

Wybrane aspekty ewolucji organu wykonawczego gminy w Rzeczypospolitej Polskiej od reaktywacji samorządu terytorialnego w 1990 roku¹

Abstrakt: Reforma z 1998 roku rozbudowała ustrój samorządu terytorialnego o nowe jego jednostki: powiat i województwo, zachowując *status quo* gminy, która zyskała status prawny jednostki samorządu terytorialnego już w 1990 roku, zaś dzięki Konstytucji z 1997 roku zyskała konstytucyjną gwarancję podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Ustrój powiatów i województw był wzorowany na sprawdzonym dychotomicznym podziale organów tych jednostek na organy stanowiące i wykonawcze, przy czym w przypadku organów wykonawczych przyjęto gminne rozwiązane organu kolegialnego – zarządu. Od 1998 roku ustrój powiatu i województwa nie uległ zmianie, podczas gdy ustrój gminy w 2002 roku uległ przełomowej zmianie przez zastąpienie organu kolegialnego, pochodzącego z wyboru pośredniego dokonywanego przez organ stanowiący, na organ monokratyczny pochodzący z wyboru bezpośredniego dokonywanego przez mieszkańców gminy. Artykuł jest poświęcony analizie przesłanek podjęcia tej decyzji w 2002 roku, konstrukcji prawnej tego rozwiązania, a także niektórych jego skutków obserwowanych w praktyce samorządowej.

Słowa kluczowe: organy jednostki samorządu terytorialnego, organ stanowiący, organ wykonawczy, zarząd gminy, organ monokratyczny, organ kolegialny, wójt, burmistrz, prezydent, wybór pośredni, wybór bezpośredni, odwołanie organu wykonawczego

1. Miejsce gminy w systemie podziału terytorialnego państwa

W nauce prawa administracyjnego podjęto wiele prób mających na celu zdefiniowanie pojęcia samorządu terytorialnego. Mimo że co do zasady udało się wyodrębnić jego podstawowe cechy, definicja samorządu terytorialnego nadal nie jest rozumiana jednolicie². W nauce prawa administracyjnego szczególne miejsce zajmuje podział definicji samorządu terytorialnego na podmiotowe i przedmiotowe³. Konstruując definicje przedmiotowe, wskazuje się na następujące elementy:

- 1) wyodrębnienie terytorialne,
- 2) uczestnictwo z mocy prawa,
- 3) wykonywanie zadań publicznych,

¹ W rozważaniach pominięta zostanie pozycja ustrojowa organu wykonawczego miasta stołecznego Warszawy.

² Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego, Podmioty administrujące*, C.H. Beck Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011, t. 6, s. 10.

³ Por.: E. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 193-194; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 182; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 6.

- 4) zagwarantowane prawem uprawnienie wspólnoty do zarządzania sprawami publicznymi oraz
- 5) sądowa ochrona samodzielności.

W 1993 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego⁴, której postanowienia precyzują pojęcie samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Karty samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.

Miejsce samorządu terytorialnego w systemie organów państwa nie jest oczywiste. Aby to ustalić, należy wziąć pod uwagę postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵. Artykuł 10 ust. 2 Konstytucji stanowi, że władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. W katalogu nie zostały wymienione jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże „nie ma żadnych racjonalnych względów, aby nie opowiedzieć się za poglądem, że samorząd terytorialny w sensie prawnym jest instytucją usytuowaną w szeroko rozumianej strukturze państwa, że stanowi część jego władzy wykonawczej”⁶.

Artykuł 15 ust. 1 Konstytucji stanowi, że ustrój terytorialny zapewnia decentralizację władzy publicznej, której cechą jest rozproszenie funkcji władczych pomiędzy kilka organów. Elementem immanentnie związanym z pojęciem decentralizacji jest udzielona poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego prawna gwarancja samodzielności działania⁷. Prawne instrumenty ochrony zostały jako pierwsze przyznane gminom. Wynika to z ich pierwotności w stosunku do jednostek szczebla lokalnego i regionalnego, które powstały kilka lat później. Gminy stanowią zasadniczy element struktury samorządu terytorialnego. Wykonują wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164). Artykuł 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym⁸ stanowi, że gmina jest to wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium. „Biorąc pod uwagę jej substrat osobowy – mieszkańców gminy, tworzących zbiorowość samorządową konstatujemy, iż ma ona wymiar społeczny”⁹.

Artykuł 16 Konstytucji stanowi, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Zadania publiczne wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że mimo tego, iż „Konstytucja nie zawiera wprost definicji organu władzy publicznej, to jednak z jej treści da się

⁴ Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zwana dalej Konstytucją.

⁶ Z. Niewiadomski (red.), *op. cit.*, s. 219.

⁷ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1966, s. 81.

⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), zwana dalej u.s.g.

⁹ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 195.

wywieść, że jednostki samorządu terytorialnego takie władztwo sprawują”¹⁰. Dzieje się to za pośrednictwem ich organów, którym zostały przypisane odpowiednie kompetencje.

2. Organy gminy – zarys

2.1. Postanowienia ogólne

Artykuł 11 u.s.g. stanowi, że władza gminnej wspólnoty samorządowej może być sprawowana w dwóch formach: bezpośredniej – poprzez wybory i referenda, bądź pośredniej – za pośrednictwem organów gminy. W celu sprawnego i efektywnego realizowania istotnych funkcji powierzonych gminie sformułowano zasadę pośredniego sprawowania władzy (art. 169 Konstytucji). Stanowi ona, że wykonywanie zadań i podejmowanie decyzji w gminie następuje za pośrednictwem umocowanych do tego organów. Od reaktywacji samorządu terytorialnego w 1990 r. funkcjonuje w Polsce dychotomiczny podział organów gminy. Został on podniesiony do rangi konstytucyjnej. Artykuł 169 Konstytucji dzieli organy jednostek samorządu terytorialnego na stanowiące i kontrolne oraz wykonawcze. Nie reguluje on w sposób szczegółowy zagadnień ustrojowych tych organów. Kwestia ta została przekazana do uregulowania w drodze ustawowej. Stworzenie kształtu ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego powierzono natomiast organom stanowiącym tych jednostek. Jego ramy są wyznaczone przez ustawę. Kwestie dotyczące przeprowadzania wyborów do organów gminy uregulowano w drodze odrębnych ustaw. Obecnie jest to Kodeks wyborczy¹¹, zastępujący dotychczasowe akty regulujące tę materię¹².

