

Magdalena Gurdek

Pełnienie funkcji przez wójta po upływie kadencji na którą został wybrany

Roczniki Administracji i Prawa 16/1, 127-145

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: 15.02.2016

Data recenzji/Accepted: 25.04.2016

Data publikacji/Published: 20.06.2016

Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas

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)**

Magdalena Gurdek¹

PEŁNIENIE FUNKCJI PRZEZ WÓJTA PO UPŁYWIE KADENCJI, NA KTÓRĄ ZOSTAŁ WYBRANY

WPROWADZENIE

Akty prawa powszechnie obowiązującego zbudowane są z norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Każdej z nich w chwili jej ustanawiania przyświeca jakieś *ratio legis*. Kiedy jednak po jakimś czasie zajdzie potrzeba zastosowania którejś z nich do konkretnego stanu faktycznego, okazuje się, że w związku z pewną luką prawną albo nowym brzmieniem innych łączących się z nią przepisów (nadanych im w międzyczasie kolejną nieumiejętnie dokonaną nowelizacją), zastosowanie danego przepisu po części tylko prowadzi do zakładanego (w chwili jego wprowadzania) celu, a czasem go nawet niweczy. Nie zawsze więc ogólne, wstępne założenie sprawdza się w każdym przypadku. Przez pryzmat tego właśnie zagadnienia chciałabym podjąć się analizy art. 29 ust. 1 ustawy o samorzą-

¹ dr; Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu.

dzie gminnym², w myśl którego po upływie kadencji wójta pełni on swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta albo osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji wójta.

KADENCJA WÓJTA A CZAS SPRAWOWANIA PRZEZ NIEGO FUNKCJI

Wójt, tak jak i rada gminy, jest organem wybieranym na czas trwania kadencji. Kadencja rady gminy zgodnie z art. 16 u.s.g. trwa 4 lata, licząc od dnia wyboru. Z kolei kadencja wójta została już określona w nieco inny sposób, poprzez powiązanie jej z kadencją rady gminy. W myśl bowiem art. 26 ust. 2 u.s.g. rozpoczyna się ona w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru wójta przez radę gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy. Kadencja to, z góry określony prawem, czas pełnienia danej funkcji. Dlatego też upływ kadencji stanowi najbardziej naturalną, oczywistą przyczynę odsunięcia organu od sprawowania władzy³. Reguła ta w pełni znajduje zastosowanie w odniesieniu do rady gminy. Inaczej natomiast kwestia ta przedstawia się w stosunku do wójta. Ten bowiem z woli ustawodawcy, pomimo upływu kadencji, pełni nadal swoją funkcję, do czasu podjęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta albo osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji wójta (art. 29 ust. 1 u.s.g.). Jak widać okres pełnienia przez wójta funkcji różni się więc od okresu jego kadencji⁴.

Z założenia art. 29 u.s.g. ma gwarantować w gminie ciągłość sprawowanej przez wójta władzy wykonawczej⁵. Na jego podstawie ustępujący wójt powinien pełnić swą funkcję jeszcze kilka, najwyżej kilkanaście dni. Kiedy jednak zestawimy art. 29 ust. 1 u.s.g. z art. 29a ust. 4 u.s.g., art. 28g ust. 3a u.s.g., art. 28f ust. 1 u.s.g. i z przepisami Kodeksu wyborczego⁶, regulującymi szczegółowo tryb wyboru wójta okazuje się, że przepis ten, po pierwsze, może stanowić podstawę do sprawowania władzy dla dotychczasowego wójta przez dłuższy czas (w skrajnych przypadkach nawet przez okres całej kolejnej kadencji), a po drugie, że w zupełnie niepotrzebnych sytuacjach może stanowić podstawę do przejęcia władzy w gminie przez osobę wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów. Obydwa skutki nie są do końca zgodne z celem, dla którego przepis ten został wprowadzony do ustawy.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2015 r., poz. 1515; zwana dalej u.s.g.

³ A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 190 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz A.F. Rymarz, Warszawa 2010, wersja elektroniczna, Lex dla Samorządu Terytorialnego [dostęp: 10.12.2015].

⁴ Zdaniem K. Płonki-Bielenin pełnienie obowiązków przez dotychczasowego wójta do czasu objęcia ich przez nowo wybranego wójta albo osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji wójta, przedłuża kadencję wójta o ten właśnie okres – K. Płonka-Bielenin, *Zasady i tryb wyboru oraz odwołania organu wykonawczego gminy – zarys problematyki*, [w:] *Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne)*, tom I: *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. B.M. Cwiertniak, Sosnowiec 2015, s. 215.

⁵ C. Martysz, *Komentarz do art. 29 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, ABC 2010, wersja elektroniczna, Lex dla Samorządu Terytorialnego [dostęp: 11.12.2015].

⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 21, poz. 112, ze zm., zwana dalej k.w.

RATIO LEGIS ART. 29 UST. 1 U.S.G.

Artykuł 29 u.s.g. został wprowadzony już w pierwotnym tekście ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie terytorialnym⁷. Przewidywał on wówczas, że po upływie kadencji rady gminy zarząd działać będzie do dnia wyboru nowego zarządu. Z chwilą wprowadzenia zmian ustrojowych w gminie i zastąpienia kolegiального zarządu monokratycznym wójtem pochodzącym z wyborów powszechnych, treść tego przepisu uległa zmianie. W związku z tym od października 2002 roku⁸ nadano mu nowy kształt poprzez wyodrębnienie w nim dwóch ustępów. Zgodnie z ust. 1 po upływie kadencji wójta pełnić miał on swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta. Natomiast w myśl ust. 2 po upływie kadencji wójta, zastępca wójta pełnić miał swoje obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę wójta. Zadaniem tego przepisu było, i jest nadal, stworzenie podstaw do krótkotrwałego przedłużenia sprawowania władzy przez wójta (i zastępcy) po upływie jego kadencji. Stanowił on pewnego rodzaju łącznik pomiędzy zakończeniem pełnienia obowiązków przez dotychczasowego wójta a podjęciem ich przez jego następcę. Uwzględniając jednak treść przepisów regulujących procedurę wyborczą wójta, pamiętać należy, iż przepis ten znajdował zastosowanie we wszystkich przypadkach, w których po upływie kadencji ustępujący wójt nadal miał pełnić swoje funkcje do czasu przejęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, którym mógł być nie tylko wójt pochodzący z wyborów powszechnych czy wyłoniony w tzw. trybie awaryjnym przez radę gminy, ale także osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów do pełnienia obowiązków wójta w sytuacji, gdy mimo podjętych wszelkich prób nie udało się wybrać wójta na kolejną kadencję (art. 11 ust. 9 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta) – chociaż w tym przypadku ustawodawca nie nazywał już osoby tej wójtem. Przepis ten znajdował zatem zastosowanie w układzie dwustronnym, kiedy poprzednik przekazywał funkcję bezpośrednio swojemu następcy.

W roku 2011 prawodawca rozszerzył jednak zakres art. 29 ust. 1 u.s.g., przewidując w jego treści, iż dotychczasowy wójt po upływie kadencji pełni swoją funkcję nie tylko do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, ale także, alternatywnie, do czasu objęcia ich przez osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji wójta. Zmiana ta wprowadzona została na kanwie konkretnego przypadku zaistniałego w 2010 roku. W niedługim bowiem czasie po wyborach samorządowych okazało się, że w praktyce zastosowanie art. 29 ust. 1 u.s.g. może powodować nieograniczone w czasie, przedłużające się pełnienie funkcji przez dotychczasowego wójta, na co ustawodawca się nie godził. Otóż w mieście Oświęcim (woj. małopolskie) prezydent elekt ciężko zachorował jeszcze zanim złożył ślubowanie i wszystko wskazywało na to, że przez długi okres nie powróci do zdrowia, tak aby mógł zadośćuczynić swojemu obowiązkowi i przejąć obowiązki od swojego poprzednika. Wówczas prawodawca zauważył, że zastosowanie w takim przypadku art. 29 ust. 1 u.s.g. może powodować dalsze pełnienie funkcji ustępującego wójta, w skrajnych przypad-

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 16, poz. 95.

⁸ Artykuł 29 u.s.g. został zmieniony art. 43 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. z 2010 r., nr 176, poz. 1191.

kach nawet przez okres całej kolejnej kadencji. Dlatego też nowelą z dnia 15 kwietnia 2011 roku wprowadzono do ustawy o samorządzie gminnym art. 28g ust. 3a u.s.g., w myśl którego, w przypadku gdy przemijająca przeszkoda w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowana przez jedną z okoliczności, o których mowa w art. 28g ust. 1 u.s.g., zaistnieje przed złożeniem przez niego ślubowania (a więc w okresie, w którym dotychczasowy wójt pełni swoje funkcje na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.g.), zadania i kompetencje nowo wybranego wójta przejmuje osoba, o której mowa w art. 28h u.s.g. Przy czym zauważyć należy, iż w tym przypadku przejmuje je ona nie od nowo wybranego wójta, bo ten jeszcze nie przystąpił do pełnienia swojej funkcji, lecz od dotychczasowego wójta, zwalniając go tym samym z dalszych obowiązków, pomimo że nowy wójt, chociaż został wybrany, nie objął jeszcze swoich obowiązków. W związku z tym osoba, o której mowa w art. 28h u.s.g., wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, tak jakby tylko tymczasowo zastępuje niezdolnego do działania wójta, który jednak nadal przez cały czas zachowuje swój mandat.

