

## STATUS PRAWNY WÓJTA GMINY

### LEGAL STATUS OF THE MAYOR OF THE MUNICIPALITY

Angelika Wydra

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Polska  
e-mail: 108080@student.uthrad.pl; <https://orcid.org/0000-0002-4654-7154>

#### Abstrakt

Artykuł ma na celu prawno-administracyjną analizę pozycji wójta gminy. W pracy przedstawiony został sposób wyboru, a także kwestie odwołania wójta gminy. Celem publikacji jest analiza statusu prawnego wójta gminy. W tekście poruszone zostają kwestie wyboru i odwołania wójta gminy, a także jego zadania i kompetencje. W dalszej części przywołane zostają również ograniczenia antykorupcyjne, które dotyczą wójta gminy. W pracy wykorzystane zostaną metoda dogmatyczna, a także metoda funkcjonalizmu prawniczego. Metoda dogmatyczna posłuży do wykładni i analizy stosowania przepisów prawnych oraz sformułowania określonych wniosków. Natomiast metoda funkcjonalizmu prawniczego posłuży do analizy konkretnego stanu prawnego w orzecznictwie. W pracy uwzględniono aktualne zagadnienia prawne powołując się m.in. na: ustawę z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, ustawę z dnia 20 czerwca 2002 r. *o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*, ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych*, a także orzecznictwo oraz literaturę przedmiotu.

**Słowa kluczowe:** wybór, odwołanie, ograniczenia antykorupcyjne, absolutorium

#### Abstract

The article aims at a legal and administrative analysis of the position of the mayor of the municipality. The paper presents the method of selection, as well as the issues of dismissal of the mayor of the municipality. The aim of the publication is to analyse the legal status of the mayor of the municipality. The text addresses issues of election and dismissal of the mayor of the municipality, as well as his

role and competences. In the following, anti-corruption restrictions concerning the mayor of the municipality are also mentioned. The work will use the dogmatic method, as well as the method of legal functionalism. The dogmatic method will be used to interpret and analyse the application of legislation and to formulate specific conclusions. On the other hand, the method of legal functionalism will be used to analyse a specific legal situation in case law. The paper takes into account current legal issues with reference to, among others: the Act of 8 March 1990 on Municipal Self-Government, the Act of 20 June 2002 on the Direct Election of the Governor, the Mayor and the Mayor of the City, the Act of 5 January 2011 on the Electoral Code, the Act of 21 August 1997 on the Restriction of Business Activity by Persons Performing Public Functions, the Act of 21 November 2008 on Local Government Employees, as well as the and literature of the subject.

**Keywords:** election, dismissal, anti-corruption restrictions, discharge

## Wprowadzenie

Od przywrócenia samorządu gminnego w 1990 r. do chwili obecnej pozycja ustrojowa wójta uległa znacznym zmianom. Początkowo wójt był przewodniczącym zarządu gminy, będącego kolegialnym organem wykonawczym gminy (art. 26 ust. 1 i 2 ustawy o *samorządzie terytorialnym*<sup>1</sup>). W zarządzie gminy wójt pełnił funkcję przewodniczącego (przewodniczącego zarządu). Ustawodawca nie przewidywał żadnych wymagań w stosunku do wójta, w tym w szczególności nie określał minimalnego wieku wójta, wymagań dotyczących stażu pracy czy wykształcenia wójta. Oprócz wójta w skład zarządu gminy wchodził jego zastępcy oraz pozostali członkowie zarządu (art. 26 ust. 2 u.s.t.) [Czerw 2019, 154].

Co ważniejsze, wójt gminy funkcjonował nie tylko jako przewodniczący kolegialnego zarządu, ale równolegle – jako monokratyczny organ administracji publicznej, działający osobiście bądź za pośrednictwem podwładnych, upoważnionych przez wójta gminy do działania w jego imieniu (a nie w imieniu zarządu gminy). Nieprzerwanie od 1990 r. do dziś wójt gminy jest kierownikiem urzędu gminy, który „wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu” [Kisiel 2014, 59-60].

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie terytorialnym*, Dz. U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 [dalej: u.s.t.].

