

# Józef Strzelecki

---

## Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad działalnością wójta

---

Studia Prawnoustrojowe nr 9, 277-289

---

2009

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Józef Strzelecki**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

## **Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad działalnością wójta**

Administracja publiczna, która ingeruje w działalność i życie człowieka od urodzenia aż do śmierci (a nawet po jego śmierci, zob. np. przepisy o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>1</sup>), potrzebuje sprawnych metod i form działania. Wyposażona w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej działalności na podstawie przepisów prawa, wymaga zarówno kontroli prowadzonej działalności, jak i nadzoru ze strony organów państwowych. Administracja publiczna sprawowana jest przez państwo. Przedmiotem kontroli państwowej administracji publicznej są zadania i kompetencje z zakresu władzy wykonawczej. Zadania z zakresu administracji publicznej wykonują nie tylko organy administrujące, ale też organy ustawodawcze i sądownicze. Przeprowadzenie jasnego rozgraniczenia administracji od ustawodawstwa czy sądownictwa nie jest łatwe. Niektóre działania państwa trudno jest usytuować w którymś z trzech rodzajów działalności mieszczącej się w trójpodziale władz.

Decentralizacja władzy publicznej spowodowała, że uzyskujące samodzielność samorządy terytorialne w niektórych sferach działalności publicznej wykonują zadania zarówno w imieniu własnym i na własny rachunek, jak też w imieniu państwa. Administracja publiczna wprowadza w życie nie tylko ustawy, ale także realizuje wiele zadań nie określonych szczegółowo w przepisach ustawowych, wynikających z nich tylko ogólnie (np. opieka lekarska, oświata, utrzymanie urzędzeń użyteczności publicznej itd.). W takich przypadkach administracja podejmuje działania według własnego uznania, stąd też ta część działalności powinna być szczególnie kontrolowana i nadzorowana i to niezależnie od zasady, że cała działalność administracji

---

<sup>1</sup> Zob. ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., nr 23, poz. 295; Dz.U. nr 120, poz. 1268; Dz.U. z 2002 r., nr 113, poz. 984; Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 717).

publicznej oraz podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej podlega kontroli i nadzorowi. Celem kontroli oraz nadzoru jest bowiem zabezpieczenie interesów obywateli i ustrzeżenie ich przed nadużyciami ze strony administracji. Wyposażona we władztwo, polegające na możliwości użycia przymusu bezpośredniego w stosunku do podmiotów administrowanych, administracja wymaga szczególnego nadzoru i kontroli w całym toku prowadzonej działalności.

Kontrola w swej istocie polega na sprawdzaniu i ocenianiu określonej działalności lub jakiegoś stanu<sup>2</sup>. Zjawisko kontroli występuje w każdym zorganizowanym działaniu i odnosi się zarówno do jednostki ludzkiej, jak i większych zbiorowości, do których należy społeczeństwo i państwo<sup>3</sup>. Kontrola, a szczególnie jej ustalenia wpływają na sposób dalszego działania i przesądzają o podejmowanych decyzjach przez jednostki kontrolowane. Poddawani są jej wszyscy mieszkańcy i wszystkie jednostki organizacyjne w państwie. Jeżeli kontrola określona jest w przepisach prawa, to w literaturze przedmiotu nazywana jest kontrolą prawną<sup>4</sup>. Pojęcie to można zdefiniować jako działanie uprawnionych podmiotów polegające na badaniu istniejącego stanu rzeczy, zestawieniu faktów z tym, co być powinno i wyciągnięciu wniosków<sup>5</sup>.

W literaturze przedmiotu prawie powszechnie przyjmowana jest definicja<sup>6</sup>, według której kontrola jest działaniem polegającym na:

- 1) badaniu istniejącego stanu prawnego,
- 2) zestawieniu tego, co istnieje w rzeczywistości, z tym co powinno być, tzn. co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania i sformułowaniu na tej podstawie odpowiedniej oceny,
- 3) w przypadku istnienia rozbieżności między stanem istniejącym a stanem pożądanym – na ustaleniu przyczyn tych rozbieżności,
- 4) sformułowaniu zaleceń mających na celu wskazanie sposobu usunięcia niepożądanych zjawisk i pozwalających na zapobieżenie w przyszłości powstawaniu określonych rozbieżności.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że kontrola polega na obserwowaniu i ustalaniu (czy wykrywaniu) stanu faktycznego. Istotą kontroli jest więc porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie właściwym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach. Według tego rozumienia nie decyduje ona o zmianie kierunku działania jednostki kontrolowanej<sup>7</sup>. W języku potocznym, a także

<sup>2</sup> J. Jagielski, *Kryterium legalności w kontroli administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2003, nr 1, s. 12.