Zgodnie z art. 11a u.s.g. organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy (art. 26 ust. 3 u.s.g.). Prezydent miasta jest organem wykonawczym w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 osób, a ponadto w miastach, w których do dnia 27 maja 1990 r. był on organem wykonawczo-zarządzającym (art. 26 ust. 4 u.s.g.).

Odmienne kształtuje się system sprawowania władzy w samorządzie powiatowym i wojewódzkim. Zarówno w powiecie, jak i w województwie organem wykonawczym jest zarząd (art. 26 u.s.p.¹³ i art. 31 u.s.w.¹⁴). Jest to organ kolegialny, który jest wybierany odpowiednio przez radę powiatu lub województwa (art. 27 u.s.p. i art. 32 u.s.w.).

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 25 maja 2010 r., sygn. akt I FSK 761/2009, LexPolonica nr 2358995.

¹¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.), zwana dalej K.w.

¹² Były to: ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190) oraz ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191).

¹³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.).

Przewodniczący zarządu nie pochodzi z wyborów powszechnych. Jest to rozwiązanie analogiczne do obranego w początkowej fazie rozwoju organu wykonawczego gminy.

2.2. Organ stanowiący – rada gminy

„Na szczeblu gminnym organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy. Ten sam status ma rada miejska, działająca wtedy, gdy siedziba rady znajduje się w mieście położonym na terytorium gminy, a także rada miasta i gminy”¹⁵. Rada gminy jest organem kolegialnym. W obecnym stanie prawnym w jej skład wchodzi członkowie w liczbie od 15 do 45. Szczegółowe postanowienia w tym względzie zawiera art. 17 u.s.g. Liczba członków rady uległa znacznej redukcji w porównaniu ze stanem obowiązującym w momencie wejścia w życie ustawy. Wówczas górny limit członków rady wynosił 100 radnych. Kadencja rady gminy trwa cztery lata, licząc od dnia wyboru (art. 16 u.s.g.). Do jej właściwości należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Ustanowiono także katalog spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 u.s.g.). Ustawa o samorządzie gminnym oraz inne ustawy samorządowe przewidują różne formy wzajemnego oddziaływania na siebie organów stanowiącego i wykonawczego. Przykładowo można wskazać, że jest to m.in.: kontrolowanie działalności wójta przez radę gminy (art. 18a u.s.g.) czy zwoływanie sesji rady gminy przez jej przewodniczącego na wniosek wójta (art. 20 ust. 3 u.s.g.).

2.3. Organ wykonawczy – wójt (burmistrz, prezydent)

Obecny model organu wykonawczego w gminie został wypracowany w wyniku konfrontacji przeciwstawnych poglądów, które występowały pod rządami nieobowiązującej już regulacji prawnej. Od reaktywacji samorządu terytorialnego w 1990 r. do czasu wejścia w życie ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹⁶ organem wykonawczym gminy był zarząd gminy. Był to organ kolegialny. W fazie początkowej składał się on z wójta albo burmistrza (prezydenta miasta) jako przewodniczącego zarządu, ich zastępców oraz pozostałych członków¹⁷. Liczba jego członków wynosiła od trzech do siedmiu osób. Byli oni wybierani przez radę gminy spośród radnych lub spoza składu rady. Nowelizacja ustawy z 2001 r.¹⁸ obniżyła do pięciu górną granicę liczby członków zarządu. W gminach, w których liczba mieszkańców wynosiła poniżej 20 tys., zarząd składał się z trzech osób. Liczbę członków zarządu określał statut gminy.

¹⁵ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 202.

¹⁶ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191).

¹⁷ Artykuł 26 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497 z późn. zm.).

Propozycja wprowadzenia bezpośredniego wyboru wójta (burmistrza, prezydenta), zaczęła pojawiać się w dyskusjach po pierwszych wyborach samorządowych w 1990 r. Była wynikiem konfrontacji dwóch przeciwstawnych poglądów na temat samodzielności organów gminy oraz zakresu ich władzy. Problem nie sprowadzał się do prostego rozstrzygnięcia dotyczącego potencjalnej, mechanicznej redukcji liczby członków zarządu gminy. Był on znacznie bardziej złożony¹⁹. Rozważano następujące kwestie: czy, a jeśli tak, to w jakim terminie ma zostać wprowadzona zmiana? Czy należy ją ograniczyć jedynie do organów wykonawczych gmin, a może (jeżeli okaże się efektywna) objąć nią także organy wykonawcze szczebla ponadgminnego²⁰?

Nadal „nie ma w doktrynie zgody przy próbie odpowiedzi na pytanie, który z modeli organu wykonawczego w gminie – kolegialny czy monokratyczny – jest bardziej predestynowany do wykonania powierzonych mu zadań. Każdy z nich ma określone wady i zalety”²¹. Wprowadzenie organu monokratycznego w miejsce funkcjonującego dotychczas organu kolegialnego poprzedzone było licznymi dyskusjami na temat celowości i sprawności funkcjonowania organu wykonawczego. Podnoszono m.in. następujące argumenty:

Organ monokratyczny – jego niewątpliwą zaletę stanowi szybkość podejmowania decyzji, duża operatywność i stosunkowo niskie koszty związane z jego działaniem. Niemniej wskazuje się na to, że decyzje podejmowane przez ten organ są obarczone zwiększonym ryzykiem popełnienia błędu, które jest w znacznym stopniu zminimalizowane w odniesieniu do organu kolegialnego. Rozstrzygnięcia podejmowane przez ten organ mogą być uznane za stronnice. Władza skupiona w rękach jednej osoby może stanowić zagrożenie. Stanowi to pole do rozwijających się nadużyć władzy. Niemniej jednak w tym modelu bez większego problemu można wskazać osobę odpowiedzialną za zaistniałe nieprawidłowości. W celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania konieczne jest jednak poddanie jej kontroli.