Wprowadzenie tej zmiany pociągnęło za sobą także zmianę brzmienia art. 29 ust. 1 u.s.g., ograniczając tym samym okres sprawowania funkcji przez dotychczasowego wójta nie tylko do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, ale także przez osobę, która tymczasowo zastąpić miała niezdolnego do działania wójta, a o której mowa w art. 28h u.s.g., do którego z kolei odsyłał art. 28 ust. 3a u.s.g. Niestety, prawodawca niezbyt precyzyjnie zmienił treść art. 29 ust. 1 u.s.g., dodając do niego zwrot „albo osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji wójta”, co nie oznacza dokładnie tej samej osoby, o którą ustawodawcy chodziło (czyli tej, o której mowa w art. 28h u.s.g., wyznaczonej w okolicznościach przewidzianych art. 28 ust. 3a u.s.g.). Po pierwsze, w art. 28h u.s.g. mowa jest nie o osobie pełniącej funkcje wójta, tylko o osobie, która przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji wójta. Po drugie, wyznaczyć ją powinien Prezes Rady Ministrów, na wniosek wojewody przekazany niezwłocznie za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a nie samodzielnie tylko Prezes Rady Ministrów, tak jak to zostało wskazane w nowej treści art. 29 ust. 1 u.s.g. Ponadto nowe brzmienie art. 29 ust. 1 u.s.g. może wprowadzać w błąd. Termin „osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji wójta” dotychczas pojawiał się już bowiem na gruncie ustawy o samorządzie gminnym w art. 28f ust. 1 u.s.g., w myśl którego w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji jego funkcję, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Tymczasem w zmienionym art. 29 ust. 1 u.s.g. nie chodzi przecież o przypadek przewidziany w art. 28f ust. 1 u.s.g. Użycie w art. 29 ust. 1 u.s.g. zwrotu „albo osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji wójta” może też sugerować, iż chodzi o osobę, o której mowa w art. 482 § 9 k.w., a którą wyznacza Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, do pełnienia obowiązków wójta do końca kadencji, gdy rada gminy nie dokona wyboru wójta w terminie dwóch miesięcy od dnia wyborów. Co prawda w przepisie tym mowa jest już o pełnieniu obowiązków, a nie funkcji, ale ustawodawca często zamiennie posługuje się tymi zwrotami. Poza tym osoba taka również nie zostaje wyznaczona samodzielnie przez Prezesa Rady Ministrów, ale skoro użyte

w art. 29 ust. 1 u.s.g. ma określać osobę, o której mowa w art. 28h u.s.g., to tak samo mogłoby odnosić się do osoby, o której mowa w art. 482 § 9 k.w. Podkreślić należy, iż mogące się pojawić utożsamienie osoby, o której mowa w art. 29 ust. 1 u.s.g., z osobą, o której mowa w art. 28f ust. 1 u.s.g., czy w art. 482 § 9 k.w. oznaczałoby osobę, która wypełnia niejako lukę w obsadzie stanowiska wójta, przejmując funkcję od dotychczasowego wójta, który w tym pierwszym przypadku ustępowałby z uwagi na utratę mandatu w trakcie trwającej kadencji, w tym drugim zaś z uwagi na upływ kadencji. Tymczasem osoba, o której mowa w art. 28h u.s.g., to jednak osoba pełniąca odmienną rolę, tak jakby tymczasowego zastępcy urzędującego wójta, posiadającego mandat, tyle tylko że niezdolnego w danym momencie do objęcia i wykonywania swoich obowiązków, ale jednocześnie, z uwagi na nieznaną okres tej niezdolności, odsuwająca od władzy dotychczasowego wójta, działającego na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.g., tak aby przeciwdziałać przedłużającemu się pełnieniu przez niego funkcji⁹. Z założenia bowiem każda z okoliczności stanowiących przemijającą przeszkodę może trwać bardzo długo, równie dobrze nawet do końca kadencji, albo i dłużej.

Zatem jak widać, nowelizacja z 2011 roku spowodowała, że w aktualnym stanie prawnym art. 29 ust. 1 u.s.g. znajduje zastosowanie nie tylko w dotychczas przewidywanym układzie dwustronnym, w którym poprzednik przekazuje funkcję swojemu następcy, ale również w układzie trójstronnym, gdy poprzednik przekazuje funkcję nie swojemu następcy, który został wybrany, tylko tymczasowemu jego zastępcy.

Niestety, niefortunne sformułowanie dodane do treści art. 29 ust. 1 u.s.g. w praktyce wywołuje rozliczne wątpliwości, do czego powrócę w dalszej części opracowania, rozważając już konkretne przypadki.

Legislator, wprowadzając art. 28g ust. 3a u.s.g., zdawał sobie sprawę z tego, że dodanie samego tylko tego przepisu i łącząca się z tym modyfikacja treści art. 29 ust. 1 u.s.g. nie gwarantowałyby w pełni wyeliminowania sytuacji, w których możliwe byłoby przedłużające się w czasie pełnienie funkcji przez dotychczasowego wójta na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.g. Gdyby bowiem nie zaistniała żadna z okoliczności wskazanych w art. 28g ust. 1 u.s.g., tylko nowo wybrany wójt po prostu uchylałby się od złożenia ślubowania, to wówczas dotychczasowy wójt pełniłby swe funkcje tak długo, jak ten pierwszy nie zadośćuczyniłby swojemu obowiązkowi. W skrajnych przypadkach to świadome działanie mogłoby trwać nawet przez okres całej kadencji. Oczywiście można byłoby się pokusić o ocenę takiego działania w kategoriach odmowy złożenia ślubowania¹⁰ (co jest jednak bardzo subiektywne), które w kon-

⁹ W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej ustawę o samorządzie gminnym wyraźnie wskazał: „W takim przypadku wójt poprzedniej kadencji z mocy art. 29 ust. 1 jest umocowany do pełnienia swojej funkcji nadal, pomimo iż nie posiada on już legitymacji społecznej do sprawowania mandatu, a sytuacja ta może nie mieć charakteru przejściowego, lecz przerodzić się w pewien stan »trwały«. Obecnie ujęte w ustawie regulacje prawne nie regulują takich nadzwyczajnych przypadków, co w efekcie doprowadzić może do sytuacji że gmina w dłuższym okresie czasu rządzić będzie osoba nie mająca mandatu społecznego do sprawowania tej funkcji, często też będąca konkurentem wójta, który wygrał w wyborach. Dla zapobieżenia temu proponuje się wprowadzenie zmian legislacyjnych objętych niniejszą nowelizacją, które zakładają, że w takich przypadkach władzę w gminie przejmuje osoba niezależna wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów maksymalnie do czasu wyboru nowego wójta” – z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 11 kwietnia 2011 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, druk 3907, Sejm VI kadencji, <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp: 15.12.2015].

¹⁰ Zdaniem S. Płażka nieskładanie przez dłuższy czas ślubowania może być poczytane za odmowę jego złożenia

sekwencji w myśl art. 492 § 1 pkt 1 k.w. prowadziłyby do wygaśnięcia mandatu wójta. Dlatego też prawodawca dla pełnej przejrzystości nowelą z 15 kwietnia 2011 roku dodał jeszcze do ustawy o samorządzie gminnym art. 29a ust. 4 u.s.g., który jednoznacznie wskazuje, iż uchylanie się od złożenia ślubowania w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów wójta jest równoznaczne z odmową złożenia ślubowania. Niestety, wprowadzenie tego przepisu, przy braku odpowiedniej modyfikacji obowiązującego już wcześniej art. 28f u.s.g. i uwzględnieniu nowego brzmienia art. 29 ust. 1 u.s.g., może również wywoływać wątpliwości w praktyce, do czego powrócę w dalszych moich rozważaniach.