<sup>3</sup> A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej*, Gdańsk 2001, s. 7.

<sup>4</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 364.

<sup>5</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34.

<sup>6</sup> Zob. W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 267.

<sup>7</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2002, s. 391.

często w literaturze przedmiotu kontrola i nadzór występują także jako terminy określające funkcje mające na celu zapewnienie prawidłowości działania administracji publicznej. Pomiedzy tymi dwoma pojęciami występują dość istotne różnice. Kontrola jest działaniem polegającym na badaniu istniejącego stanu rzeczy, zestawieniu faktów z tym, co być powinno i wyciągnięciu stąd wniosków<sup>8</sup>. Z przytoczonych wyżej określeń wynika, że podmiot kontrolujący nie ma możliwości wplywania na działalność kontrolowanej jednostki.

W odróżnieniu od kontroli nadzór jest pojęciem szerszym – obejmuje kontrolę oraz prawo do wydawania poleceń, a także prawo do wydawania wiążących dyrektyw organom nadzorowanej jednostki w sprawie zmiany kierunków działania<sup>9</sup>. Pojęcie to pojawiło się w epoce liberalnego państwa prawnego<sup>10</sup>. W literaturze przedmiotu nadzór określany jest jako zespół uprawnień i obowiązków do władczygo wkraczania w sferę nadzorowanego podmiotu, a więc jest nieodłącznie związany ze zdecentralizowanym systemem organizacyjnym. Nadzór od uprawnień kontrolnych odróżnia możliwość podejmowania działań, które mają na celu doprowadzenie stanu rzeczywistego do stanu przewidzianego przez prawo<sup>11</sup>. W ramach prowadzonego nadzoru wymienić należy środki kontroli, które mają na celu dostarczenie informacji organom nadzorującym o kierunkach działania podmiotu nadzorowanego. Nadzór jest więc pojęciem znacznie szerszym niż kontrola i zawsze obejmuje wykonywanie kontroli, na podstawie której wydawane są wiążące polecenia i dyrektywy w celu zmiany istniejącego stanu rzeczy na stan postulowany.

Przepisy prawa mogą przewidywać mniej lub bardziej intensywne środki nadzoru. Na przykład przepisy ustaw samorządowych stanowią, że organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminy, powiatu i województwa samorządowego tylko w przypadkach określonych ustawą. Tak więc akt prawny niższego rzędu niż ustawa nie daje podstaw do sprawowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Przepisy ustaw samorządowych zabezpieczają interesy tych jednostek przed arbitralnym rozstrzygnięciem organów nadzorczych, stanowiąc, że rozstrzygnięcia organu nadzorczego, w tym również zajęte stanowisko, może zostać zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem<sup>12</sup>. Warto tu zaznaczyć, że przepisy dotyczące nadzoru nad gminami i powiatami stosuje się odpowiednio do

---

<sup>8</sup> J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 356; idem, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 346.

<sup>9</sup> Zob. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 200 i n. Zob. też S. Wykretowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2008, s. 221 i n.

<sup>10</sup> M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 28.

<sup>11</sup> *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok – Warszawa 2000, s. 470.

<sup>12</sup> Zob. art. 98 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 85 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592) i art. 86 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 ze zm.).

związków gmin i porozumień międzygminnych oraz związków, stowarzyszeń i porozumień powiatów<sup>13</sup>.

Instytucja nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego należy do najistotniejszych zagadnień określonych w ustawach ustrojowych o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Akty te z jednej strony stanowią prawnie przewidzianą ingerencję w zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a z drugiej – mają zapewniać przestrzeganie prawa przez organy tych jednostek i ich prawidłowe funkcjonowanie. W teorii prawa administracyjnego nadzór jest definiowany w różny sposób. Przede wszystkim oznacza działania zmierzające do zapewnienia prawidłowego działania administracji. Jako nadzór określa się najczęściej sytuacje, w których organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów nadzorowanych. Uprawnienia nadzorcze to uprawnienia kontrolne wraz z możliwością wiążącego wpływu na organy czy instytucje nadzorowane<sup>14</sup>. Nadzór określany jest jako zespół uprawnień i obowiązków do władczego wkraczania w sferę nadzorowanego podmiotu. To podejmowanie działań, które mają na celu doprowadzenie stanu rzeczywistego do stanu przewidzianego przez prawo<sup>15</sup>.