Zasadniczej zmiany pozycji ustrojowej wójta dokonała ustawa o *bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*<sup>2</sup>, określając zasady i tryb jego bezpośredniego wyboru, ale przede wszystkim dokonując zmiany modelu organu wykonawczego gminy i powierzając wójtom funkcję jednoosobowych organów wykonawczych gmin, w miejsce dotychczasowych zarządów gmin. Z przewodniczącego organu wykonawczego gminy wójt stał się organem wykonawczym gminy [Czerw 2019, 155]. Jak podkreśla R. Budzisz: „Regulacja ta zrównoważyła dominację rady gminy występującą w poprzednim ustroju gminy [...] radykalnie zmieniła też model organu wykonawczego w gminie” [Budzisz 2007, 37].

Określona przepisami u.b.w. pozycja ustrojowa wójta obowiązuje do chwili obecnej [Czerw 2019, 156]. W wyborach bezpośrednich deklarujemy poparcie dla konkretnej osoby, a nie dla danego ugrupowania politycznego. Powoduje to, że wójtowie nie angażują się w polityczne podziały. Rozwiązanie to należy uznać za pozytywne.

Celem artykułu jest analiza statusu prawnego wójta gminy. W tekście poruszone zostaną kwestie wyboru i odwołania wójta gminy, a także jego zadania i kompetencje. W dalszej części przywołane zostaną również ograniczenia antykorupcyjne, które dotyczą wójta gminy.

## 1. Wybór i odwołanie wójta gminy

Zgodnie z *Kodeksem wyborczym*<sup>3</sup> wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest wybierany w powszechnych, równych, bezpośrednich wyborach, w głosowaniu tajnym. Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma każdy obywatel polski posiadający prawo wybierania w wyborach wójta (czynne prawo wyborcze), który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat (art. 11 § 1 pkt 6 k.wyb.). Kandydat na wójta, inaczej niż kandydat na radnego, nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje. Nie może jednak kandydować jednocześnie na wójta w innej gminie [Dolnicki 2021, 99].

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o *bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Dz. U. z 2010 r., Nr 176, poz. 1191 [dalej: u.b.w.].

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*, Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 [dalej: k.wyb.].

Wybory wójtów odbywają się łącznie z innymi wyborami samorządowymi, czyli wyborami do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Procedura wyborcza może jednak w przypadku wyborów wójta trwać zdecydowanie dłużej, ponieważ w dużej części gmin, na co wskazują doświadczenia ostatnich wyborów, wybór wójta wymaga przeprowadzenia dwóch tur głosowania [Bukowski, Jędrzejewski, i Rączka 2005, 133-34].

Prawo zgłaszania kandydatów na wójta przysługuje komitetom wyborczym partii politycznych, koalicyjnym komitetom wyborczym, komitetom wyborczym organizacji, komitetom wyborczym wyborców (art. 478 § 1 k.wyb.). Kandydatów można zgłaszać do gminnej komisji wyborczej najpóźniej w trzydziestym dniu przed dniem wyborów do godziny 24:00 (art. 478 § 3 k.wyb.) [Dolnicki 2021, 99-100]. Inaczej przedstawia się system wyborczy w przypadku wyborów przedterminowych, w których wybierany jest jedynie wójt gminy. W tym bowiem przypadku wyborom takim nie towarzyszą wybory do rad gmin, a tym samym nie istnieje możliwość uzależnienia zgłoszenia kandydata na wójta od zarejestrowania odpowiedniej liczby kandydatów na radnych. W związku z powyższym, jeżeli w wyborach przedterminowych wybiera się tylko wójta, to w celu zgłoszenia kandydata na wójta komitet wyborczy musi uzyskać odpowiednie poparcie. Kolejnym krokiem w procedurze wyborczej jest rejestracja kandydata przez gminną komisję wyborczą oraz sporządzenie przez nią listy kandydatów [Bukowski, Jędrzejewski, i Rączka 2005, 134-35].

Zgodnie z k.wyb., za wybranego na wójta uważa się tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał określonej liczby ważnie oddanych głosów, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie. W ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę ważnie oddanych głosów. W przypadku, gdy więcej niż dwóch kandydatów otrzyma liczbę głosów uprawniającą do udziału w ponownym głosowaniu, o dopuszczeniu kandydata do wyborów w ponownym głosowaniu rozstrzyga większa liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów otrzymał większą liczbę głosów, a jeżeli liczba tych obwodów byłaby równa – rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą. Za wybranego w ponownym głosowaniu uważa się tego kandydata, który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów

(art. 473 § 1-5 k.wyb.). W przypadku, gdy obaj kandydaci w ponownym głosowaniu otrzymają tę samą liczbę głosów, za wybranego uważa się tego kandydata, który w większej liczbie obwodów głosowania otrzymał więcej głosów niż drugi kandydat (art. 473 § 7 k.wyb.).