PEŁNIENIE FUNKCJI WÓJTA NA PODSTAWIE ART. 29 UST. 1 U.S.G. W PRZYPADKU WYBORU NOWEGO WÓJTA W WYBORACH POWSZECHNYCH

Jeżeli następcą wójta zostanie wyłoniony w wyborach powszechnych, różnica pomiędzy jego kadencją a czasem pełnienia przez niego funkcji jest niewielka. W obecnym stanie prawnym¹¹ – zgodnie z art. 371 § 1 k.w. – wybory samorządowe wyznacza się bowiem na ostatni dzień wolny od pracy poprzedzający upływ kadencji rad (czyli, przy uwzględnieniu treści art. 26 ust. 2 u.s.g., również i kadencji wójta). A zatem jeszcze przed upływem kadencji urzędującego wójta przeprowadzone zostają wybory na kolejną kadencję. Jeżeli uda się dokonać wyboru wójta już w pierwszej turze, to w tym właśnie dniu nabywa on mandat, którego jednak nie może jeszcze wykonywać do dnia złożenia ślubowania¹², co z kolei (co do zasady) następuje na sesji rady gminy, zwołanej w tym celu¹³ przez komisarza wyborczego na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów wójtów na obszarze kraju (art. 29a ust. 2 u.s.g.)¹⁴. W związku z tym w tym

nia. Nigdzie bowiem nie jest wymagane zachowanie formy pisemnej dla odmowy, która jest przewidziana np. dla zrzeczenia się mandatu z innych przyczyn niż właśnie odmowa złożenia ślubowania. Nie ulega natomiast wątpliwości, że odmowa złożenia ślubowania jest czynnością prawną, jej skutkiem jest bowiem zmiana pewnego stanu prawnego (wygaśnięcie mandatu) Wchodzące w skład tej czynności oświadczenie woli może być zatem – zgodnie z art. 60 Kodeksu cywilnego – wyrażone w każdy sposób, który tę wolę ujawnia w sposób dostateczny. W takich przypadkach szalenie trudno jest jednak ustalić, z jaką chwilą mandat wygaś. Zob. S. Płażek, *Władze gminy. Komentarz do art. 23a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004, s. 179.

¹¹ Inne zasady obowiązywały pod rządami poprzedzającej Kodeks wyborczy ustawy z dnia 16 lipca 1998 roku Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2010 r. nr 176, poz. 1190, ze zm.; zwana dalej ord. wyb.). W myśl bowiem art. 25 ust. 1 ord. wyb. datę wyborów należało wyznaczyć na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 60 dni po upływie kadencji rad.

¹² Szerzej na temat znaczenia ślubowania zob. G. Maroń, *Instytucja ślubowania wójta w polskim porządku prawnym*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7-8, s. 129-140.

¹³ Na szczególnie charakter tej sesji zwraca uwagę A. Szewc, wskazując, że zachodzi różnica pomiędzy „pierwszą sesją nowo wybranej rady”, a „sesją zwołaną w celu złożenia przez wójta ślubowania” – zob. A. Szewc, *Komentarz do art. 29 a ustawy o samorządzie gminnym*, teza 5, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, Lex 2012, wersja elektroniczna, Lex dla Samorządu Terytorialnego [dostęp: 17.12.2015].

¹⁴ Gdyby bowiem zwołana w tym celu sesja nie odbyła się, wójt składa ślubowanie przed właściwym terytorialnie komisarzem wyborczym. Złożenie ślubowania wójt potwierdza podpisem pod treścią ślubowania. Akt ślubowania komisarz wyborczy przesyła niezwłocznie przewodniczącemu rady. Informację o dacie złożenia ślubowania komisarz wyborczy podaje do publicznej wiadomości mieszkańców gminy w formie komunikatu w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie 14 dni od dnia złożenia ślubowania (art. 29a ust. 3 u.s.g.).

czasie (tj. od dnia wyborów do dnia złożenia ślubowania) swą funkcję nadal wykonuje poprzedni wójt, mimo że w międzyczasie upłynie jego kadencja. Z prostego wyliczenia wynika jednak, że jest to kwestia zaledwie kilku, najwyżej kilkunastu dni – czyli tak jak zakładał na wstępie prawodawca. Jeżeli jednak konieczna będzie druga tura wyborów, wówczas termin ten wydłuży się o kolejne 14 dni.

Jak widać w tym przypadku zastosowanie art. 29 ust. 1 u.s.g. w pełni prowadzi do zakładanego przez legislatora skutku.

PEŁNIENIE FUNKCJI WÓJTA NA PODSTAWIE ART. 29 UST. 1 U.S.G. W PRZYPADKU WYBORU NOWEGO WÓJTA PRZEZ RADĘ GMINY

Podobnie kwestia ta przedstawia się w razie wyboru wójta w tzw. trybie awaryjnym, chociaż w tym przypadku dotychczasowy wójt będzie jeszcze dłużej sprawował swoje obowiązki pomimo upływu kadencji. Jeżeli bowiem w związku z brakiem kandydatów nie uda się wyłonić wójta w wyborach powszechnych, wówczas wyboru tego dokonuje rada gminy (art. 482 § 2 i 4 k.w.), przy czym ma ona na to aż dwa miesiące licząc od dnia wyborów (art. 482 § 9 k.w.). W tym przypadku więc pełnienie funkcji przez dotychczasowego wójta może się maksymalnie przedłużyć aż o dodatkowe dwa miesiące.

PEŁNIENIE FUNKCJI WÓJTA NA PODSTAWIE ART. 29 UST. 1 U.S.G. W RAZIE NIEDOKONANIA WYBORU WÓJTA PRZEZ RADĘ GMINY W USTAWOWO ZAKREŚLONYM TERMINIE

Jeżeli radzie nie uda się w ciągu dwóch miesięcy, licząc od dnia wyborów, wyłonić nowego wójta, to wówczas Prezes Rady Ministrów wyznaczy, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, osobę pełniącą obowiązki wójta do końca kadencji (art. 482 § 9 k.w.). Osoba ta nie jest już jednak nazywana przez prawodawcę wójtem, tylko osobą pełniącą obowiązki wójta do końca kadencji. Zajmuje ona jednakże wolne miejsce, które powinno być obsadzone nowo wybranym wójtem, którego nie udało się wyłonić. Zatem osoba ta pełni funkcję „nowo wybranego wójta”, chociaż wójtem nie jest. Patrząc na tę kwestię przez pryzmat art. 29 ust. 1 u.s.g., należy przyjąć, że dotychczasowy wójt w tym przypadku pełni swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków tak jakby przez „nowo wybranego wójta”, o którym mowa w pierwszej części tego przepisu, a nie przez osobę, którą wyznaczył Prezes Rady Ministrów do pełnienia funkcji wójta. I chociaż na pierwszy rzut oka, uwzględniając wykładnię gramatyczną, wniosek taki może wydawać się niedorzeczny, to jednak uprawnia nas do tego wykładnia historyczna i celowościowa, o których wspominałam na wstępie. Osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, o której mowa w art. 29 ust. 1 u.s.g., to osoba, która tylko tymczasowo ma zastąpić urzędującego wójta niezdolnego do złożenia

ślubowania i przejścia swoich obowiązków, zwalniając tym samym od ich pełnienia dotychczasowego wójta, którego kadencja już upłynęła.

Legislator, wprowadzając rozwiązanie przewidziane w art. 482 § 9 k.w., kierował się tym, aby pomimo braku możliwości wyboru nowego wójta została wskazana jakaś nowa osoba do pełnienia jego funkcji, która mogłaby przejąć obowiązki od urzędującego na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.g. dotychczasowego wójta. Uwzględniając bowiem cel ustanowienia art. 29 ust. 1 u.s.g., prawodawca nie godził się na to, aby taki stan trwał zbyt długo, z założenia miało to być bowiem rozwiązanie tylko tymczasowe. Dlatego też wyznaczenie osoby przez Prezesa Rady Ministrów po upływie dwumiesięcznego terminu określonego radzie na dokonanie wyboru wójta miało przeciwdziałać przedłużającemu się pełnieniu funkcji przez dotychczasowego wójta, chociaż i tak ponad dwumiesięczny okres stanowi już jednak dłuższy czas niż kilka czy nawet kilkanaście dni we wcześniej przytoczonych przykładach. Istotne jest również i to, że z art. 482 § 9 k.w. wcale nie wynika, w jakim terminie Premier powinien zadośćuczynić swojemu obowiązkowi. W przepisie tym prawodawca nie posługuje się nawet zwrotem „niezwłocznie”, tak jak to zrobił np. w art. 28h u.s.g.¹⁵ W związku z tym w praktyce może zdarzyć się i tak, że dotychczasowy wójt będzie nadal pełnił swą funkcję przez znacznie dłuższy czas niż dwa miesiące – zawsze do czasu objęcia obowiązków przez osobę do tego wyznaczoną.