Organ kolegialny – do jego zalet należy zaliczyć większą gwarancję, w porównaniu z organem monokratycznym, obiektywizmu w podejmowaniu rozstrzygnięć. Powstają one w wyniku zderzenia różnych punktów widzenia. Występowanie przeciwstawnych punktów widzenia może jednak doprowadzić do przewlekłości w wydawaniu wiążących rozstrzygnięć. W wypadku wystąpienia pomyłki brak jest określonej osoby, której można by było przypisać winę. Wadą jest także wysoki koszt funkcjonowania²². Ze względu na większą liczbę osób wchodzących w skład tego organu akcentuje się jego mniejszą podatność na sugestie i manipulacje, które mogą być efektem wpływów zewnętrznych²³.

¹⁹ M. Kulesza, *Wybory bezpośrednie?*, [w:] B. Mościcki (red.), *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990 -2007*, Municipium SA, Warszawa 2008, s. 218.

²⁰ *Ibidem*, s. 224-225.

²¹ R. Budzisz, *Doskonalenie modelu organu wykonawczego gminy w prawie polskim*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 78.

²² J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 46.

²³ M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 207.

Ostatecznie zwyciężyła koncepcja organu monokratycznego. W obecnym stanie prawnym wybór wójta następuje na podstawie postanowień działu VIII Kodeksu wyborczego. Posiłkowo stosowane są przepisy szczególne regulujące wybory do rad gmin. Wójt jest wyłaniany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych. Rozwiązanie takie zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego przepisami ustawy z 2002 r. Wskazuje się, że ten sposób wyboru organu wykonawczego w gminie stanowi nawiązanie do idei leżącej u źródła demokracji. Umożliwienie wyborcom bezpośredniego wpływu na obsadę personalną organów sprawujących władzę na szczeblu znajdującym się „najbliżej” obywatela stwarza przeświadczenie realnego wpływu na kształtowanie polityki w regionie. W odróżnieniu od ubiegających się o wybór na wyższych szczeblach władzy osoby kandydujące do organów gminy nie stanowią anonimowych jednostek. Często są utożsamiane z daną społecznością. Wprowadzenie bezpośredniej formy wyborów organu wykonawczego w gminie wzmocniło także pozycję samego organu, który obecnie posiada silniejszą legitymację społeczną.

3. Wybór organu wykonawczego w gminie

3.1. Zarząd gminy

Początkowo wyłonienie zarządu gminy następowało na podstawie art. 28 ustawy o samorządzie terytorialnym (zwaną dalej u.s.t.). Zarząd był wybierany w głosowaniu tajnym przez radę gminy spośród jej członków. Odmienności istniały na gruncie wyboru wójta, burmistrza i ich zastępców, którzy mogli zostać wybrani spoza składu rady gminy. Ich wybór następował w oddzielnym, tajnym głosowaniu. *Quorum* stanowiło $\frac{2}{3}$ ustawowego składu rady. Wybór następował bezwzględną większością głosów. Efektem takiego ukształtowania procedury wyboru wójta (burmistrza) była jego silna pozycja względem rady. Zdobywając bezwzględną większość, posiadał on autorytet wśród jej członków. Wójtowi i burmistrzowi przyznano uprawnienie do wskazania kandydatów na zastępców. Byli oni wybierani na wniosek wójta lub burmistrza przez radę gminy. Kadencja zarządu gminy trwała do dnia wyboru nowego zarządu. Przepisy „nie pozostawiały radzie gminy możliwości odstępstw, co do składu zarządu i trybu jego wyboru. Miały one moc bezwzględnie obowiązującą. Efektem tego każde odstępstwo od uregulowań w nich zawartych stanowiło istotne naruszenie prawa. Rada gminy obowiązana była do wyboru zastępcy lub zastępców wójta i burmistrza, i nie mogła zaniechać utworzenia tego stanowiska w gminie”²⁴.

Nowelizacją ustawy dodano postanowienia dotyczące terminu, w jakim winien być wyłoniony zarząd gminy (28a u.s.t.²⁵). Musiało to nastąpić w ciągu sześciu miesięcy od daty ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ. Jeżeli wybór zarządu nie

²⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 16 listopada 2000 r., sygn. akt II SA/Wr 76/99, LexPolonica nr 2343858.

²⁵ Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 601 z późn. zm.).

nastąpił w określonym terminie, rada gminy ulegała rozwiązaniu z mocy prawa. „Zarząd gminy, jako organ kolegialny, istniał od czasu wyboru wszystkich jego członków w liczbie określonej przepisami prawa. Tak więc wybór na członka zarządu konkretnej osoby nie kończył procesu utworzenia organu kolegialnego. Dopiero wybór przez radę gminy wszystkich członków zarządu kończył procedurę związaną z jego powołaniem i dopiero od tego czasu zarząd mógł podejmować skuteczne czynności prawne”²⁶.