Przewidziana jest również sytuacja, w której nie dojdzie do zarejestrowania żadnego kandydata. Wyboru dokonuje wówczas rada bezwzględną większością głosów swojego ustawowego składu w głosowaniu tajnym (art. 482 § 2 ustawy o *samorządzie gminnym*<sup>4</sup>). Jeżeli natomiast rada nie dokona wyboru w ciągu dwóch miesięcy od dnia wyborów, Prezes Rady Ministrów wyznacza osobę pełniącą funkcję wójta do końca kadencji (art. 482 § 9 u.s.g.) [Izdebski 2020, 279].

Nowo wybrany wójt obejmuje obowiązki z chwilą złożenia przez niego ślubowania o treści wskazanej w art. 28 ust. 1 u.s.g. przed radą gminy. Oznacza to, że ślubowanie wójta będzie ważne, gdy złoży je przed radnymi, którzy już złożyli swoje ślubowanie, na sesji rady (a nie np. na posiedzeniu komisji), przy zachowaniu przesłanki kworum. W chwili składania ślubowania wójt nie może już piastować stanowisk, o których mowa w art. 27 u.s.g. W przeciwnym razie jego ślubowanie jest nieważne, a co za tym idzie nieważne są wszystkie późniejsze podjęte przez niego czynności prawne [Augustyniak 2012, 69]. Dopiero od momentu złożenia ślubowania wójtowi przysługują pełnia praw i obowiązków zespolonych ze sprawowanym urzędem. Bez składania ślubowania wójt nie może wykonywać demokratycznie powierzonego mu przez członków gminnej wspólnoty samorządowej mandatu. Wraz ze złożeniem ślubowania przez wójta nowej kadencji dochodzi do nawiązania z nim stosunku pracy, a jednocześnie do ustania stosunku pracy z jego poprzednikiem. Do tego momentu dotychczasowy wójt pełni swoją funkcję [Maroń 2014, 130-31].

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.). Zgodnie z art. 16 u.s.g. kadencja rady gminy trwa 5 lat, licząc od dnia wyborów. Oznacza to, że kadencja wójta wynosi 5 lat [Czerw 2019, 157]. Poza szczególnym przypadkiem określonym w art. 96 ust. 2 u.s.g. (odwołanie przez Prezesa Rady Ministrów wskutek

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*, Dz. U. z 2023 r. poz. 40 [dalej: u.s.g.].

powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw i niezaprzestania naruszeń mimo wezwania) odwołać wójta można tylko w drodze referendum [Izdebski 2020, 279].

Referendum może zostać przeprowadzone z inicjatywy mieszkańców – na zasadach i w trybie określonym w ustawie o *referendum lokalnym*<sup>5</sup>, jak również z inicjatywy rady gminy. W tym drugim zakresie w art. 28a i 28b u.s.g. rozróżnia się referendum w związku z nieudzieleniem absolutorium oraz referendum z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium [tamże]. Referendum gminne w sprawie odwołania wójta może być przeprowadzone z inicjatywy rady gminy (art. 5 ust. 1b u.r.l.) lub na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy (art. 5 ust. 1a u.r.l.), przy czym zgodnie z art. 5 ust. 2 u.r.l. wniosek mieszkańców dotyczący przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta może zostać złożony po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru wójta albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji [Czerw 2015, 161].

W świetle art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 247 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*<sup>6</sup>, jeżeli uprawnienie lub obowiązek związany z wykonaniem budżetu nie zostanie przypisany jednoznacznie do żadnego z organów gminy, to organem właściwym jest organ wykonawczy, nie zaś organ stanowiący. W konsekwencji niedopuszczalne staje się uznanie, aby organ stanowiący gminy mógł w jakimkolwiek zakresie zastępować w określonej materii organ wykonawczy<sup>7</sup>. W aktualnym stanie prawnym to wójt, jako monokratyczny organ wykonawczy, jest osobiście odpowiedzialny za wykonanie budżetu w gminie. Zgodnie z art. 266 ust. 1 pkt 1 u.f.p. wójt w terminie do 31 sierpnia roku budżetowego składa informację o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze, natomiast do dnia 31 marca roku następnego sprawozdanie roczne z wykonania budżetu. Ostateczne rozliczenie wykonania budżetu następuje do 30 czerwca roku następującego

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o *referendum lokalnym*, Dz. U. z 2019 r. poz. 741 [dalej: u.r.l.].