PEŁNIENIE FUNKCJI WÓJTA NA PODSTAWIE ART. 29 UST. 1 U.S.G. A UCHYLANIE SIĘ OD ZŁOŻENIA ŚLUBOWANIA PRZEZ NOWO WYBRANEGO WÓJTA

Wszystkie¹⁶ wskazane powyżej okresy pełnienia obowiązków dotychczasowego wójta pomimo upływu jego kadencji mogą się jeszcze bardziej wydłużyć o dalsze nawet trzy miesiące (a może i dłużej) z uwagi na to, że nowo wybrany wójt wcale nie musi od razu złożyć wymaganego ślubowania. *A contrario* z art. 29a ust. 4 u.s.g. wynika bowiem, iż ma on na to aż trzy miesiące. Przepis ten, jak już wspominałam, został dodany nowelą z dnia 15 kwietnia 2011 roku. Ustawodawca w ten sposób chciał zapobiec wszystkim możliwym przypadkom przedłużającego się w czasie sprawowania swojej funkcji przez dotychczasowego wójta po upływie kadencji na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.g. Wprowadzenie tych

¹⁵ Chociaż i tak w przepisie tym mowa jest o niezwłocznym przekazaniu Prezesowi Rady Ministrów wniosku wojewody za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a nie o samym niezwłocznym wyznaczeniu przez Prezesa Rady Ministrów takiej osoby.

¹⁶ Z zastrzeżeniem, że chodzi tylko o te przypadki, w których następcą wójta został wybrany w wyborach powszechnych lub przez radę gminy, a już nie o te, w których Prezes Rady Ministrów jedynie wyznacza osobę pełniącą obowiązki wójta do końca kadencji. Obowiązek złożenia ślubowania warunkującego objęcie obowiązków przez wójta odnosi się bowiem jedynie do wójta, a nie do osoby wyznaczonej, która nie nabywa mandatu. Zatem niezłożenie ślubowania skutkujące wygaśnięciem mandatu znajduje zastosowanie jedynie do wójta, chociaż można mieć też wątpliwości czy również do wójta pochodzącego z wyborów pośrednich. Z uwagi jednak na brak jakichkolwiek przepisów różnicujących status wójta pochodzącego z wyborów bezpośrednich i wójta wyłonionego przez radę raczej chyba należy uznać, iż są oni zrównani w swej pozycji prawnej – szerzej na ten temat zob. M. Gurdek, *Odwwołanie wójta pochodzącego z wyborów pośrednich*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małyszka-Sulińska, Warszawa 2014, s. 133 i n.

zmian oznaczać miało, iż dotychczasowy wójt powinien po upływie kadencji, na którą został wybrany, maksymalnie sprawować władzę przez trzy miesiące licząc od dnia wyboru nowego wójta. Bo nowo wybrany wójt w tym czasie albo powinien złożyć ślubowanie i przejąć swoje obowiązki, albo w razie zaistnienia okoliczności wskazanych w art. 28 ust. 3a u.s.g. uniemożliwiających zaprzysiężenie, obowiązki te przejąć powinna osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, albo gdyby nowo wybrany wójt rzeczywiście przez cały ten czas uchylał się od złożenia ślubowania, to z chwilą upływu określonego ustawowo terminu zachowanie takie poczytane powinno zostać, w myśl art. 29a ust. 4 u.s.g., jako odmowa złożenia ślubowania. Następstwem tego, zgodnie z art. 492 § 1 pkt 1 k.w., powinno być wygaśnięcie jego mandatu.

Nie ulega wątpliwości, że wówczas zgodnie z art. 28d ust. 1 u.s.g. należałoby rozpiścić wybory przedterminowe, a w myśl art. 28f ust. 1 u.s.g. w takim przypadku (tj. w razie wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji, i to w zasadzie bez względu na przyczynę, która do tego doprowadziła), jego funkcję, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, przejąć powinna osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, tym samym zwalniając dotychczasowego wójta z pełnionej funkcji. I chociaż art. 28f ust. 1 u.s.g. nie stanowi, w jakim terminie powinna taka osoba zostać wyznaczona, to wydaje się, że powinno to nastąpić niezwłocznie po wygaśnięciu mandatu wójta (czyli po upływie trzech miesięcy), co jednak nie gwarantuje, iż czas ten nie będzie się przedłużał (i to nawet w nieskończoność). Problem jednak w tym, iż można mieć wątpliwości co do tego, czy do zastosowania art. 28f ust. 1 u.s.g. w tej sytuacji uprawnia art. 29 ust. 1 u.s.g. Co prawda z dosłownego brzmienia art. 28f ust. 1 u.s.g. wynika, że idealnie odnosi się on do analizowanego przypadku i nierozzerwalnie wiąże się z art. 28d ust. 1 u.s.g. przewidującym wybory przedterminowe. Teoretycznie byłoby to również zgodne z literalnym brzmieniem art. 29 ust. 1 u.s.g.¹⁷, w myśl którego wójt pełni swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez osobę wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów. Przeczy temu jednak wykładnia celowościowa, systemowa i historyczna, o których już wspominałam. Po pierwsze, celem art. 28f ust. 1 u.s.g. jest przejście przez wyznaczoną osobę funkcji wójta, gdy ten w trakcie kadencji zostaje od niej odsunięty wskutek wygaśnięcia mandatu. A to oznacza, że w art. 28f ust. 1 u.s.g. chodzi o sytuację, w której dany wójt pełni już swoją funkcję, w wyniku czego w razie wygaśnięcia jego mandatu nikt w gminie od tego momentu nie pełni obowiązków organu wykonawczego. Osoba wyznaczona, o której mowa w art. 28f ust. 1 u.s.g., ma tymczasowo pełnić przekazane jej obowiązki wójta, któremu wygasł mandat, do czasu przejścia ich przez nowo wybranego wójta, tak żeby zapewnić ciągłość funkcjonowania organu wykonawczego w gminie. Skoro zatem w sytuacji, gdy funkcje wójta pełni nadal dotychczasowy wójt, zaś mandat wygasa nowo wybranemu wójtowi, który sam jeszcze nie przejął od swego poprzednika pełnienia obowiązków wójta, zdarzenie to nie powinno mieć wpływu na pełnienie

¹⁷ Zastosowanie jedynie wykładni literalnej musiałyby jednak prowadzić do nieracjonalnego wniosku, zgodnie z którym w razie wygaśnięcia mandatu nowo wybranego wójta, zanim ten złożył ślubowanie przed rokiem 2011, kiedy to art. 29 ust. 1 u.s.g. przewidywał pełnienie funkcji przez dotychczasowego wójta do czasu przejścia obowiązków jedynie przez nowo wybranego wójta, art. 28f ust. 1 u.s.g. nie znajdował zastosowania.

obowiązków przez dotychczasowego wójta na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.g., gwarantującego w ten sposób zachowanie tej ciągłości. Po drugie, skoro rolą osoby wyznaczonej przez Prezesa Rady Ministrów, a o której mowa w art. 28f ust. 1 u.s.g., jest pełnienie funkcji wójta, któremu mandat wygaś, a ten funkcji tej jeszcze nie pełnił, to nie ma on czego „przekazać” takiej wyznaczonej osobie. Musiałaby ona przejąć w tym przypadku obowiązki wójta od dotychczasowego wójta. Nie byłoby to co prawda sprzeczne z literalnym brzmieniem art. 29 ust. 1 u.s.g., z którego wyraźnie wynika, iż dotychczasowy wójt pełni swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta albo przez osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji wójta, to jednak – uwzględniając wykładnię historyczną – osoba, o której mowa w tym przepisie, nie jest osobą wyznaczoną do przejęcia obowiązków po ustępującym wskutek utraty mandatu wójcie (w trybie art. 28f ust. 1 u.s.g.), tylko osobą przejmującą zadania i kompetencje wójta na czas, w którym ten zachowując swój mandat, wskutek różnych okoliczności nie jest jednak zdolny do jego wykonywania (w trybie art. 28h u.s.g. w zw. z art. 28g ust. 3a u.s.g.).

Dodatkowym argumentem na poparcie przedstawionego powyżej poglądu może być treść art. 28f ust. 2 u.s.g. Przepis ten został dodany do ustawy o samorządzie gminnym również tą samą nowelą z 15 kwietnia 2011 roku. Ustawodawca przewidział w nim bowiem, że jeżeli do wygaśnięcia mandatu wójta dojdzie w czasie pełnienia jego funkcji przez osobę, o której mowa w art. 28h u.s.g., osoba ta pełni funkcję wójta do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta. A to oznacza, że skoro funkcje za niezdolnego wójta pełniła inna osoba w czasie, w którym wójtowi temu wygaś mandat, to nadal funkcje te pełni ta sama osoba (wygaśnięcie mandatu wójta nie wpływa na dalsze pełnienie obowiązków przez osobę, o której mowa w art. 28h u.s.g., bo to ona zapewnia ciągłość funkcjonowania organu wykonawczego gminie)¹⁸. Dlatego analogicznie można przyjąć,