Do czasu wyboru zarządu przez nowo wyłonioną radę gminy Prezes Rady Ministrów wyznaczał osobę, która w tym okresie pełniła funkcję organów gminy. Przepis ten uległ licznym modyfikacjom, głównie w zakresie procedury stosowanej po rozwiązaniu rady oraz podmiotów uprawnionych do sprawowania w tym czasie władzy w gminie. Niezmienne w tym względzie pozostało postanowienie dotyczące rozwiązania rady gminy. Następowало ono w przypadku niedokonania przez nią wyboru zarządu. Ustawodawca, próbując to rozwiązanie, potwierdził dążność do utrzymania stabilnej władzy w gminie. Występowanie względnej jednolitości miało stanowić minimalizację ryzyka wystąpienia konfliktów wewnętrznych paraliżujących pracę rady, a w skrajnych przypadkach nawet uniemożliwiających podejmowanie skutecznych rozstrzygnięć. Niewątpliwie taki stan rzeczy miał miejsce, gdy nowo wybrany skład rady nie był w stanie dojść do konsensusu w kwestii tak istotnej, jaką był wybór członków zarządu gminy. Taki stan nie stwarzał gwarancji poprawnego funkcjonowania tego organu w przyszłości. Istota problemu została wyrażona w wyroku NSA, który zapadł przed wprowadzeniem w życie tych zmian. Tym samym zwrócono uwagę na istotę problemu, którego rozwiązanie w drodze ustawowej postulowano wcześniej. Sąd stwierdził, że „określone w ustawie o samorządzie terytorialnym organy gminy mają nie tylko wyodrębnione struktury, lecz także przewidziane dla każdego z nich zadania, realizowane z wykorzystaniem kompetencji pojmowanych jako uprawnienia i obowiązki. Poszczególne elementy składające się na status każdego organu wpływają na działalność innych organów tworząc powiązany funkcjonalnie system, który może być wydatnie zakłócony, gdy zabraknie w nim nawet jednego ogniwa sprawnego”²⁷. Niewątpliwie ogniwem tym był zarząd gminy. Był to organ, bez którego gmina nie mogła w prawidłowy sposób wykonywać ciężących na niej obowiązków.

3.2. Wójt (burmistrz, prezydent)

Głosy podnoszone w pierwszej fazie dyskusji na temat bezpośredniego wyboru wójta (burmistrza, prezydenta) nie należały do przychylnych. Uznano, że propozycja wyłonienia osoby sprawującej funkcję organu wykonawczego gminy w drodze bezpośredniego głosowania ogółu mieszkańców danego terytorium jest co najmniej przedwczesna²⁸. Nadal sporna była kwestia, czy w dalszym ciągu wójt (burmistrz, prezydent)

²⁶ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 marca 1998 r., sygn. ON.II.0914/11/98, LexPolonica nr 2491597.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 22 lutego 1996 r., sygn. akt II SA 3011/95, LexPolonica nr 313585.

²⁸ M. Kulesza, *op. cit.*, s. 218-220.

miałby przewodniczyć zarządowi, a może miałby stanowić odrębny organ? Wskazywano przy tym na silną pozycję, jaką mógłby on uzyskać w wyniku zdobycia poparcia elektoratu. Z dużą dozą ostrożności spoglądano na wzajemne relacje między wójtem (burmistrzem, prezydentem) a radą gminy. Zwrócono uwagę na możliwość odrzucania przez radę kolejnych propozycji burmistrza pochodzącego z innej opcji politycznej. Efektem tego byłby długotrwały konflikt i kryzys. Już w tym czasie przewidziano problemy mogące wyniknąć z dualizmu przedstawicielstwa²⁹.

W obecnym stanie prawnym zarządzenie wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast następuje w formie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. W takim samym trybie następuje zarządzenie wyborów przed upływem kadencji, w razie zaistnienia przyczyn określonych w odrębnych ustawach (art. 474 K.w.). Organizację wyborów i nadzór nad ich przebiegiem sprawują Państwowa Komisja Wyborcza i komisarze wyborczy (art. 475 K.w.). Bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelowi polskiemu mającemu prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat (art. 11 § 1 pkt 6 K.w.). W wyborach na wójta nie został wprowadzony cenzus zamieszkania. Kandydatem do organu wykonawczego gminy może być osoba nie zamieszkująca stale na obszarze gminy, w której kandyduje. Nie można kandydować na wójta jednocześnie w więcej niż jednej gminie (art. 472 K.w.). Kandydata na wójta zgłasza się gminnej komisji wyborczej najpóźniej w 30 dniu przed dniem wyborów. Prawo zgłaszania kandydatów przysługuje: komitetowi wyborczemu partii politycznej, koalicyjnemu komitetowi wyborczemu, komitetowi wyborczemu organizacji oraz komitetowi wyborczemu wyborców. Istnieją wymogi przedmiotowe związane z komitetem wyborczym wyrażającym chęć dokonania zgłoszenia kandydata na wójta. Zalicza się do nich konieczność dokonania przez komitet wyborczy uprzedniej rejestracji list kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie. Liczba kandydatów na radnych nie może być mniejsza niż liczba radnych wybieranych w tym okręgu (art. 478 K.w.). Za wybranego na wójta uważa się tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli w pierwszej turze żadnemu z kandydatów nie udało się zdobyć wymaganej większości ważnie oddanych głosów, przeprowadza się ponowne głosowanie. W tym przypadku wyborcy mają możliwość oddania głosu na jednego spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę ważnie oddanych głosów. W przypadku gdy obaj kandydaci w ponownym głosowaniu otrzymają tę samą liczbę głosów, wybrany zostanie ten kandydat, który w większej liczbie obwodów głosowania otrzymał więcej głosów niż drugi kandydat. Jeżeli natomiast liczby tych obwodów byłyby równe, o wyborze danego kandydata rozstrzygnie losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą (art. 473 K.w.).

Kadencja wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy (art. 26 ust. 2 u.s.g.). Wójt w drodze zarządzenia powołuje i odwołuje swojego zastępcę lub zastęp-

²⁹ *Ibidem*, s. 218-220.

ców. Samodzielnie także określa ich liczbę. Ustawa wprowadza jedynie maksymalną liczbę zastępców. Jest ona uzależniona od liczby mieszkańców gminy i wynosi od jednego do czterech (art. 26a u.s.g.).