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*, Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 [dalej: u.f.p.].

<sup>7</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 października 2019 r., sygn. akt III SA/Po 616/19, Lex nr 2736139.

po roku budżetowym [Dolnicki 2021, 102]. Ustawodawca wyraźnie postanowił w art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. o przesłankach głosowania nad uchwałą w sprawie absolutorium. Z przepisu tego wynika wprost, że jedyną faktycznie i prawnie uzasadnioną podstawą udzielenia lub nieudzielenia absolutorium jest ocena wykonania budżetu. Uchwała w sprawie absolutorium dla wójta musi być zatem podejmowana na podstawie oceny wykonania budżetu lub jego części, a więc wykonania planu dochodów, planu wydatków, w tym inwestycji, planu przychodów, planu rozchodów i innych elementów uchwały budżetowej<sup>8</sup>. Organ stanowiący przy podejmowaniu uchwały budżetowej i dokonywaniu jej zmian jest „związany” formalnie i merytorycznie inicjatywą uchwałodawczą organu wykonawczego w tym zakresie [Salachna 2007, 25].

Odwołanie wójta gminy lub zarządu związku międzygminnego jest końcowym elementem procedury, która obejmuje wezwanie wójta lub zarządu międzygminnego przez wojewodę do zaprzestania naruszeń. Jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku (okazuje się bezskuteczne), to wówczas wojewoda występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta lub zarządu związku międzygminnego; odwołania wójta lub zarządu międzygminnego dokonuje Prezes Rady Ministrów, wydając stosowne rozstrzygnięcie nadzorcze. Wówczas przychodzi kolej na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, przedstawiającego kandydata do tymczasowego pełnienia funkcji wójta lub zarządu związku międzygminnego oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Prezesa Rady Ministrów wyznaczającego osobę pełniącą funkcję wójta lub zarządu związku międzygminnego do czasu wyboru wójta lub zarządu związku międzygminnego [Kisiel 2003, 270].

Odwołanie wójta rodzi po stronie Prezesa Rady Ministrów obowiązek zarządzenia przedterminowych wyborów [tamże]. Stwierdzenie wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest zagadnieniem odrębnym, choć wiążącym się – ewentualnie, w razie uprawomocnienia się aktu (orzeczenia) fakt ten ustalającego – z koniecznością przeprowadzenia przedterminowych wyborów. Objęcie zakresem dyspozycji art. 16

---

<sup>8</sup> Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 22 lipca 2019 r., sygn. akt 88/2019, Lex nr OwSS 2020/1/86-88.

ust. 4 ustawy *Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy*<sup>9</sup> nie tylko przedterminowych wyborów, o których mowa wprost w tym przepisie, ale także stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, stanowi wyraz uprawnionej rozszerzającej wykładni tego przepisu, będący wyjątkiem od zasady bezpośredniego działania k.wyb. Rozszerzająca interpretacja analizowanego przepisu prowadzi bowiem do zagwarantowania koherencji reżimu wyborczego organów jednostek samorządu terytorialnego w świetle zasad i wartości konstytucyjnych dotyczących stabilności reguł prawa wyborczego w trakcie kadencji. Nie jest bowiem możliwy do zaakceptowania taki pogląd, że to czy wybory mogą być przeprowadzone reguluje k.wyb., natomiast samo przeprowadzenie wyborów reguluje ordynacja wyborcza<sup>10</sup>.

## 2. Zadania i kompetencje wójta gminy

Wójt jest *ex lege* organem wykonawczym gminy, co oznacza, że wykonuje zadania wynikające z treści uchwał rady gminy oraz wykonuje obowiązki prawne tylko jemu przypisane przepisami prawa. Wójt ma możliwość wydawania przepisów porządkowych, o których mowa w art. 41 ust. 2 u.s.g. Jest organem kontrolnym i nadzorczym w stosunku do organów jednostek pomocniczych gminy. Statut danej jednostki określa zakres oraz formy kontroli i nadzoru organów gminy. Wójt sprawuje również nadzór nad działalnością kierowników gminnych jednostek organizacyjnych [Augustyniak 2012, 66].