¹⁸ Przepis ten został dodany do ustawy o samorządzie gminnym wraz z art. 28g ust. 3a u.s.g. i dokonaniem zmiany treści art. 29 ust. 1 u.s.g. i art. 28h u.s.g. Stanowi on regulację szczególną w stosunku do art. 28f ust. 1 u.s.g. i art. 28g ust. 6 u.s.g. Odnosi się on jednak tylko do zachowania ciągłości sprawowania zadań i kompetencji wójta przez osobę, o której mowa w art. 28h u.s.g. Tymczasem zasadą jest, że w razie pojawiającej się przemijającej przeszkody zadania i kompetencje wójta przejmuje w pierwszej kolejności jego zastępca (lub pierwszy zastępca, gdy jest ich więcej). Dopiero w dalszej kolejności jest to osoba, o której mowa w art. 28h u.s.g. Jednakże w myśl art. 28e u.s.g. wygaśnięcie mandatu wójta przed upływem kadencji jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy (zastępców). Dlatego też wyjątkowa regulacja przewidziana w art. 28f ust. 2 u.s.g. nie mogła odnosić się również do zastępców wójta. Ci, zgodnie z podstawową regułą wyrażoną w art. 28g ust. 6 u.s.g., wykonują zadania i kompetencje wójta nie dłużej niż do dnia wygaśnięcia mandatu wójta. Niestety, z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej wprowadzającej art. 28f ust. 2 u.s.g. wynika, iż wszystkie wprowadzone nią zmiany dotyczyć miały tylko szczególnego przypadku, gdy przemijająca przeszkoda w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta pojawiła się, zanim jeszcze nowo wybrany wójt złożył ślubowanie. W tym przypadku zawsze, w myśl dodanego tą nowelizacją art. 28g ust. 3a u.s.g., zadania i kompetencje wójta przejmuje osoba, o której mowa w art. 28h u.s.g. Dlatego też w takiej sytuacji w ogóle nie pojawia się zastępca wójta. Przy takim jednak ścisłym powiązaniu art. 28f ust. 2 u.s.g. z art. 28g ust. 3a u.s.g. doszlibyśmy do nieracjonalnego wniosku, jakoby w razie przejęcia zadań i kompetencji wójta przez osobę, o której mowa w art. 28h u.s.g., po tym jak nowo wybrany wójt złożył już ślubowanie, osoba ta również maksymalnie mogła działać tylko do czasu wygaśnięcia mandatu wójta. Wówczas zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 28f ust. 1 u.s.g. zadania i kompetencje wójta przejęłaby od niej inna osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Pytanie tylko po co zmieniać te osoby. Jak widać ustawodawca nie radzi sobie z wprowadzaniem nowelizacji. Nie zawsze do końca osiągnięty cel odpowiada zamierzeniom. Na szczęście w tym przypadku efekt końcowy jest słuszny.

że skoro dotychczasowy wójt pełnił swoją funkcję na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.g., to wygaśnięcie mandatu wójta, który jeszcze nie zdążył podjąć pełnienia swoich obowiązków, nie powinno odsuwać od władzy urzędującego wójta. Pozostawienie go u władzy i tak jest przecież tylko czasowe do chwili wyłonienia nowego wójta w wyborach przedterminowych. Zatem art. 29 ust. 1 u.s.g. również w tym przypadku spełniłby swoją funkcję, stanowiąc tylko tymczasowy łącznik pomiędzy pełnieniem obowiązków pomiędzy dotychczasowym wójtem a nowo wybranym, tym razem jednak w wyborach przedterminowych. Nie ulega wątpliwości jednak, że rozpisanie wyborów przedterminowych i wybór nowego wójta znacząco wpłyną na czasokres pełnienia obowiązków przez dotychczasowego wójta.

PEŁNIENIE FUNKCJI WÓJTA NA PODSTAWIE ART. 29 UST. 1 U.S.G. W PRZYPADKU WSKAZANYM W ART. 28G UST. 3A U.S.G.

Przedstawione powyżej uchylanie się przez nowo wybranego wójta od złożenia ślubowania różni się jednak od przypadku niemożności złożenia przez niego takiego ślubowania wskutek zaistnienia okoliczności stanowiących przemijającą przeszkodę w wykonywaniu jego zadań i kompetencji, o którym mowa w art. 28g ust. 3a u.s.g. Uchylanie się bowiem to nic innego jak celowe, zawinione niewykonywanie określonego obowiązku¹⁹. Natomiast niezłożenie ślubowania z powodu zaistnienia którejkolwiek z okoliczności wskazanych w art. 28g ust. 1 u.s.g. nie może być poczytane jako uchylanie się. Dlatego też pojawienie się przemijającej przeszkody uniemożliwiającej złożenie ślubowania w terminie trzech miesięcy licząc od dnia wyborów, zawiesza na czas trwania tej przeszkody trzymiesięczny okres, w którym nowo wybrany wójt może złożyć ślubowanie. W związku z tym w analizowanym przypadku nie dojdzie do wygaśnięcia mandatu nowego wójta. Problem jednak w tym, iż ta przeszkoda może trwać przez bliżej nieokreślony długi, a nawet bardzo długi czas, co powodowałoby przedłużające się w czasie pełnienie obowiązków przez dotychczasowego wójta. Prawodawca, nie wyrażając dla tego aprobaty, postanowił w roku 2011 w art. 28g ust. 3a u.s.g., że w takim przypadku zadania i kompetencje wójta przejmie od dotychczasowego wójta osoba, o której mowa w art. 28h u.s.g., wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek wojewody przekazany niezwłocznie za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej²⁰, zwalniając tym samym ustępującego wójta.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy uznać, że wójt urzędujący na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.g. w razie zaistnienia przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji przez nowo wybranego wójta w okolicznościach określonych w art. 28g

¹⁹ Szerzej na ten temat zob. A. Szewc, *Komentarz do art. 29a ustawy o samorządzie gminnym*, teza 10, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Lex 2012, wersja elektroniczna, Lex dla Samorządu Terytorialnego [dostęp: 13.12.2015].

²⁰ Sytuacja jeszcze bardziej komplikuje się, gdy nowo wybrany wójt, którego dotyczy przemijająca przeszkoda uniemożliwiająca mu złożenie ślubowania, to dotychczasowy wójt, wybrany na kolejną kadencję. W takim przypadku niestety nie mógłby – z oczywistych powodów – znaleźć zastosowania art. 29 ust. 1 u.s.g. Wówczas jedynie zgodnie z art. 29 ust. 2 u.s.g., do czasu wyboru zastępcy przez nowo powołanego wójta, funkcję zastępcy (w tym zastępowanie wójta w jego obowiązkach i kompetencjach) powinien pełnić dotychczasowy zastępca. Ustawodawca jednak nie godził się na takie rozwiązanie.

ust. 3a u.s.g. powinien ustąpić w ciągu trzech miesięcy licząc od dnia wyboru nowego wójta (dokonanego czy to przez mieszkańców, czy też przez radę gminy). Jednakże pamiętać należy, iż jedna z okoliczności stanowiących przemijającą przeszkodę w wykonywaniu zadań i kompetencji dodatkowo przedłuża czas pełnienia obowiązków przez dotychczasowego wójta o kolejne 30 dni. Chodzi o okoliczność określoną w art. 28g ust. 1 pkt 4 u.s.g., czyli niezdolność do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni. W przeciwieństwie do pozostałych okoliczności określonych w art. 28g ust. 1 u.s.g. jest ona rozciągnięta w czasie. O ile tamte realizują się w jednym konkretnym dniu, o tyle ta zawiesza trzymiesięczny termin do złożenia ślubowania już z pierwszym dniem jej zaistnienia, lecz jeszcze wówczas nie stanowi przemijającej okoliczności uniemożliwiającej wójtowi wykonywanie zadań i kompetencji. Staje się taką bowiem dopiero z upływem 30. dnia przedłużającej się niezdolności do pracy i skutkuje przejściem zadań i kompetencji wójta przez osobę, o której mowa w art. 28h u.s.g. Gdyby więc niezdolność do pracy nowo wybranego wójta pojawiła się pod sam koniec 3-miesięcznego terminu do złożenia ślubowania, to dotychczasowy wójt będzie jeszcze kolejny miesiąc (dokładnie 30 dni) pełnił swoją funkcję na podstawie art. 29 ust. 3 u.s.g.

