany przez radę gminy w terminie 6 miesięcy od daty ogłoszenia wyników wyborów. W przypadku niedokonania wyboru zarządu gminy w terminie 6 miesięcy, wojewoda z tytułu sprawowanego nadzoru rozwiązywał radę gminy. Po rozwiązaniu rady gminy na wniosek wojewody Prezes Rady Ministrów wyznaczał komisarza do pełnienia funkcji organów gminy do czasu wyboru nowej rady, które powinny zostać zarządzane w terminie 3 miesięcy przez Prezesa Rady Ministrów. Zarówno w przepisach ustawy z 1990 r., jak i po jej nowelizacji ustawodawca nie zawarł przepisów odnoszących się do poziomu wykształcenia kandydata na wójta. W rozwiązaniach prawnych przyjętych w 1990 r. tj. w ustawie o samorządzie terytorialnym jak i w ustawie ordynacja wyborcza do rad gmin¹⁹ nie znajdujemy przepisów dotyczących poziomu wykształcenia kandydata na wójta. Zgodnie z treścią art. 4 ordynacji wyborczej do rad gmin, bierne prawo wyborcze przysługiwało każdemu, kto miał czynne prawo wyborcze do rad gmin. Czynne prawo wyborcze przysługiwało każdemu, kto ukończył 18 lat życia najpóźniej w dniu wyborów i nie był pozbawiony tego prawa prawomocnym orzeczeniem sądowym. Podobnie czyniły to przepisy ordynacji wyborczej z 1998 r.²⁰, stanowiąc w art. 7 ust. 1, że prawo wybieralności przysługuje osobie mającej prawo wybierania do danej rady. Wymogi kwalifikacyjne w odniesieniu

¹⁸ Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 124, poz. 601

¹⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz.U. Nr 16, poz. 96.

²⁰ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547.

do pracowników samorządowych, określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych w 1990 r.²¹. W załączniku do rozporządzenia zarówno w stosunku do wójta, jak i zastępcy oraz pozostałych członków zarządu nie zostały określone wymogi posiadania odpowiedniego stopnia wykształcenia ogólnego. Nie określono też żadnego stażu pracy, jak uczyniono to w odniesieniu do innych stanowisk, np. dla stanowiska sekretarza gminy wymagano wykształcenia wyższego oraz co najmniej pięcioletniego stażu pracy. Wymogi dotyczące kandydata na wójta określone zostały w art. 3 ust. 2 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta w którym jest mowa, że kandydatem na wójta może być każdy obywatel polski posiadający prawo wybierania do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat²². W dalszej części tego przepisu określono, że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje, a więc mógł to być kandydat spoza obszaru gminy, do której na wójta kandyduje. Także art. 11 § 1 pkt 6 obowiązującego kodeksu wyborczego stanowi, że kandydatem na wójta może być obywatel polski mający prawo wybierania w wyborach, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje²³. Także obecnie ustawodawca nie określił żadnych innych wymogów kwalifikacyjnych odnoszących się do poziomu wykształcenia ubiegającego się o wybór na stanowisko wójta kandydata. Należy w tym miejscu nadmienić, iż zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, wójt z mocy prawa jest kierownikiem Urzędu Stanu Cywilnego²⁴. Do decyzji wójta ustawodawca pozostawił możliwość zatrudnienia zastępcy lub osoby na stanowisko kierownika USC w gminach poniżej 50000 mieszkańców. W gminach, których liczba mieszkańców przekracza 50000 mieszkańców, wójt zobowiązany został przepisem art. 6 ust. ustawy prawo o aktach stanu cywilnego do zatrudnienia kierownika USC. Na stanowisku kierownika USC może być zatrudniona osoba,

²¹ Dz.U. Nr 48, poz. 283.

²² Zob. art. 3 ust. 2 ustawy dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191

²³ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.

²⁴ Zob. art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1986 r. prawo o aktach stanu cywilnego. Dz.U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1264.

która posiada przygotowanie merytoryczne w postaci ukończenia studiów wyższych drugiego stopnia o kierunku prawo lub administracja albo innych studiów wyższych drugiego stopnia i studiów podyplomowych o kierunku administracyjnym. Ponadto od kandydata na stanowisko kierownika USC wymagane jest posiadanie co najmniej pięcioletniego łącznego stażu pracy na stanowiskach urzędniczych w urzędach lub biurach jednostek samorządu terytorialnego albo w służbie cywilnej. Do stażu pracy kandydata na kierownika USC zalicza się też zatrudnienie w urzędach państwowych i służbie zagranicznej, jeżeli zatrudnienie nie miało charakteru pomocniczego lub obsługowego²⁵. Wobec takiego rozwiązania pomimo obowiązku zatrudnienia zastępcy kierownika USC, w gminach do 50000 mieszkańców, co wyraźnie wynika z treści przepisu art. 6 ust. 5 ustawy, o której mowa powyżej, wójt będzie kierownikiem USC. Nie ma znaczenia fakt, że ustawodawca uznał, iż czynności z zakresu akt stanu cywilnego dokonuje kierownik lub zastępca kierownika USC to i tak w każdym przypadku odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie USC ponosi kierownik USC.