Do zadań wójta należy w szczególności: wykonywanie bieżących zadań gminy określonych przepisami prawa; kierowanie pracą urzędu i określanie zasad jego funkcjonowania; wydawanie zarządzeń wewnętrznych dotyczących funkcjonowania i działalności urzędu; udzielanie pełnomocnictw i upoważnień w sprawach należących do wyłącznej kompetencji wójta; wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników urzędu; przygotowywanie projektów uchwał rady gminy oraz określanie sposobu ich wykonywania; przedkładanie radzie gminy sprawozdań ze swojej działalności oraz z realizacji uchwał rady gminy; wydawanie decyzji w sprawach

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy*, Dz. U. Nr 21, poz. 113.

<sup>10</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2108/13, Lex nr 1530706.



indywidualnych z zakresu administracji publicznej; wydawanie przepisów porządkowych w przypadkach niecierpiących zwłoki oraz przedstawianie ich do zatwierdzenia na najbliższej sesji; opracowywanie programów rozwoju; składanie oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie gospodarowania mieniem; nadzorowanie realizacji zadań zleconych; reprezentowanie gminy na zewnątrz; przyjmowanie obywateli w sprawach skarg i wniosków; wykonywanie zadań szefa obrony cywilnej oraz gminnego zespołu zarządzania kryzysowego; administrowanie danymi osobowymi przetwarzanymi w urzędzie; zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pełnienie wobec nich funkcji zwierzchnika służbowego; wykonywanie innych zadań zastrzeżonych na rzecz wójta przepisami prawa<sup>11</sup>.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim orzekł: „Organem wykonawczym gminy jest wójt. Wójt wykonuje uchwały gminy i zadania gminy określone w przepisach prawa, w szczególności m.in. określa sposób wykonania uchwały. Określenie sposobu wykonania uchwały jest pierwszym etapem jej wykonania. Ogólnie rzecz ujmując chodzi o wskazanie m.in. środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie sposobu i harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie całości lub części zadań wynikających z uchwały. W tym względzie oznacza to, że do zadań wójta należy zdecydowanie przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków, w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały (choć organ wykonawczy jakim jest wójt czy burmistrz nie ma uprawnień do wskazania organu uchwałodawczego – rady gminy do wykonania uchwały)”<sup>12</sup>.

Zgodnie z art. 233 u.f.p. wójtowi przysługuje wyłączna inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej, o prowizorium budżetowym, o zmianie uchwały budżetowej. Bez zgody wójta rada nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej gminy zmian powodujących

---

<sup>11</sup> Regulamin Organizacyjny Gminy Gierałtowiec, s. 3, [https://bip.gieraltowice.pl/download/attachment/21794/regulamin-organizacyjny-zmiana-od-2023\\_wrzesien-2022.pdf](https://bip.gieraltowice.pl/download/attachment/21794/regulamin-organizacyjny-zmiana-od-2023_wrzesien-2022.pdf) [dostęp: 17.04.2023].

<sup>12</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 1011/09, Lex nr Lubus.2010/29/450.

zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu. Wskazany przepis stanowi wyraz podziału kompetencji obu organów jednostek samorządu terytorialnego – na zasadzie wyłączności kompetencji każdego z organów – w procesie tworzenia budżetu. Konsekwencją tego jest podział procedury tworzenia budżetu na fazę opracowania projektu uchwały budżetowej przez organ wykonawczy oraz na fazę rozpatrzenia projektu budżetu przez organ stanowiący. Z chwilą przedłożenia przez organ wykonawczy projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu, dalsze prace nad projektem uchwały budżetowej prowadzone są przez organ stanowiący. Jakiegokolwiek poprawki do projektu uchwały budżetowej winny być więc przedstawiane temu organowi w celu ewentualnego skorygowania przez ten organ ww. projektu<sup>13</sup>.

Wójtowi przysługuje również wyłączna inicjatywa sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany. Przedmiotowe projekty uchwał wójt przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej regionalnej izbie obrachunkowej (celem zaopiniowania) oraz radzie gminy. Rada podejmuje uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej nie później niż uchwałę budżetową. Rada nie może uchylić obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, jednocześnie nie podejmując nowej uchwały w tej sprawie [Augustyniak 2012, 77].