Powyższa analiza jednoznacznie wskazuje, iż ustawodawca chciał, aby art. 29 ust. 1 u.s.g. stanowił podstawę jedynie do tymczasowego sprawowania władzy, czemu dał dobitnie wyraz wprowadzając art. 28g ust. 3a u.s.g. W ten sposób zamierzał przeciwdziałać przedłużającemu się w nieskończoność sprawowaniu władzy przez dotychczasowego wójta, stwarzając regulację, która umożliwi przerwaniu sprawowania władzy przez dotychczasowego wójta na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.g. i przekazanie funkcji wójta osobie, o której mowa w art. 28h u.s.g. Jest to jedyny przypadek, w którym dotychczasowy wójt ustępuje z pełnionej funkcji, mimo że obowiązków wójta nie przejmuje jego następca, tylko tymczasowy jego zastępca. Jest to również jedyna sytuacja, w której osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów nie przejmuje funkcji wójta w związku z pojawiającym się wakatem, tylko przejmuje zadania i kompetencje wójta niejako w zastępstwie za chwilo niezdolnego do pracy wójta. Jak widać, w tym przypadku legislator dopuścił jednak możliwość przejścia zadań i kompetencji wójta od dotychczasowego wójta (bo to on wówczas pełnił na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.g. funkcję wójta), a nie od nowo wybranego (tylko niejako za niego), z uwagi na jego niezdolność do osobistego przejścia. Prawodawca zastrzegł jednak takie rozwiązanie wyraźnie w art. 29 ust. 1 u.s.g., dodając drugą część zdania stanowiącego ust. 1, w myśl którego dotychczasowy wójt pełni swoją funkcję do czasu przejścia obowiązków albo przez nowo wybranego wójta albo – jeżeli jest on do tego niezdolny – przez osobę, o której mowa w art. 28h u.s.g. Po raz kolejny nasuwa się jednak wniosek, iż zrobił to niestety niezbyt precyzyjnie i w treści art. 29 ust. 1 u.s.g. pojawił się tylko zwrot „albo osobę wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów”. Skoro jednak przepis ten został rozszerzony z uwagi na wprowadzenie do ustawy o samorządzie gminnym art. 28g ust. 3a i zmianę treści art. 28h, prawodawca powinien (o czym już wspominałam) w treści art. 29 ust. 1 u.s.g. precyzyjnie wskazać, że jest to osoba, o której mowa w art. 28h, a która przejmuje od dotychczasowego wójta działającego na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.g. obowiązki z uwagi na zaistnienie przemijającej przeszkody uniemożliwiającej nowo wybranemu wójtowi złożenie ślubowania. I chociaż nieco

wcześniej w niniejszym opracowaniu wyraziłam pogląd, że wygaśnięcie mandatu nowo wybranego wójta, zanim jeszcze przejął on swoje obowiązki od dotychczasowego wójta, nie powinno skutkować przejściem jego funkcji od dotychczasowego wójta, to tutaj, mimo że sytuacja przedstawia się niemal identycznie (w zakresie tego kto od kogo przejmuje funkcje), uważam, że jest to w pełni uzasadnione. W tym jednak przypadku tego typu rozwiązanie stanowi jedyny sposób przerwania przedłużającego się w nieskończoność sprawowania władzy przez dotychczasowego wójta. W przypadku natomiast wygaśnięcia mandatu nowo wybranego wójta nie zachodzi taka potrzeba. Wówczas bowiem w myśl art. 28d ust. 1 u.s.g. należy rozpiścić wybory przedterminowe i dotychczasowy wójt pełni swoją funkcję jeszcze tylko przez z góry określony czas (tymczasowo), zgodnie z ogólnym założeniem, jaki przyświeca art. 29 ust. 1 u.s.g. A poza tym celem art. 28f ust. 1 u.s.g. jest w ogóle przejście przez kogoś tych obowiązków, w sytuacji gdy urzędujący już wójt traci nagle mandat. Pojawia się bowiem luka, którą należy wypełnić. Natomiast gdy mandat traci nieurzędujący jeszcze wójt, to i tak przez cały czas dotychczasowy wójt pełni nadal swą funkcję, więc nie zachodzi konieczność uzupełnienia luki, bo jej po prostu nie ma. Dlatego też w takiej sytuacji art. 28f ust. 1 u.s.g. nie powinien raczej znaleźć zastosowania.

Zatem chociaż pozornie omawiane dwie sytuacje wyglądają podobnie, to wydaje się, że w razie przemijającej przeszkody uniemożliwiającej objęcie obowiązków przez nowo wybranego wójta przejście zadań i kompetencji przez osobę, o której mowa w art. 28h u.s.g. jest uzasadnione – poza tym wynika wprost z art. 28g ust. 3a u.s.g., art. 28h u.s.g. i art. 29 ust. 1 (choć niefortunnie sformułowanego, jednakże z uzasadnienia ustawy zmieniającej jednoznacznie wynika, że o taki właśnie przypadek chodziło legislatorowi). W tym drugim natomiast przypadku, tj. wygaśnięcia mandatu nowo wybranego wójta uniemożliwiającego mu złożenie ślubowania, przejście obowiązków od dotychczasowego wójta przez osobę, o której mowa w art. 28f ust. 1 u.s.g., byłoby zupełnie niepotrzebnym zabiegiem. I chociaż z treści art. 28f ust. 1 u.s.g. wynika, jakoby należało go w tej sytuacji zastosować, to byłoby to nie do pogodzenia z treścią art. 29 ust. 1 u.s.g., pod warunkiem że uwzględnimy cel, dla którego został on zmieniony. Jest to tym bardziej przekonujące, że wprowadzanie do gminy osoby wyznaczonej przez Prezesa Rady Ministrów (obojętnie w jakim trybie²¹) jest w ogóle w doktrynie krytykowane, zatem powinno się z niego korzystać (o ile w ogóle) tylko w naprawę koniecznych sytuacjach²².

²¹ Czy to art. 28h u.s.g., art. 28f ust. 1 u.s.g., czy też art. 482 § 9 k.w.

²² Zapewne z tych względów w dniu 11 lipca 2013 roku (druk 1754) wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym. Projektowana zmiana zakładała, że w ustawie o samorządzie gminnym skreśla się ust. 3a w art. 28g, natomiast dodaje się ust. 3b, zgodnie z którym: „Jeżeli okoliczności, o których mowa w ust. 1, trwają dłużej niż 6 miesięcy, wówczas jest to równoznaczne z wygaśnięciem mandatu wójta”. Nadaje się również nowe brzmienie art. 29a ust. 4 u.s.g., w myśl którego „Uchylenie się od złożenia ślubowania oraz niemożność złożenia ślubowania z przyczyn określonych w art. 28g ust. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów wójta jest równoznaczna z odmową złożenia ślubowania”. Projekt przeszedł zaledwie przez jedno czytanie w komisjach (w dniu 6 listopada). Niestety, zarówno ze sprawozdania Podkomisji stałej do spraw ustroju samorządu terytorialnego z dnia 19 marca 2014 roku, jak i Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 2 kwietnia 2014 roku (druk 2277) wynikał wniosek, żeby projekt odrzucić. W dniu 3 grudnia 2014 roku projekt został wycofany, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=40CF6FF6F8D3B2F6C1257BF10043B00B> [dostęp: 18.12.2015].

PEŁNIENIE OBOWIĄZKÓW WÓJTA NA PODSTAWIE ART. 29 UST. 1 U.S.G. W RAZIE NIEDOKONANIA WYBORU WÓJTA POMIMO PRZEPROWADZENIA DRUGIEJ TURY WYBORÓW POWSZECHNYCH

Dotychczasowe rozważania jednoznacznie wskazują, że ustawodawca, wprowadzając rozwiązania przewidziane w art. 482 § 9 k.w., w art. 28g ust. 3a u.s.g. czy w art. 29a ust. 4 u.s.g., chciał dać wyraz temu, iż nie godzi się na to, aby dotychczasowy wójt przez kolejną kadencję (na którą nie został wybrany) pełnił swoją funkcję. W ten sposób wyraźnie podkreśla, iż instytucja przewidziana w art. 29 ust. 1 u.s.g. ma charakter jedynie tymczasowy i powinna być stosowana krótkotrwale. Niestety, uchwalając w roku 2011 Kodeks wyborczy, legislator dokonał – w stosunku do regulacji zawartych dawniej w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta – teoretycznie drobnej zmiany w procedurze wyborczej wójta, przez co sam doprowadził do tego, że w mojej ocenie, w aktualnym stanie prawnym, pomimo usilnych starań prawodawcy, może niestety zdarzyć się i tak, że czas sprawowania funkcji wójta na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.g. może wydłużyć się w skrajnych przypadkach nawet do 4 lat. Chodzi o sytuację, w której pomimo wystarczającej liczby zgłoszonych kandydatów i przeprowadzenia nawet drugiej tury głosowania nie udało się w wyborach powszechnych wyłonić wójta. Obecnie bowiem, w myśl art. 473 § 4 k.w., jeżeli którykolwiek z dwóch kandydatów dopuszczonych do drugiej tury wyborów wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze albo umrze, w ponownym głosowaniu bierze już udział tylko jeden kandydat²³. Gdyby w drugiej turze, tak jak to miało miejsce pod rządami nieobowiązującej już ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, głosowanie zawsze odbywało się z udziałem dwóch kandydatów, wówczas z pewnością byłoby ono rozstrzygające. Jeżeli natomiast uczestniczy w nim tylko jeden kandydat, nie zawsze tak musi być. Wtedy bowiem na karcie do głosowania zamieszczone jest wyłącznie jedno nazwisko, przy czym głos oddać można na TAK albo NIE umieszczone obok tego nazwiska. Dlatego też w sytuacji, gdy jednemu kandydatowi nie uda się uzyskać odpowiedniej większości głosów na TAK, nie zostanie on wybrany. Wówczas powstaje problem. Ustawodawca bowiem nie wskazuje, w jaki sposób w takiej sytuacji dokonać wyboru nowego wójta²⁴. Co prawda działalność gminy w takiej sytuacji nie zostaje sparaliżowana, gdyż właśnie dzięki art. 29 ust. 1 u.s.g. po upływie kadencji dotychczasowy wójt nadal będzie pełnił swoją funkcję, zapewniając ciągłość władzy wykonawczej w gminie. Jednakże z uwagi na brak przepisów określających dalszy sposób procedowania w zakresie wyboru wójta, wnioskować można, że dotychczasowy wójt będzie mógł sprawować władzę przez kolejne cztery lata, do czasu następnych wyborów samorządowych. Takie jednak rozwiązanie wypacza po części cel, dla którego ustawodawca wprowadził do ustawy o samorządzie gmin-

²³ W porównaniu do poprzedniego stanu prawnego (art. 4 ust. 4 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta) w kodeksie wyborczym zrezygnowano z dopuszczenia, w takiej sytuacji, do ponownego głosowania kolejnego kandydata z pierwszej tury.