Według T. Bigo „nadzór to taki zespół realizowanych kompetencji, których wpływ na działalność organów podporządkowanych jest bardziej intensywny i pośredni, a które mają na celu usunięcie nieprawidłowości i zapobieganie im na przyszłość”<sup>16</sup>. Jeżeli kontrola sprawowana jest przez organ zwierzchni, organizacyjnie usytuowany nad kontrolowanym, a zatem i odpowiedzialny za jego działania, i jeśli temu organowi zwierzchniemu służą środki oddziaływania władczego wobec podrzędnego w strukturze podmiotu kontrolowanego, to kontrola przybiera kwalifikowaną postać nadzoru. W przypadku, gdy kontrola sprawowana jest przez organ zwierzchni funkcjonalnie usytuowany nad kontrolowanym, a zatem i odpowiedzialny za dopilnowanie poprawności jego działań w granicach określonym prawem, i jeśli temu nadzorowi służą wobec kontrolowanego podmiotu zdecentralizowanego środki oddziaływania władczego, to kontrola przybiera kwalifikowaną postać nadzoru weryfikacyjnego, co ma dziś miejsce w szczególności wobec podmiotów samorządu terytorialnego<sup>17</sup>.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że organami nadzoru nad gminą są: Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (art. 86). Przyznaje się

<sup>13</sup> Zob. ww. ustawy.

<sup>14</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996, s. 35.

<sup>15</sup> *Wielka encyklopedia prawa...*, s. 470.

<sup>16</sup> Podają za: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 334.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 334–335.

również szczególne uprawnienie nadzorcze Sejmowi, który może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli rażąco narusza on Konstytucję lub ustawy (art. 96). Wyżej wymienione uregulowania zostały zawarte również w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, której przepis art. 148 pkt 6 stanowi, że Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w obowiązującej Konstytucji i ustawach. Środki nadzoru można podzielić na środki dotyczące aktów (zatwierdzanie, uchylanie, zawieszanie wykonania itp.), a także osób (zatwierdzanie wyboru, powoływanie spośród przedstawionych kandydatów, odwoływanie, wnioskowanie o odwołanie, zawieszanie w czynnościach). Inne środki nadzoru dotyczą organów (rozwiązanie organu kolegialnego, odwołanie organu jednoosobowego, ustanowienie organu komisarycznego itp.)<sup>18</sup>. Należy jeszcze zauważyć, iż na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, które są niezbędne do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. Ponadto, zgodnie z przepisem art. 258 § 1 pkt 5 k.p.a., Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda sprawują nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków w jednostkach samorządu terytorialnego<sup>19</sup>.

Obok przywołanych już aktów prawnych, które określają organy nadzoru nad działalnością gminy, należy jeszcze wymienić przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w której ustawodawca zawarł przepisy upoważniające Prezesa Rady Ministrów oraz wojewodę, a także starostę powiatu do sprawowania nadzoru nad działalnością gminy w zakresie wykonywania zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego i zapobiegania sytuacjom kryzysowym<sup>20</sup>. Według przepisów tej ustawy ogólne kierownictwo z zakresu zarządzania kryzysowego sprawuje Rada Ministrów, jednak w sytuacjach niecierpiących zwłoki uprawnienia do podejmowania działań w tym zakresie przysługują ministrowi właściwemu ds. administracji. W tej sytuacji minister właściwy do spraw administracji uzyskał uprawnienia nadzorcze nad działalnością wójta<sup>21</sup> i należy podkreślić, że dotyczy to zadań realizowanych przez wójta z zakresu zarządzania kryzysowego<sup>22</sup>. Rozbudowany system centrów zarządzania kryzysowego – od ogólnokrajowego poprzez centra zarządzania kryzysowego usytuowane przy ministrach i urzędach centralnych oraz woje-

<sup>18</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 222.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

<sup>21</sup> Zob. art. 7 ww. ustawy.

<sup>22</sup> Zgodnie art. 20 ww. ustawy zadania na obszarze gminy z zakresu zarządzania kryzysowego realizuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.



wódzkie i powiatowe centra zarządzania kryzysowego – powoduje, że organami nadzoru nad działalnością gminy są starostowie. Starosta powiatu jako szef powiatowego centrum zarządzania kryzysowego uprawniony został przepisem art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c do wydawania organom wykonawczym gminy zaleceń do opracowania gminnego planu reagowania kryzysowego oraz do zatwierdzania gminnego planu reagowania kryzysowego. W związku z art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, starosta sprawuje nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności na obszarze powiatu, a więc nad działalnością gmin wchodzących w skład powiatu. Z istoty nadzoru wynika, że organ sprawujący nadzór uprawniony jest do władczego wkraczania w działalność nadzorowanego podmiotu. Z przytoczonych powyżej regulacji prawnych wynika, że minister właściwy ds. administracji oraz starosta powiatu wyposażeni zostali w uprawnienia nadzorcze pomimo braku wskazania tych podmiotów w ustawie o samorządzie gminnym jako organów sprawujących nadzór nad działalnością gminy. Należy nadmienić, iż uprawnienia nadzorcze ministra właściwego ds. administracji oraz starosty powiatu nad działalnością wójta odnoszą się tylko do wyraźnie wskazanego zakresu zadań zarządzania kryzysowego realizowanych przez gminę.