4. Zadania

Doktryna wskazywała na dualizm wykonawczych funkcji zarządu gminy. Podnoszono, że stanowił on jednocześnie organ wykonawczy zarówno rady, jak i całej gminy³⁰. Zgodnie z art. 30 u.s.t. wykonywał on uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami. Komentowany przepis ustanawiał dwa rodzaje zadań, które były wykonywane przez zarząd. Pierwsze z nich dotyczyły sytuacji, w których zarząd występował w roli organu wykonawczego rady. Wówczas tylko on był uprawniony do wprowadzania w życie uchwał rady. Drugi rodzaj zadań związany był bezpośrednio z kompetencjami stanowiącymi przynależnymi zarządowi. W tym zakresie, w jego gestii pozostawiono powzięcie aktów woli i ich wykonywanie³¹. Ustawa zawierała przykładowy katalog zadań zarządu gminy. Zgodnie z nim do zadań zarządu gminy należało w szczególności:

- 1) przygotowywanie projektów uchwał rady gminy,
- 2) określanie sposobu wykonywania uchwał,
- 3) gospodarowanie mieniem komunalnym,
- 4) wykonywanie budżetu,
- 5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

W realizowaniu zadań własnych gminy zarząd podlegał wyłącznie radzie gminy (art. 31 u.s.t.). Na tym tle zarysowywała się szczególna rola przewodniczącego zarządu (wójta lub burmistrza). Organizował on prace zarządu, „wyłącznie na nim ciążył ustawowy obowiązek zwoływania posiedzeń zarządu. Inny podmiot czy osoba nie mogła go zastąpić w wykonaniu tej czynności”³². Kierował on także bieżącymi sprawami gminy. Ustawa nie definiowała pojęcia zadań bieżących ani nie ustanowiła katalogu tych spraw. Potencjalnie niemal każda sprawa mogła zostać uznana za bieżącą. Dlatego też konieczne było przyjęcie w tym przypadku wykładni zawężającej. Przyjmowano, że chodziło o sprawy wymagające niezwłocznego załatwienia. Postanowienie przyznające przewodniczącemu zarządu kompetencje, dzięki którym był on w stanie kierować bieżącymi sprawami, wskazuje na to, że nie był on traktowany na równi z pozostałymi członkami zarządu. Przydane kompetencje zarządzające potwierdzały jego rolę kierowniczą. Powyższe należy odnosić odpowiednio do rozwiązań funkcjonujących aktualnie³³.

³⁰ Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2001, s. 97.

³¹ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 1997, s. 192.

³² Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 marca 1998 r., sygn. ON.II.0914/9/98, LexPolonica nr 2501794.

³³ B. Dolnicki, *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1-2, s. 51.

Artykuł 32 u.s.t. ustanawiał szczególne zadania przewodniczącego zarządu. W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego wójt lub burmistrz był obowiązany do podjęcia czynności należących do kompetencji zarządu. Wyłączone z tego zakresu było wydawanie zarządzeń porządkowych. Czynności podejmowane w tym trybie nie mogły należeć do niczym nieskrępowanych. Stanowiły wyjątek od zasady kolegialnego działania organów gminy. Konieczne było ich zatwierdzenie na najbliższym posiedzeniu zarządu. Przesłanki zawarte w tym przepisie były pojęciami nieostrymi. W obecnym stanie prawnym zawarta jest regulacja, zgodnie z którą wójt jest zobowiązany do opracowania planu operacyjnego ochrony przed powodzią. Ponadto, ogłasza on i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub mienia, może on zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych (art. 31a i 31b u.s.g.).

Niezmiennie pozostaje to, że organ wykonawczy wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, którego kierownikiem jest wójt. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu określa regulamin organizacyjny, który początkowo był uchwalany przez radę gminy na wniosek zarządu. Obecnie jest nadawany przez wójta w drodze zarządzenia.

Dostrzegalne jest, że nowelizacja ustawy, w drodze której nastąpiło zlikwidowanie organu kolegialnego, którym był zarząd gminy, i ustanowienie w jego miejsce wójta (burmistrza, prezydenta), nie pociągnęła za sobą większych zmian w zakresie kompetencji. Miało wówczas miejsce mechaniczne zastąpienie wyrazów „zarząd gminy” nową nazwą organu³⁴. Dokonując porównania katalogu zadań z art. 30 u.s.g., zauważyć można brak znaczących zmian w tym zakresie.

5. Reprezentacja gminy

Jednym z zadań wójta lub burmistrza w zarządzie gminy było reprezentowanie gminy na zewnątrz. Zasadą była reprezentacja jednoosobowa. Kluczowe znaczenie w tym względzie miało oświadczenie woli wyrażone przez przewodniczącego zarządu. Konieczne dla zrozumienia istoty problemu jest przeanalizowanie przebiegu procesu wyrażania woli przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zasadniczo „rozpada się on na dwa etapy, tj. na akt powzięcia woli, który ustawa samorządowa nazywa stanowieniem, oraz na akt wykonania tej woli. Podział kompetencji między organami gminy powoduje, że albo konieczne jest współdziałanie tych organów, z których jeden podejmuje akt woli, drugi zaś go wykonuje i dopiero łącznie rodzą one skutek prawny, albo jeden organ podejmuje obydwie te akty sukcesywnie bądź łącznie”³⁵.

³⁴ M. Stec (red.), *Barьеры правне ефектыўнага і skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 1-2, s. 29.

³⁵ A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1994, s. 59.

Najczęściej występowała sytuacja, w której przewodniczący zarządu wyrażał jego wolę. Podejmowanie decyzji administracyjnych przez przewodniczącego zarządu w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej stanowiło jego wyłączną kompetencję (art. 39 u.s.t.). W tym zakresie podejmował on jednoosobowo akty wykonawcze w postaci decyzji administracyjnych. Gmina stanowiła w tym układzie organ administracji samorządowej. Wyjątek stanowiło wyrażenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem. Związany był on z czynnościami, które wywierały skutek na zewnątrz gminy³⁶. Oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składali dwaj członkowie zarządu. Mogło ono zostać wyrażone także przez jednego członka zarządu i osobę upoważnioną przez zarząd (pełnomocnika), o ile statut nie zawierał odmiennych postanowień. Zaznaczona została tu silna pozycja rady gminy, która mogła wprowadzić do statutu postanowienie regulujące tę kwestię w odmienny sposób. Zarządowi przyznano uprawnienie do udzielenia wójtowi lub burmistrzowi upoważnienia do jednoosobowego składania oświadczenia woli związanego z prowadzeniem bieżącej działalności gminy (46 u.s.t.).