²⁴ Zagadnienie to poddałam wnikliwej analizie w opracowaniu pt. *Stosowanie analogii w procedurze wyborczej wójta*, którego publikacja planowana jest na rok 2016 w „Przeglądzie Prawa Publicznego” nr 9.

nym art. 29 ust. 1. Ponadto może nie do końca być zgodne z wolą mieszkańców, zwłaszcza gdyby dali temu wyraz w wyborach, w których wójt ten ponownie ubiegał się o kolejną kadencję i odpadł np. w pierwszej turze, albo pomimo przejścia do drugiej tury i rezygnacji jego kontrkandydata z dalszej walki on sam nie uzyskał wymaganej większości. Wówczas zapewne utrzymywanie go przez kolejne 4 lata na tym stanowisku na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.g. odbywałoby się z niekorzyścią dla społeczności lokalnej. Oczywiście można byłoby rozważyć również dopuszczalność przeprowadzenia wyborów przedterminowych, aby przerwać ten przedłużający się stan, ale to wymagałoby wcześniejszego doprowadzenia do wygaśnięcia mandatu dotychczasowego, urzędującego nadal wójta. W tym miejscu jednak nasuwa się zasadnicze pytanie, czy wójt pełniący swoją funkcję na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.g. zachowuje jeszcze mandat, czy też traci go jednak z chwilą upływu swojej kadencji. Kwestia ta wymaga wnikliwego rozważenia, co jednak znacznie wykracza poza ramy niniejszego opracowania²⁵. Niemniej przy założeniu, że w takiej sytuacji wójt zachowuje swój mandat, możliwe byłoby np. odwołanie go w drodze referendum i rozpisanie wyborów przedterminowych. Zakładając natomiast, że jednak utracił go z chwilą upływu kadencji, musielibyśmy przyjąć, że taki wójt jest nieusuwalny.

Zdaniem jednak Państwowej Komisji Wyborczej, pomimo braku przepisów określających w analizowanym przypadku dalszy sposób procedowania, wyboru wójta powinna dokonać rada gminy na podstawie art. 482 § 4 k.w.²⁶ Problem w tym, że przepis ten upoważnia radę do takiego działania, ale tylko w razie niedokonania wyboru wójta w pierwszej turze z udziałem jedyne go zarejestrowanego przed wyborami kandydata, któremu nie udało się uzyskać ustawowo wymaganej większości głosów. Przepis ten nie obejmuje zatem swoim zakresem przedmiotowym przypadku, w którym nie udało się wyłonić wójta w drugiej turze wyborów, gdy uczestniczył w niej tylko jeden kandydat. W związku z tym ewentualne zastosowanie art. 482 § 4 k.w. mogłoby odbyć się jedynie w drodze analogii. Pytanie tylko, czy dopuszczalne jest w ogóle w takim przypadku stosowanie analogii²⁷. Jeżeli tak, to wówczas dotychczasowy wójt pełniłby swoją funkcję do czasu wyboru wójta przez radę gminy (co trwać mogłoby maksymalnie dwa miesiące) lub ewentualnie do dnia wyznaczenia przez Prezesa Rady Ministrów odpowiedniej osoby (co powinno nastąpić jak najszybciej po bezskutecznym upływie tych dwóch miesięcy).

Jak widać prawodawca, zmieniając w Kodeksie wyborczym zasady obowiązujące w drugiej turze wyborów wójta, nie przemyślał do końca skutków, jakie zmiana ta wywoła

²⁵ Ten problem podałam wnikliwej analizie w swoim referacie nt. *Wygaśnięcie mandatu wójta po upływie kadencji*, przygotowanym na Międzynarodową Konferencję Naukową nt. „Tendencje we współczesnej administracji publicznej – podmioty, zadania publiczne oraz prawne formy ich realizacji”, Częstochowa, 13-14 października 2015 r., który opublikowany zostanie w zbiorowej monografii upamiętniającej to wydarzenie.

²⁶ Takie stanowisko zajęła Państwowa Komisja Wyborcza w Obwieszczeniu z dnia 1 grudnia 2014 roku uzupełniającym obwieszczenie z dnia 23 listopada 2014 roku o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, wskazując, że w gminie Moskorzew, w której w wyborach przeprowadzonych w roku 2014 zaistniała właśnie taka sytuacja, to rada gminy powinna dokonać wyboru wójta, <http://dokumenty.rcl.gov.pl/D2014000170001.pdf>, s. 2 [dostęp: 19.03.2016].

²⁷ Kwestię tę omawiam we wspomnianym już moim referacie nt. *Stosowanie analogii w procedurze wyborczej wójta*.

w praktyce. Tym samym w związku z brakiem wprowadzenia dodatkowej regulacji, która była w tym przypadku konieczna, istnieje realne niebezpieczeństwo zaistnienia sytuacji, w której dojść może do pełnienia funkcji przez dotychczasowego wójta na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.g. przez kolejną kadencję, czego przecież nie aprobuje ustawodawca.

PODSUMOWANIE

Przedstawiona powyżej analiza jednoznacznie wskazuje, iż legislator ustanowił art. 29 ust. 1 u.s.g. w celu stworzenia podstawy do dalszego, krótkotrwałego pełnienia funkcji przez dotychczasowego wójta, oczekującego na przejście obowiązków przez swojego następcę. Z poczynionych rozważań wynika niestety również, że prawodawca wprowadził ten przepis, nie analizując (a przynajmniej nie do końca) tego zagadnienia z uwzględnieniem innych regulacji zamieszczonych w ustawie o samorządzie gminnym oraz ówczynie w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Dokonując następnie licznych nowelizacji, robił to w jeszcze większej izolacji od pozostałych, obowiązujących już przepisów. To wszystko spowodowało, iż w obecnym stanie prawnym wiele rozwiązań jest niekompatybilnych, pojawiają się luki prawne lub wnioski, do których się dochodzi, okazując się niedorzeczne. Dlatego też konieczne są zmiany w zakresie przepisów regulujących funkcjonowanie organu wykonawczego w gminie po upływie kadencji wójta.

Najważniejszą rzeczą, od której należałoby zacząć, jest kwestia uświadomienia sobie tego, że po upływie kadencji wybór nowego wójta lub wyznaczenie osoby, która przejmie jego funkcję (wykonywanie zadań lub kompetencji), nie zamyka się w przedziale kilku czy kilkunastu dni, wręcz przeciwnie – może się przeciągać w czasie (i to nawet bardzo). Konieczne jest więc wprowadzenie takich regulacji, które z jednej strony ograniczałyby ten czas do minimum, a z drugiej jednak, mając na względzie samodzielność i niezależność gmin od administracji rządowej, takich, które jedynie w ostateczności przewidywałyby przejście władzy wykonawczej w gminie przez osobę wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów.

Jeżeli zatem zadania i kompetencje wójta w razie zaistnienia przemijającej przeszkody w ich wykonywaniu przez wójta przed złożeniem przez niego ślubowania rzeczywiście już musi przejąć osoba, o której mowa w art. 28h u.s.g.²⁸, to należałoby w treści art. 29 ust. 1 u.s.g. zwrot „albo osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji wójta” zastąpić zwrotem „albo osobę, o której mowa w art. 28g ust. 3a niniejszej ustawy”. Po drugie, należałoby do art. 28f u.s.g. dodać jeszcze ust. 3 (wzorem rozwiązania przyjętego w art. 28f ust. 2 u.s.g.), w myśl którego w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta

²⁸ Zob. A. Szewc, *Komentarz do art. 28g ustawy o samorządzie gminnym*, teza 14, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, G. Jyż, Z. Plawecki, A. Szewc, Lex 2012, wersja elektroniczna, Lex dla Samorządu Terytorialnego, <http://sip.lex.pl/#/komentarz/587260902/132729?tocHit=1> [dostęp: 18.12.2015]. Zdaniem tego Autora „Rozwiązanie to trzeba ocenić krytycznie. Nie tylko bowiem oznacza kolejne ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego, ale opiera się na fałszywej przesłance i prowadzi do sprzeczności przepisów ustawy. Należy bowiem mieć na uwadze, że stosownie do art. 29 ust. 2 u.s.g. do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę wójta swoje obowiązki pełni dotychczasowy zastępca wójta. Nie jest więc tak, że nie może być zastosowany przepis art. 28g ust. 1 *in fine* i że zachodziła konieczność sięgnięcia po rozwiązanie, które z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawa jest co najmniej wątpliwe”.

przed złożeniem przez niego ślubowania funkcje wójta pełni nadal dotychczasowy wójt na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.g. do czasu objęcia obowiązków przez wójta wybranego w wyborach przedterminowych.