Przedmiotem nadzoru jest działalność gminna, zarówno polegająca na realizacji zadań własnych samorządu, jak również zadań zleconych. W sprawach własnych nadzór sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, czyli legalności. W sprawach zleconych nadzór sprawowany jest natomiast na podstawie kryterium legalności, celowości (jakie działanie jest najważniejsze, by osiągnąć pożądaný cel), gospodarności (jakie działanie jest najmniej kosztowne) i rzetelności (zgodnie z wymogami wiedzy i techniki). Przepisy o nadzorze nad działalnością gmin stosuje się odpowiednio do związków i porozumień międzygminnych.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 96 ust. 2 przewiduje nadzwyczajne środki nadzoru nad działalnością wójta (burmistrza lub prezydenta miasta). Według przywołanego przepisu Prezes Rady Ministrów może odwołać wójta przed upływem kadencji, jeżeli wójt dopuszcza się naruszenia przepisów Konstytucji lub ustaw. Odwołanie wybranego w wyborach bezpośrednich wójta może mieć miejsce w sytuacji, gdy ten pomimo wezwania wojewody do zaprzestania naruszeń, nie zastosuje się do wezwania i nadal będzie w swej działalności naruszał obowiązujące przepisy prawa.

Przywołany przepis art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym może mieć zastosowanie w razie powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw przez wójta oraz w sytuacji nie rokującej nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu przez niego zadań publicznych. Jeżeli naruszeń przepisów Konstytucji lub ustaw dopuszcza się rada gminy i nie zaprzestanie naruszenia obowiązujących przepisów prawa

pomimo wezwania, to Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. Rozwiązanie rady jest równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów gminy. Funkcję organów gminy do czasu wyborów nowych organów pełni w takiej sytuacji osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, powoływana na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 96 ust. 1).

W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję (art. 96 ust. 2). W razie zaistnienia sytuacji, w której brak jest nadziei na szybką poprawę, a także przedłużającego się braku skuteczności w wykonaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom gminy i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy (art. 97 ust. 1).

Z powyższego wynika, że zarówno w odniesieniu do rady gminy, jak i wójta, który jest organem wykonawczym rady, środek nadzoru określony w art. 96 ustawy o samorządzie gminnym, jakim jest odwołanie przed upływem kadencji, może mieć miejsce w sytuacji, gdy organy, o których mowa, dopuszczają się naruszeń Konstytucji lub ustaw. Przesłankę do zastosowania odwołania jako środka nadzoru przez uprawnione organy Sejmu w odniesieniu do rady gminy i Prezesa Rady Ministrów w odniesieniu do wójta stanowi powtarzające się naruszenie Konstytucji lub ustaw. Konieczne jest jednak wcześniejsze wezwanie wojewody do zaprzestania dotychczasowego postępowania, które prowadziło do naruszeń. Brak wezwania wojewody skutkuje o braku możliwości zastosowania odwołania jako środka nadzoru.

Z dotychczasowych rozważań odnoszących się do zapewnienia właściwego, tj. zgodnego z prawem działania organów gminy, wynika, że podstawą do zastosowania najdalej idącego w skutkach środka nadzoru jest powtarzające się naruszenie przez organy gminy Konstytucji lub ustaw. Poza regulacją prawną pozostały okoliczności utraty godności do sprawowania funkcji o charakterze publicznym. Przepis art. 26 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>23</sup> stanowi, że obowiązkiem pracownika samorządowego jest godne zachowanie się w miejscu pracy i poza miejscem pracy. Z kolei z treści art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c wynika, że pracownikiem samorządowym w rozumieniu przepisów ustawy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudniony na podstawie wyboru. Jednak

<sup>23</sup> Dz.U. nr 223, poz. 1458.



zastosowanie odwołania jako środka nadzoru w stosunku do wójta z powodu utraty godności do sprawowania funkcji nie może zostać zastosowane, ponieważ wyraźnie wyłącza taką możliwość przepis art. 2 ww. ustawy stanowiący, że przepisów ustawy nie stosuje się do pracowników, których status prawny określają odrębne przepisy. W odniesieniu do wójta status prawny określają przepisy ustawy o samorządzie gminnym, szczególnie jej art. 96 ust. 2, który nie przewiduje możliwości odwołania w powodu utraty godności do sprawowania funkcji publicznej.