Na gruncie obecnie obowiązującej ustawy kwestia ta została uregulowana w odmienny sposób. Zauważalne jest przyznanie większej swobody wójtowi z jednoczesnym ograniczeniem kompetencji rady. Artykuł 46 u.s.g. określający zasady reprezentacji gminy stanowi normę bezwzględnie obowiązującą. Tym samym radzie gminy zostało odebrane upoważnienie do umieszczenia w statucie odrębnych postanowień dotyczących składania oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem. *De lege lata* oświadczenie woli w imieniu gminy, w zakresie zarządu mieniem, składa jednoosobowo wójt. „Działając jednoosobowo reprezentuje gminę na zewnątrz w ramach kompetencji ustawowych dotyczących zarówno publicznoprawnej, jak i cywilnoprawnej sfery działania gminy”³⁷. Oświadczenie może być także złożone przez działającego na podstawie upoważnienia wójta jego zastępcę samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą (w ramach tzw. reprezentacji łącznej). Ustawa nie reguluje sposobu, w jaki powinno być złożone oświadczenie woli w zakresie zarządu mieniem. Wydaje się, że jeżeli nie została przewidziana w tym zakresie szczególna forma, mogą one być składane w dowolny sposób. Taką wykładnię przyjął także Sąd Najwyższy. „Oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem zarówno przed jak i po nowelizacji, o ile ustawa lub umowa nie przewidywała formy pisemnej pod rygorem nieważności, bądź innej formy szczególnej, mogły być składane w każdy sposób, który dostatecznie ujawniał wolę składającego (art. 60 k.c.)”³⁸.

³⁶ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *op. cit.*, s. 207, 224.

³⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Po 202/2011, LexPolonica nr 2800791.

³⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2012 r., sygn. akt II CSK 97/2012, LexPolonica nr 4940230.

6. Odwołanie

6.1. Zarząd gminy

W pierwotnym brzmieniu ustawy o samorządzie terytorialnym obowiązywała regulacja dotycząca udzielenia lub nieudzielenia wójtowi absolutorium przez radę gminy. Miało to związek z prawidłowym wykonaniem budżetu gminy. Następowало to na wniosek komisji rewizyjnej rady gminy. Wniosek podlegał zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową (art. 18a u.s.t.). Obowiązywały następujące sposoby odwołania zarządu lub jego poszczególnych członków:

- 1) podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium, która była równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu (art. 28b ust. 1 u.s.g.);
- 2) odwołanie przewodniczącego zarządu z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium. Podmiotem uprawnionym była rada gminy. Następowало to w przypadku uzyskania co najmniej $\frac{3}{4}$ głosów ustawowego składu rady. Istotny w tym względzie był fakt, że odwołanie przewodniczącego zarządu było równoznaczne z odwołaniem całego zarządu gminy albo złożeniem rezygnacji przez cały zarząd gminy (art. 28c ust. 1-4 u.s.g.);
- 3) tryb dotyczący wyłącznie poszczególnych członków zarządu, z wyjątkiem przewodniczącego. Odwołanie w tym trybie dokonywane było przez radę na wniosek przewodniczącego (art. 28c ust. 5 u.s.g.);
- 4) rozwiązanie zarządu przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 96 ust. 2 u.s.g.

6.2. Wójt (burmistrz, prezydent)

W obecnym stanie prawnym wójt (burmistrz, prezydent) może zostać odwołany w wyniku następujących zdarzeń:

- 1) odwołania go przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody, w razie zaistnienia przewidzianych prawem przesłanek (art. 96 ust. 2 u.s.g.);
- 2) odwołania go przez mieszkańców gminy w drodze referendum przeprowadzonego w wyniku podjęcia uchwały przez radę w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium. W tym trybie nastąpiła zmiana w stosunku do rozwiązania funkcjonującego pierwotnie. Wprowadzono limit czasowy, w którym nie może być przeprowadzone referendum. Jest nim okres dziewięciu miesięcy od dnia wyboru wójta i dziewięciu miesięcy przed zakończeniem jego kadencji (art. 28a u.s.g.);
- 3) odwołania go przez mieszkańców gminy z przyczyny innej niż nieudzielenie absolutorium. Następuje ono w drodze referendum. Może być ono przeprowadzone z inicjatywy mieszkańców na ich wniosek lub z inicjatywy rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (art. 28b u.s.g. i art. 22 ustawy o referendum³⁹).

³⁹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 706).

Analizując powyższe, można zauważyć ograniczenie wpływu rady gminy na obsadę personalną organu wykonawczego w gminie. Rada została pozbawiona kluczowego instrumentu, który posiadała we wcześniejszej fazie kształtowania się wzajemnych stosunków między organem stanowiącym i wykonawczym, którym było odwołanie organu wykonawczego. Pociągało to za sobą daleko idące skutki. Godziło w stabilność organu wykonawczego. Nie stanowiło jedynie mechanicznego zastąpienia osoby pełniącej funkcję przewodniczącego. Odwołanie wójta lub burmistrza było równoznaczne z odwołaniem pozostałych członków zarządu (art. 28d u.s.t.). Niewprowadzenie do ustawy, w obecnym jej brzmieniu, analogicznego uprawnienia rady w tym względzie należy przyjąć w sposób aprobujący.

7. Nieprawidłowości w relacjach między organami gminy – studium przypadków

Zarówno organ uchwałodawczy, jak i wykonawczy gminy pochodzą z wyborów powszechnych. Dysponują takim samym mandatem demokratycznym udzielonym im w celu sprawowania powierzonych funkcji. Posiadają prawo samodzielnego, w granicach prawa, określania sposobu realizacji mandatu. Bezsporny jest fakt, że zadaniem organów gminy winna być współpraca podejmowana dla realizacji zamierzonych celów⁴⁰. Czy relacje między organami w każdym przypadku przebiegają poprawnie? Czy przekształcenie kolegialnego organu w organ monokratyczny, bez wprowadzenia zmian dotyczących wzajemnych relacji, było zabiegiem efektywnym z punktu widzenia współdziałania organów? „W znacznej liczbie gmin, po wyborach samorządowych, powstał stan stagnacji w stosunkach między demokratycznie wybraną radą a demokratycznie wybranym burmistrzem. W skrajnych przypadkach prowadzi on wręcz do zablokowania zdolności gminy do wykonywania zadań publicznych, a w wielu innych skutkuje gorszącymi sporami personalnymi o charakterze ambicjonalnym”⁴¹. Analizując uprawnienia w tym zakresie, organ wykonawczy w gminie jawi się jako organ słabszy. Wynika to z rodzaju uprawnień przyznanych mu we wzajemnych relacjach z organem stanowiącym. Rada gminy została wyposażona w środek ingerujący znacznie głębiej, a mający na celu odwołanie organu wykonawczego gminy.