Obowiązujące przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych²⁶, w odniesieniu do wójta, burmistrza i prezydenta miasta nie określają wymogów posiadania wykształcenia oraz umiejętności zawodowych. Kandydat na wójta nie jest zobowiązany wykazać się posiadaniem wykształcenia określonego stopnia czy też posiadać jakikolwiek staż pracy. Ponadto nie ma wymogu posługiwania się językiem polskim. Należy w tym miejscu podkreślić, iż zgodnie z treścią art. 4 pkt 2 język polski jest językiem urzędowym organów jednostek samorządu terytorialnego i podległych im instytucji w zakresie, w jakim organy te wykonują zadania z zakresu administracji publicznej²⁷. Według przepisów obowiązującego Kodeksu wyborczego, kandydat na wójta musi posiadać obywatelstwo polskie oraz prawo wybierania, a wymogiem dodatkowym jest, aby najpóźniej na dzień głosowania

²⁵ Zob. art. 6a ustawy z dnia 29 września 1986 r. prawo o aktach stanu cywilnego. Dz.U. z 2011 r. Nr 212 poz. 1264

²⁶ Dz.U. Nr 50, poz. 398 z późn. zm.

²⁷ Zob. Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim. Dz.U. z 2011 r. Nr 43, poz. 224.

ukończył 25 lat życia. Podobnie jak w poprzednich rozwiązaniach prawnych zawartych w ordynacjach wyborczych z 1990²⁸ i 1998 roku²⁹, według których wyboru wójta dokonywała rada gminy, jak i w przepisach ustawy o bezpośrednim wyborze wójta³⁰ oraz w obowiązujących przepisach Kodeksu wyborczego³¹, kandydat nie musiał zamieszkiwać na obszarze gminy, do której kandydował na stanowisko wójta. Na koniec należy jeszcze podkreślić, iż fakt, że wójt wykonuje bardzo istotną część zadań z zakresu administracji publicznej, nie musi wykazywać się żadnym stopniem przygotowania zawodowego czy też posiadać określonego wykształcenia. Takie rozwiązania prawne, moim zdaniem, należy uznać za niewłaściwe, chociażby z punktu widzenia sprawności działania, jak i przeciwdziałania zjawiskom negatywnym w administracji publicznej.

Bibliografia

Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926

Pazdro Z., *Reforma samorządu*, 1932

Wasiutyński B., *Udział czynnika obywatelskiego w administracji państwowej*, w: „Themis Polska” t. IV 1928/29, seria 3, nr 4.

Wykaz aktów prawnych:

Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej. Dz.U. Nr 21, poz. 164 z późn. zm.

Ustawa z dnia 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa. Dz.U. Nr 38, poz. 389.

²⁸ Zob. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz.U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387 z późn. zm.

²⁹ Zob. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw²⁹, Dz.U. z 2010 Nr 176, poz. 1190 Aktualnie problematyka wyborów została określona w ustawie z dnia 5 stycznia 2010 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. Nr 21, poz. 112

³⁰ Zob. Ustawa dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta Dz.U. z 2010 r. Nr 176 poz. 1191. Aktualnie problematyka wyborów organów wykonawczych gmin została określona w ustawie z dnia 5 stycznia 2010 r. Kodeks wyborczy. Dz.U. Nr 21, poz. 112

³¹ Zob. art. 11 § pkt 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Dz.U. Nr 14, poz. 130.

Ustawa z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego. Dz.U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1264.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin. Dz.U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin. Dz.U. Nr 16, poz. 96.

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

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547.

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹. Dz.U. z 2010 Nr 176, poz. 1190

Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, obecny tytuł ustawy - o samorządzie gminnym. Dz.U. Nr 162 poz. 1126.

Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim. Dz.U. z 2011 r. Nr 43, poz. 224.

Ustawa dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Dz.U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 1924 r. o służbie przygotowawczej i egzaminie kandydatów na stanowiska wyższej służby administracyjnej. Dz.U. Nr 13, poz. 13 z późn. zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 1924 r. o ustanowieniu tabeli stanowisk we władzach i urzędach państwowych. Dz.U. Nr 64, poz. 631.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 grudnia 1933 r. w sprawie regulaminu wyborczego do zarządu miejskiego na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, pomorskiego, poznańskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego. Dz.U. Nr 100, poz. 770.

Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 lutego 1934 r. w sprawie kwalifikacji sekretarzy gminnych. Dz.U. Nr 18, poz. 144.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 stycznia 1934 r. w sprawie regulaminu wyborczego do zarządu gminnego na obszarze województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego, nowogrodzkiego, poleskiego, warszawskiego, wileńskiego i wołyńskiego. Dz.U. Nr 2, poz. 6.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 czerwca 1934 r. w sprawie regulaminu wyborczego do zarządu miejskiego. Dz.U. Nr 52, poz. 485.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 grudnia 1934 r. w sprawie regulaminu wyborczego do zarządu miejskiego na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, pomorskiego, poznańskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego. Dz.U. Nr 108, poz. 960.

Rozporządzenie rady Ministrów z dnia 12 lipca 1937 r. o sposobie kwalifikowania urzędników państwowych. Dz.U. Nr 55, poz. 429.

Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych Dz.U. Nr 50, poz. 398 z późn. zm.