Doświadczenia ostatnich lat obowiązywania ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>24</sup> skłaniają do postawienia tezy, że do porządku prawnego powinien zostać wprowadzony przepis umożliwiający odwołanie wójta przez uprawniony organ w sytuacji, gdy narusza on zasady godności do sprawowania urzędu. Zarówno w kadencji 2002–2006, jak obecnej 2006–2010 wystąpiły okoliczności, w której wójt (burmistrz lub prezydent miasta) w powodu podejrzenia o popełnienie przestępstwa został tymczasowo aresztowany i nadal pełnił swoją funkcję. Zastosowanie środka zapobiegawczego wobec wójta w postaci tymczasowego aresztowania nie stanowi naruszenia przepisu art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z tym organ nadzoru nie jest uprawniony do odwołania. Zdarzały się też sytuacje, gdy urzędującemu wójtowi postawiono zarzut popełnienia przestępstwa, a postępowanie sądowe toczyło się z oskarżenia publicznego bez stosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. Zgodnie z obowiązującą procedurą sądową, proces w sprawie stwierdzenia dokonania przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego może trwać nawet przez okres całej kadencji wójta, zanim zapadnie prawomocny wyrok skazujący. Zgodnie z treścią art. 26 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, wygaśnięcie mandatu następuje w wyniku prawomocnego skazującego wyroku sądu orzeczonego za przestępstwo umyślne. Okres, w którym trwa postępowanie sądowe przeciwko wójtowi oskarżonemu o dokonanie przestępstwa umyślnego, do czasu jego zakończenia nie stanowi podstawy do odwołania lub nawet zawieszenia w pełnieniu obowiązków.

Możliwość odwołania z funkcji wójta przewidywał przepis art. 70 ust. 1 lit. b ustawy z dnia 23 marca 1933 r. częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>25</sup>, który stanowił, że jeżeli członek organu zarządzającego postępuje w sposób obniżający powagę i zaufanie, jakiego wymaga zajmowane przez niego stanowisko, może być przez uprawniony organ złożony z urzędu. Uprawnienie do odwołania członka organu zarządzającego w stosunku do gmin wiejskich i miast nie wydzielonych z powiatowych związków samorzą-

<sup>24</sup> Dz.U. nr 113, poz. 984 z późn. zm.

<sup>25</sup> Dz.U. nr 35, poz. 294 z późn. zm.

dowych przysługiwały wojewodzie. Wojewoda decyzje o odwołaniu wójta mógł wydać po zasięgnięciu opinii wydziału wojewódzkiego (izby wojewódzkiej). W stosunku zaś do pozostałych miast i powiatowych związków samorządowych uprawnienie do odwołania przysługiwało Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Odnośnie do odwołania prezydenta miasta stołecznego Warszawy uprawnienie przysługiwało Radzie Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. Decyzje w sprawie odwołania zgodnie z przywołanym przepisem powinny być wydawane w formie umotywowanych zarządzeń. W każdym przypadku możliwość zastosowania środka nadzoru w postaci odwołania z urzędu wymagała przeprowadzenia postępowania służbowego zakończonego prawomocnym orzeczeniem. Przepisy ustawy z 1933 r. przewidywały też instytucję zawieszenia wójta, jeżeli ze względu na rodzaj i doniosłość zarzucanego mu przestępstwa lub naruszenia obowiązków służbowych wskazane było odsunąć go od wykonywania obowiązków służbowych<sup>26</sup>. Ponadto przepisem art. 71 ust. 1 zdanie trzecie wprowadzono obligatoryjne zawieszenia w pełnieniu funkcji członka organu zarządzającego gminy, jeżeli w stosunku do osoby pełniącej taką funkcję zastosowano środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania.

W okresie zawieszenia w pełnieniu obowiązków publicznych zawieszonemu mogło być obniżone wynagrodzenie nie więcej niż o połowę w odniesieniu do zawodowych urzędników oraz całkowicie, jeżeli zawieszony nie był zawodowym urzędnikiem samorządowym. Gminy liczące powyżej pięciu tysięcy mieszkańców mogły z własnych środków przyznać zawieszonemu burmistrzowi, który nie był zawodowym urzędnikiem samorządowym, wynagrodzenie za czas zawieszenia w pełnej wysokości lub ograniczonej do połowy. Decyzja w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia za okres zawieszenia mogła być zaskarżona w terminie 14 dni od dnia dostarczenia jej zainteresowanemu do organu wyższego stopnia, który był uprawniony do zatwierdzenia wyboru na stanowisko. Jeżeli osoba wybrana na stanowisko wójta była zawodowym pracownikiem samorządowym, zatwierdzenia jej wyboru dokonywał wojewoda (art. 49), jeżeli zaś niezawodowym – starosta (art. 50 ust. 1).