Zdarza się, że rada gminy sięga do ostatecznego środka, jakim jest podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż niedzielenie absolutorium. Dzieje się to na wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady. Należy zaznaczyć, że uchwała winna być podjęta po upływie dziewięciu miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na dziewięć miesięcy przed zakończeniem kadencji. Wniosek wymaga formy pisemnej i uzasadnienia przyczyny odwołania oraz podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną. Wówczas rada gminy może podjąć uchwałę

⁴⁰ P. Chmielnicki (red.), *Konstytucyjny system władz publicznych*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 192.

⁴¹ B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 51.

o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia złożenia przedmiotowego wniosku. Uchwała dotycząca przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta) podejmowana jest większością co najmniej $\frac{3}{5}$ głosów ustawowego składu rady. Głosowanie jest imienne (art. 28b u.s.g.). Analizując powyższe wymogi formalne, zauważyć można, że aby je przeprowadzić, konieczne jest uzyskanie większości kwalifikowanej. Oznacza to, że znaczna część członków rady gminy musi opowiedzieć się przeciwko osobie sprawującej funkcję organu wykonawczego w gminie. Wprowadzenie wymogu głosowania imiennego może doprowadzić do eskalacji istniejącego już konfliktu. W tym przypadku jawne opowiedzenie się przeciwko wójtowi może doprowadzić, w późniejszym czasie, do znacznego utrudnienia relacji interpersonalnych pomiędzy członkami rady gminy. Rezultatem tego może być spadek efektywności działań rady gminy podejmowanych w imieniu i na rzecz gminy.

Ustawa stanowi, że referendum w sprawie odwołania wójta może być przeprowadzone z inicjatywy organu stanowiącego lub na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy. W obu przypadkach postanowienie o przeprowadzeniu referendum wydaje komisarz wyborczy (art. 24 i 24a ustawy o referendum). Zauważalne jest, że w okresie od 2003 do 2013 r. nastąpił znaczący wzrost liczby przeprowadzanych referendum mających za przedmiot odwołanie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta). Tuż po wprowadzeniu instytucji odwołania organu wykonawczego gminy w drodze referendum pojmowana była ona jako *ultima ratio*. Mogło to być także wynikiem nieznamomości zasad funkcjonowania tego rozwiązania w praktyce. W 2003 r. przeprowadzone zostały trzy referenda mające na celu odwołanie organu wykonawczego gminy. Ze względu na brak osiągnięcia wymaganej frekwencji tylko jedno z nich zostało uznane za ważne. Aby referendum mogło zostać uznane za ważne, musiało wziąć w nim udział nie mniej niż $\frac{3}{5}$ liczby wyborców biorących udział w wyborze odwoływanego organu (art. 55 ust. 2 ustawy o referendum). W 2004 r. nastąpił diametralny wzrost ich liczby do 43. Przy czym tylko siedem z nich uzyskało wymaganą frekwencję. Kolejny rok, 2005, był rokiem poprzedzającym wybory samorządowe. Być może dlatego wskaźnik przeprowadzonych referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego w gminie uległ obniżeniu do 24. Tylko w dwóch z nich osiągnięto wymagany próg osób przystępujących do głosowania i uznano je za ważne. Dla porównania w 2012 r. referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego w gminie przeprowadzono aż 59 razy. Z czego tylko siedem z nich było ważnych. W każdym z tych przypadków podjęto decyzję o odwołaniu⁴².

Znane są także sytuacje, gdy w radzie gminy nie udaje się osiągnąć wymaganej większości koniecznej do podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum dotyczącego odwołania organu wykonawczego. Nieustannie trwający konflikt na linii wójt–rada staje się uciążliwy z punktu widzenia funkcjonowania gminy. W takim przy-

⁴² Na podstawie danych statystycznych z lat 2003–2013 pochodzących ze strony: www.kadencja.pkw.gov.pl oraz www.pkw.gov.pl.

padku nierzadko sami radni przejmują inicjatywę w zakresie zbierania wymaganej liczby podpisów. Aktualnym przykładem⁴³ jest gmina Gryfice. Jeden z radnych, wspólnie z grupą inicjatywną, złożył wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania burmistrza. Wnioskodawcy wskazali na nieustanne próby dezintegracji rady miejskiej, które jak twierdzą, wywoływane są przez burmistrza. „Atakowanie, ośmieszanie i obrażanie – to zdaniem grupy inicjatywnej – stałe praktyki, jakie mają miejsce w gryfickiej radzie”⁴⁴. Wskazywano także na inne przyczyny, takie jak niegospodarność. Miała ona objawiać się akceptowaniem wydatków niezabezpieczonych w budżecie gminy bez informowania o tym rady gminy. Jednakże podnoszone we wniosku argumenty wskazują na ściśle personalne podłoże konfliktu. Nie bez znaczenia jest w tym przypadku złożenie wniosku właśnie przez członka rady gminy.