Gdyby natomiast prawodawca upierał się, że dotychczasowy wójt może pełnić swoją funkcję do dnia przejścia obowiązków przez nowo wybranego wójta, jednakże w razie wcześniejszego wygaśnięcia jego mandatu funkcję tę bezwzględnie przejąć powinna osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, to dobrze byłoby w treści art. 28f ust. 1 u.s.g. wyraźnie wskazać, iż przepis ten odnosi się również do wygaśnięcia mandatu wójta przed złożeniem przez niego ślubowania. Co prawda w obecnym stanie prawnym bez tego dodatkowego zastrzeżenia i tak w zasadzie moglibyśmy przyjąć takie rozwiązanie, ale wówczas musielibyśmy dopuścić wyłącznie wykładnię literalną art. 29 ust. 1 u.s.g., jednocześnie odrzucając wykładnię celowościową, systemową i historyczną – a te chyba są jednak ważniejsze.

Dla pełnej regulacji i w celu przeciwdziałania przedłużającemu się pełnieniu funkcji przez dotychczasowego wójta na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.g., konieczne byłoby również określenie w art. 28h u.s.g. i art. 482 § 9 k.w. (oraz ewentualnie art. 28f ust. 1 u.s.g., gdyby miał znaleźć jednak zastosowanie) terminu, w którym Prezes Rady Ministrów zobowiązany jest wyznaczyć określoną w tych przepisach osobę. Bez tego, pomimo istnienia przepisów odsuwających dawnego wójta od władzy, może on jeszcze długotrwale sprawować swą funkcję z uwagi na przeciągające się w czasie wyznaczenie osoby, o której mowa w tych przepisach.

Na zakończenie należałoby wskazać na jeszcze jedną konieczną zmianę. Mianowicie wymagane byłoby wprowadzenie przepisu określającego sposób postępowania w razie niezyskania przez jedyne kandydata uczestniczącego w drugiej turze wyborów odpowiedniej ilości głosów. I tutaj możliwe są dwa rozwiązania. Pierwszym byłoby wyraźne ustawowe upoważnienie rady do dokonania wyboru wójta również w razie zaistnienia takiej sytuacji, w miejsce dopuszczanej, jedynie przez niektórych, możliwości stosowania tego rozwiązania w drodze analogii²⁹. Wystarczyłoby tylko do art. 473 § 4 k.w. dodać, iż w takim przypadku art. 482 § 4 k.w. stosuje się odpowiednio, zaś w art. 473 § 5 k.w. zastrzec wyjątek przewidziany w art. 473 § 4 k.w. Wówczas rada miałaby dwa miesiące, licząc od dnia wyborów, na wyłonienie wójta w wyborach pośrednich, dzięki czemu funkcjonowanie dotychczasowego wójta nie przeciągałoby się aż tak w czasie. Drugim natomiast rozwiązaniem byłoby dopuszczenie możliwości wygaśnięcia mandatu wójta, który, pomimo upływu kadencji, na którą został wybrany, w związku z niedokonaniem wyboru nowego wójta, pełniłby nadal swoją funkcję na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.g., ewentualnie upoważnienie jakiegoś organu, np. organu nadzoru, do jego odwołania. Byłby to bowiem jedyny sposób na przerwanie przedłużającego się w czasie pełnienia funkcji przez osobę, której kadencja już upłynęła, zwłaszcza w sytuacji zaistnienia podczas tak długiego okresu jednej z okoliczności wskazanych w art. 492 § 1 k.w. skutkujących w normalnych warunkach odsunięciem posiadającego mandat wójta od władzy.

²⁹ W tym miejscu chciałabym jednak zastrzec, iż osobiście w ogóle nie jestem zwolennikiem rozwiązania polegającego na dokonywaniu wyboru wójta przez radę gminy. Dlatego też w jednym z moich opracowań zaproponowałam wprowadzenie innego awaryjnego trybu wyboru wójta – zob. szerzej na ten temat M. Gurdek, *Odwołanie wójta pochodzącego...*, s. 143 i n.

Bibliografia

Literatura:

Gurdek M., *Odwołanie wójta pochodzącego z wyborów pośrednich*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysha-Sulińska, Warszawa 2014.

Gurdek M., *Stosowanie analogii w procedurze wyborczej wójta* – publikacja opracowania planowana jest na rok w 2016 roku w „Przeglądzie Prawa Publicznego” nr 9.

Gurdek M., *Wygaśnięcie mandatu wójta po upływie kadencji*, referat przygotowany na Międzynarodową Konferencję Naukową nt. „Tendencje we współczesnej administracji publicznej – podmioty, zadania publiczne oraz prawne formy ich realizacji”, Częstochowa, 13-14 października 2015 r., który opublikowany zostanie w zbiorowej monografii upamiętniającej to wydarzenie.

Kisielewicz A., *Komentarz do art. 190 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz A.F. Rymarz, Warszawa 2010.

Maroń G., *Instytucja ślubowania wójta w polskim porządku prawnym*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7-8.

Martysz C., *Komentarz do art. 29 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, ABC 2010.

Płażek S., *Władze gminy, komentarz do art. 23a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004.

Płonka-Bielenin K., *Zasady i tryb wyboru oraz odwołania organu wykonawczego gminy – zarys problematyki*, [w:] *Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne)*, tom I: *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. B.M. Ćwiertniak, Sosnowiec 2015.

Szewc A., *Komentarz do art. 28g ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Lex 2012.

Szewc A., *Komentarz do art. 29a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Lex 2012.

Akty prawne:

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

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2015 r., poz. 1515.

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

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

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 21, poz. 112, ze zm.

Źródła internetowe:

Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 11 kwietnia 2011 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, druk 3907, Sejm VI kadencji, <http://www.sejm.gov.pl>.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, wpłynął do Sejmu w dniu 11 lipca 2013 roku (druk 1754) <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=40CF6FF-6F8D3B2F6C1257BF10043B00B>.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 1 grudnia 2014 roku uzupełniające obwieszczenie z dnia 23 listopada 2014 roku o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, <http://dokumenty.rcl.gov.pl/D2014000170001.pdf>.

Streszczenie: W myśl art. 29 ustawy o samorządzie gminnym wójt pełni swoje obowiązki po upływie kadencji do czasu podjęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta. Z założenia przepis ten ma gwarantować ciągłość władzy wykonawczej w gminie. Zadaniem jego jest stworzenie podstaw do krótkotrwałego przedłużenia sprawowania władzy przez wójta po upływie kadencji, na którą został wybrany. W niniejszym opracowaniu autorka podjęła się próby zbadania, czy rzeczywiście przepis ten spełnia swoją rolę. W tym celu dokonała szczegółowej analizy nie tylko samego art. 29 ust. 1 u.s.g., ale także innych przepisów pozostających z nim w związku. W efekcie tych badań dochodzi do wniosku, że regulacja ta może stanowić podstawę do sprawowania władzy dla dotychczasowego wójta przez dłuższy czas, a w skrajnych przypadkach nawet przez okres całej kolejnej kadencji, co jest już sprzeczne z celem, dla której została ona wprowadzona do ustawy.

Słowa kluczowe: wpływ kadencji, pełnienie obowiązków przez wójta, zapewnienie ciągłości wykonywania obowiązków wójta

PERFORMING THE FUNCTION BY A BOROUGH LEADER AFTER THE END OF THE TERM OF OFFICE FOR WHICH THEY WERE ELECTED

Summary: In accordance with article 29 of the Act on local government, a borough leader performs their duties after the end of the term of office until a newly elected borough leader takes on their duties. As it is assumed, the regulation is to ensure the continuity of the executive in an administrative district. Its task is to provide the basis for a short-term extension of exercising power by a borough leader after the end of the term of office for which they were elected. In this study the author has made an attempt to check whether this regulation really performs its role. To do so, not only has she made a thorough analysis of article 29 of the u.s.g. Act 1 itself, but also other regulations related to it. The effect of the analysis is that the author has come to a conclusion that this regulation may form grounds for exercising power for the current borough leader for a longer period of time, and in extreme cases even for the time of the whole following term of office, which is contrary to the purpose for which it was introduced to the act.

Keywords: the end of the term of office, performing the duties by a borough leader, ensuring the continuity of performing the duties of a borough leader