Odwołanie organu zarządzającego gminy zgodnie z przepisami ustawy z 1933 r. powodowało konieczność ustanowienia zarządu tymczasowego. Ustawodawca w sposób bardzo prosty rozwiązał ten problem, stanowiąc, że w takiej sytuacji zarząd gminy przechodzi na przełożonego gminy lub jego zastępcę. Jeżeli jedno ze stanowisk w zarządzie, tj. wójta lub podwójciego, zajmuje zawodowy członek zarządu, to po odwołaniu jednej z osób stanowisko w zarządzie przechodzi na osobę, która nie została odwołana lub zawieszona. Jeżeli odwołany został ze stanowiska wójt, a podwójci był zawodowym

---

<sup>26</sup> Art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 35, poz. 294).

pracownikiem samorządowym, to zadania wójta przejmował podwójci. Zakres uprawnień podwójciego, który przejął obowiązki wójta, został przepisem art. 73 ust. 4 ustawy ograniczony. Zatrudnianie nowych pracowników ograniczono do granic etatu stanowisk służbowych i budżetu. Ponadto nowych pracowników pełniący obowiązki wójta mógł przyjmować tylko na czas nie przekraczający bieżącego okresu budżetowego, a także z warunkiem rozwiązania stosunku służbowego za trzymiesięcznym wypowiedzeniem. Pełniący obowiązki wójta mógł przyjmować pracowników na czas dłuższy lub na stałe oraz ich zwalniać dopiero po uzyskaniu na to zgody władzy nadzorczej.

Rozwiązania prawne przyjęte w przepisach ustawy z dnia 23 marca 1933 r. w wystarczający sposób zapewniały właściwą jakość pełnienia funkcji publicznych w gminach. Należy jednak podkreślić, że wybory na stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta miały charakter wyborów pośrednich. Wyboru dokonywała właściwa rada gminy lub miasta, a odpowiedni organ nadzoru go zatwierdzał.

Zastosowanie obecnie podobnych rozwiązań prawnych, określających przyczyny odwołania lub zawieszenia wójta gminy, skutecznie przeciwdziałałoby powstawaniu sytuacji, w której osobie na stanowisku wójta postawiono zarzut popełnienia przestępstwa, a mimo to nadal pełni ona swoją funkcję. Obecnie obowiązujące przepisy odnoszące się do statusu prawnego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta nie przewidują możliwości odwołania lub zawieszenia z przyczyn innych niż naruszanie Konstytucji lub ustaw i niepodporządkowanie się wezwaniu uprawnionych organów do zaprzestania dalszych naruszeń. Ustawodawca nie przewidział możliwości odwołania organu wykonawczego gminy z przyczyn innych niż naruszanie Konstytucji lub ustaw, np. z przyczyn utraty godności koniecznych do sprawowania urzędu. Brak takiej możliwości sprawia, że często w interesie wójta oskarżonego np. o korupcję jest, aby proces sądowy trwał możliwie jak najdłużej, a służą temu przepisy o postępowaniu karnym, które gwarantują każdemu prawo do wniesienia apelacji od wyroku sądu pierwszej instancji. Obowiązująca procedura karna, zapewniając prawo do obrony, także przyczynia się do przewlekłości postępowania, np. ustanowienie pełnomocnika, jego odwołanie i ustanowienie innego może być wykorzystywane do odroczenia postępowania na czas niezbędny do zapoznania się materiałem dowodowym.