Ustawa wskazuje termin, przed którego upływem nie może zostać zgłoszony kolejny wniosek (w trybie art. 28a u.s.g.) w sprawie podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum mającego za przedmiot odwołania wójta. Wniosku nie można zgłosić wcześniej niż po upływie dwunastu miesięcy od poprzedniego głosowania (art. 28c u.s.g.). Wprowadzenie takiego rozwiązania ma zapobiec zbyt częstym próbom odwołania organu wykonawczego. Brak wzajemnej współpracy łączy się z fiaskiem większości podejmowanych inicjatyw. Nie bez znaczenia są wysokie koszty, jakie ponosi gmina w związku z organizowanymi referendum i wyborami. Nie brakuje jednak gmin, w których konflikt między radą i wójtem do tego stopnia utrudniał działania organów, że nie porzeczano na jednej próbie mającej na celu odwołanie wójta. Przykładem może być gmina Wiązajny, położona w województwie podlaskim. Tam w czasie jednej kadencji dwukrotnie zostało przeprowadzone referendum w sprawie odwołania wójta. Pierwsze z nich, które odbyło się w 2008 r., zostało uznane za nieważne ze względu na zbyt niską frekwencję. Kolejne zostało przeprowadzone w 2012 r. Referendum odbyło się na wniosek rady gminy, która wskazywała na głęboki konflikt z wójtem. W jego wyniku odwołano wójta. Znaczące jest, że za odwołaniem wójta opowiedziało się ponad 92 % osób, które wzięły udział w referendum.

Analizując powyższe, można dojść do wniosku, że przyjęty model wzajemnych relacji między organem stanowiącym i wykonawczym nie należy do efektywnych. Jednakże warto zwrócić uwagę na fakt, że mimo istniejących rozbieżności stanowią one jedynie niewielki odsetek w porównaniu z ogólną liczbą istniejących gmin. Obecnie jest ich 2479⁴⁵. W większości z nich stosunki na płaszczyźnie rada–wójt (burmistrz, prezydent miasta) przebiegają poprawnie. Środowisko, w jakim umiejscowione są oba organy, obejmuje zasięgiem niezbyt duże terytorium. Możliwa jest także sytuacja, w której osoby piastujące funkcje w obu organach łączą stosunki natury osobistej. Ścisłe powiązanie władzy z terytorium wpływa w pozytywny sposób na wypełnianie przez nie funkcje. Możliwość działania

⁴³ Stan na dzień 20 czerwca 2013 r.

⁴⁴ Tekst pochodzi ze strony: <http://gryfickie.info/bomba-w-gore-rozpoczeto-zbieranie-podpisow-pod-wnioskiem-o-referendum-w-sprawie-odwolania-burmistrza/>.

⁴⁵ Stan na dzień 30 czerwca 2013 r.; dane pochodzą ze strony: http://www.stat.gov.pl/bip/36_PLK_HTML.htm

na korzyść rozwoju „małej ojczyzny”, którą sami współtworzą, stanowi pozytywny impuls dla podejmowania inicjatyw zmierzających do rozwoju tej jednostki.

Wprowadzone rozwiązania przeniosły środek ciężkości władzy ze strony radnych w ręce wójta (burmistrza, prezydenta). Znacząca zmiana w tym zakresie została wprowadzona przepisami ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Po 12 latach organ wykonawczy gminy uzyskał znaczną swobodę we wzajemnych relacjach z radą gminy. Wprowadzenie wyborów bezpośrednich do tego organu pozbawiło radę możliwości decydowania o obsadzie personalnej tego organu. Przed wprowadzeniem w życie omawianego rozwiązania zmiany na stanowisku przewodniczącego zarządu mogły być dokonywane nawet kilkakrotnie w ciągu roku. Przewodniczącemu zarządu nie przyznano nawet uprawnienia do dowolnego kształtowania składu organu, któremu przewodził. Jego rolę w tym zakresie sprowadzono jedynie do zgłoszenia kandydata bądź kandydatów na swoich zastępców. W omawianym układzie pozycja przewodniczącego zarządu nie należała do stabilnych. Zauważalna była znacząca przewaga rady względem zarówno przewodniczącego zarządu, jak i poszczególnych jego członków. Z biegiem czasu, w wyniku kolejnych nowelizacji pozycja przewodniczącego zarządu ulegała wzmocnieniu. Działo się to poprzez wprowadzenie coraz bardziej restrykcyjnych rozwiązań w zakresie jego odwołania⁴⁶. Bezsporny jest fakt, że wprowadzenie obecnie funkcjonującego modelu w znaczący sposób wzmocniło pozycję organu wykonawczego gminy. Stworzenie prawnych gwarancji niezależności obu organów było wypełnieniem postulatu demokratyzacji życia społecznego. Powierzenie wyborcom możliwości kształtowania składu personalnego organów sprawujących władzę w terenie należy ocenić pozytywnie. Nie należy jednak przyjmować reformy w sposób bezkrytyczny. Konieczne jest wprowadzenie regulacji prawnych, które w sposób precyzyjny uregulują wzajemne stosunki między organami w gminie. Nie sposób przewidzieć wszystkich sytuacji mogących wystąpić w praktyce. Niemniej, nawet szczątkowa regulacja w tym względzie w znaczący sposób mogłaby przyczynić się do redukcji liczby potencjalnych konfliktów.

Literatura:

- Agopszowicz A., *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1994
- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz.*, C.H. Beck, Warszawa 1997
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010
- Budzisz R., *Doskonalenie modelu organu wykonawczego gminy w prawie polskim*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010

⁴⁶ A. Krasnowolski (oprac.), *Wybrane zagadnienia z dwudziestoletniej ewolucji samorządu terytorialnego*. Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2010, s. 6-7. Miejsce dostępu: <http://ww2.senat.pl/k7/dok/bad/2010/ot-584.pdf>.

- Chmielnicki P. (red.), *Konstytucyjny system władz publicznych*, LexisNexis, Warszawa 2010
- Dolnicki B., *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy, „Samorząd Terytorialny”* 2007, nr 1-2
- Krasnowolski A. (oprac.), *Wybrane zagadnienia z dwudziestoletniej ewolucji samorządu terytorialnego*. Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2010 (<http://ww2.senat.pl/k7/dok/bad/2010/ot-584.pdf>.)
- Kulesza M., *Wybory bezpośrednie?*, [w:] B. Mościcki (red.), *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Municipium SA, Warszawa 2008
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2002
- Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2001
- Niewiadomski Z. (red.), *System prawa administracyjnego, Podmioty administrujące*, C.H. Beck Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011, t. 6
- Sługocki J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1966
- Stec M. (red.), *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 1-2
- Tabernacka M., *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009
- Ura E., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012