### ***Wnioski de lege ferenda***

Instytucja odwołania organu wykonawczego gminy przez uprawniony organ państwowy w sytuacji, gdy osobie piastującej tę funkcję zostały postawione zarzuty, lub wobec której zastosowano środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania, zapobiegłaby nagannej społecznie sytuacji, gdy

wójtem jest osoba, wobec której toczy się postępowanie karne z oskarżenia publicznego. Do katalogu przyczyn odwołania wójta przewidzianych w art. 26 ustawy o bezpośrednim wyborze wydaje się celowe wprowadzenie możliwości odwołania z powodu utraty godności do sprawowania urzędu. Rozwiązanie takie przewidywał wspomniany wcześniej przepis art. 70 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>27</sup>. Podobne rozwiązanie ustawodawca zawarł w art. 24 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego. Według przywołanego przepisu, pracownik samorządowy zobowiązany został do godnego zachowania się w miejscu pracy oraz poza nią. Naruszenie zasad godnego zachowania się może stanowić podstawę do rozwiązania stosunku pracy. Powyższe rozwiązanie dotyczy jednak tylko pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, z wyłączeniem osób zatrudnionych, ale pochodzących wyboru. W odróżnieniu od rozwiązań okresu międzywojennego stwierdzenie utraty godności do sprawowania urzędu mogło zostać wydane po przeprowadzeniu postępowania służbowego i wyjaśniającego<sup>28</sup>, ale w obowiązujących przepisach brak jest organu, który mógłby orzekać w tych sprawach. Od instytucji zawieszenia lub odwołania należy

<sup>27</sup> Art. 70 ust. 1 ww. ustawy: „Członek organu zarządzającego może być złożony z urzędu tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego, wydanego zgodnie z postanowieniami osobnej ustawy. Do czasu wydania ustawy, regulującej jednolicie na obszarze całego Państwa zasady odpowiedzialności członków organów zarządzających, organizację władz dyscyplinarnych i tryb postępowania dyscyplinarnego, zawodowy i niezawodowy członek organu zarządzającego może być złożony z urzędu w myśl dalszych postanowień niniejszego artykułu: (a) jeżeli ze szkodą dla interesu publicznego nie wykonywa ciężących na nim obowiązków, bądź też spełnia je nienależycie, niedbale lub nieudolnie; (b) jeżeli postępuje w sposób, obniżający powagę i zaufanie, jakiego wymaga zajmowane przez niego stanowisko.

<sup>28</sup> Art. 70 ust. 4 ww. ustawy: „Władze wydają decyzje w sprawach, przewidzianych w ust. (1), po przeprowadzeniu dochodzeń służbowych i postępowania wyjaśniającego, kierując się zasadami, zawartymi w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. R.P. nr 36, poz. 341); w toku postępowania tego władze powinny dać stronie możliwość złożenia wyjaśnień i przedstawienia dokumentów oraz są obowiązane przesłuchać świadków, wskazanych przez nią w celu ustalenia związanych bezpośrednio ze sprawą okoliczności faktycznych. Zainteresowany członek organu zarządzającego winien być zawiadomiony o terminie przesłuchania świadków, ma prawo być obecny i może im zadawać pytania. Zainteresowany członek organu zarządzającego ma ponadto prawo przybrać sobie w toku postępowania obrońcę spośród członków organów ustrojowych jakiegokolwiek związku samorządowego bądź też spośród funkcjonariuszów samorządowych lub państwowych. W szczególności przed wydaniem decyzji w sprawie złożenia z urzędu powinien zainteresowany członek organu zarządzającego mieć możliwość złożenia bezpośrednio przed wydziałem wojewódzkim (izbą wojewódzką), względnie Ministerstwem Spraw Wewnętrznych ustnych wyjaśnień co do okoliczności faktycznych, które mają służyć za podstawę do wydania decyzji”.

Ust. 5: „Decyzja władz orzekających w sprawie złożenia z urzędu członka organu zarządzającego powinna zawierać prawne i faktyczne uzasadnienie. Od decyzji wojewody przysługuje prawo wniesienia odwołania do Ministra Spraw Wewnętrznych zgodnie z zasadami wymienionego w ust. (4) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. Decyzje ostateczne w administracyjnym toku instancji podlegają zaskarżeniu do Najwyższego Trybunału Administracyjnego”.

odróżnić instytucję wygaśnięcia mandatu z mocy prawa po zajściu okoliczności przewidzianych w art. 26 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

Odrębny problem stanowi konieczność zapewnienia ciągłości władzy, kiedy wójt, burmistrz lub prezydent miasta został odwołany ze stanowiska przed upływem kadencji. Zarówno w sytuacji, gdy wygaśnięcie mandatu osoby wybranej na stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta następuje z mocy prawa, jak też w sytuacji, gdy zostanie on odwołany w trybie art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>29</sup>, zachodzi konieczność powołania na to stanowisko nowej osoby. Obecnie obowiązujące przepisy stanowią, że w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przed upływem kadencji przeprowadza się wybory przedterminowe. Zgodnie z treścią art. 28d ustawy o samorządzie gminnym<sup>30</sup>, wyborów nie przeprowadza się, gdy do końca kadencji pozostało mniej niż sześć miesięcy, natomiast gdy do końca kadencji pozostało więcej niż sześć miesięcy, ale mniej niż dwanaście miesięcy, o przeprowadzeniu wyborów decyduje rada gminy. Rozwiązanie takie powoduje, że jedyną możliwością powołania wójta jest przeprowadzenie wyborów przedterminowych, co wiąże się z koniecznością poniesienia znacznych kosztów. Wydaje się, że bardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie zasady, że bezpośrednio wybory na stanowisko wójta przeprowadzane są tylko raz w kadencji. W każdym innym przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem

---

Ust. 6: „Do czasu wydania decyzji ostatecznej w administracyjnym toku instancji w sprawie złożenia z urzędu członków organów zarządzających właściwa władza nie może zarządzić nowych wyborów”.

Ust. 7: „Zawodowemu członkowi zarządu gminy w razie złożenia go z urzędu przysługuje z funduszków danej gminy takie samo zaopatrzenie emerytalne, jakie w myśl art. 53 przysługuje zawodowemu członkowi zarządu gminy, z którymi stosunek służbowy ulega rozwiązaniu bez ich winy. Zawodowy członek zarządu gminy, który nie nabył prawa do trwałego zaopatrzenia emerytalnego, ma prawo do jednorazowej odprawy z funduszków gminy w wysokości półtoramiesięcznego uposażenia służbowego za każdy pełny rok służby, zaliczanej do wymiaru zaopatrzenia emerytalnego, co najmniej jednak w wysokości trzechmiesięcznego ostatnio pobieranego uposażenia służbowego”.

<sup>29</sup> „Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt, wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję”.

<sup>30</sup> Art. 28d ust. 1: „W przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji, przeprowadza się wybory przedterminowe na zasadach określonych w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz w ustawie – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw”. Ust. 2: „Wyborów nie przeprowadza się, jeżeli data wyborów przedterminowych miałaby przypaść w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji wójta. Wyborów nie przeprowadza się, także wtedy, jeżeli data wyborów miałaby przypaść w okresie dłuższym niż 6, a krótszym niż 12 miesięcy przed zakończeniem kadencji wójta i rada w terminie 30 dni od dnia podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójta podejmie uchwałę o nieprzeprowadzeniu wyborów”.



kadencji z wyjątkiem, gdy wygaśnięcie mandatu nastąpiło w wyniku referendum przeprowadzanego na wniosek rady gminy, wyboru wójta powinna dokonywać rada gminy w oparciu o odpowiednio zmodyfikowany przepis art. 11 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta. Takie rozwiązanie znacznie uprościłoby tok postępowania, a ponadto nie narażałoby na konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów na dokonanie czynności, które już raz zostały przeprowadzone i to zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Nie bez znaczenia jest też fakt, że jeżeli w drodze bezpośrednich wyborów wybrany zostanie nowy wójt na okres krótszy niż czteroletnia kadencja, to jego działanie będzie w znacznej części nakierowane na zapewnienie sobie reelekcji na następną kadencję. Takie rozwiązanie wydaje się być mało racjonalne nie tylko w sytuacji znacznych ograniczeń finansowych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i ogromu zadań, jakie stoją przed tymi jednostkami, ale też ze względów ekonomicznych, ponieważ środki przeznaczone na przedterminowe wybory mogą być wykorzystane z korzyścią na inne społecznie ważne cele.

Uprawnienie rady gminy do dokonania wyboru wójta w sytuacji, gdy mandat wcześniej wybranego w wyborach bezpośrednich wygasł, wydaje się być ze wszech miar uzasadnione względami nie tylko społecznymi, ale i też potrzebą zapewnienia ciągłości władzy w gminie. Przeprowadzenie wyborów bezpośrednich wymaga bowiem spełnienia określonej procedury przewidzianej w przepisach ustawy o bezpośrednim wyborze, począwszy od zgłaszania kandydatów, przeprowadzenia kampanii wyborczej oraz samego aktu wyboru. Natomiast dokonanie wyboru przez radę gminy jest znacznie uproszczone, a ponadto – biorąc pod uwagę stosunek liczbowy rady gminy do liczby osób uprawnionych do głosowania – wielokrotnie tańsze.

## **Summary**

The author makes the analysis of legal norms – Law on commune government (8.03.1990) – apply to supervise activity of an administrator of a group of villages by a prime minister. The author stresses that this matter is not only in this Law but the Code of administrative proceedings and the Law about a crisis management brings it up. The author draws sb's attention to imperfection of legal solutions apply to termination of seat of an administrator of a group of villages and his election before term of office. The article is a discussion and because of that the matter is not fully.