Wójt odpowiada także za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 60 ust. 1 u.s.g.) i w związku z tym przysługują mu wyłączne kompetencje w dziedzinie: zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy; emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy; dokonywania wydatków budżetowych; zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy; dysponowania rezerwami budżetu gminy; blokowania środków budżetowych (art. 60 ust. 2 u.s.g.) [Czerw 2019, 158].

Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje gminę na zewnątrz (art. 31 u.s.g.). Wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu gminy, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 u.s.g.). Jest zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu gminy oraz kierowników gminnych

---

<sup>13</sup> Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 27 września 2011 r., sygn. akt 265/K/11, Lex nr 1726104.

jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 u.s.g.). Posiada także bardzo istotne uprawnienie – nadaje urzędowi gminy regulamin organizacyjny, określający organizację i zasady funkcjonowania urzędu (art. 33 ust. 2 u.s.g.).

W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewoda Dolnośląski wskazał, że „wójt jest wyłącznie uprawnionym organem do reprezentowania lokalnej wspólnoty samorządowej w sferze publicznoprawnej (składania oświadczeń woli oraz reprezentacji gminy w stosunkach z zewnętrznymi organami administracji publicznej). Ponadto wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem reprezentującym gminę w stosunkach cywilnoprawnych (np. w przypadku, gdy gmina występuje w obrocie prawnym jako właściciel) i składania oświadczeń woli w zakresie umów dotyczących np. zbywania, nabywania lub obciążania mienia komunalnego”<sup>14</sup>.

Rola i zadania kierownika jednostki w sposób ścisły powiązane są z kompetencjami, w jakie wyposażony jest on na gruncie normatywnym. Biorąc pod uwagę założenia kontroli zarządczej, w punkcie wyjścia można stwierdzić, że kierownik (wójt) powinien zapewnić (na poziomie działania swojej jednostki) adekwatne, skuteczne i efektywne funkcjonowanie działań służących wykonaniu celów i zadań jednostki w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. W rezultacie ponosił będzie odpowiedzialność za efekty tych działań i będzie to odpowiedzialność-rozliczalność dotkliwa poprzez stworzenie radzie gminy możliwości zainicjowania odwołania wójta w trybie art. 28 u.s.g. (nieudzielenie absolutorium), art. 28aa ust. 10 u.s.g. (nieudzielenie wotum zaufania), art. 28b u.s.g. (referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi wotum zaufania) [Małecka-Łyszczek 2019, 331].

Ustawodawca wyraźnie postanowił w art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. o przesłankach głosowania nad uchwałą w sprawie absolutorium. Z przepisu tego wynika wprost, że jedyną faktycznie i prawnie uzasadnioną podstawą udzielenia lub nieudzielenia absolutorium jest ocena wykonania budżetu. Uchwała w sprawie absolutorium dla wójta musi być zatem podejmowana na podstawie oceny wykonania budżetu lub jego części, a więc wykonania planu dochodów, planu wydatków, w tym inwestycji, planu przychodów,

---

<sup>14</sup> Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 września 2009 r., sygn. akt NK.II.0911-19/448/09, Lex nr Dolno.2009/160/2997.

planu rozchodów i innych elementów uchwały budżetowej<sup>15</sup>. Ponadto należy wziąć pod uwagę również stosowne regulacje u.r.l., które stwarzają możliwość odwołania wójta z inicjatywy mieszkańców.

W myśl wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania, procedowanie nad odrębną uchwałą w przedmiocie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania jest zbędne. Podjęcie odrębnej uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania stanowi wprawdzie naruszenie prawa, jednak jest to defekt w istocie prawnie obojętny<sup>16</sup>.

Za bezsporną trzeba uznać kompetencję wójta do podejmowania czynności o charakterze zarządczym dotyczących nieruchomości gminnych. Wynika to z przytoczonych przepisów u.s.g. Rola rady gminy sprowadza się w tym zakresie do określenia zasad, które organ wykonawczy jest zobowiązany respektować. W sytuacji, gdy zasady gospodarowania danej nieruchomości zostały określone w uchwale rady i uchwała ta wciąż obowiązuje, wójt jako organ wykonawczy może je realizować w dowolny sposób, wykorzystując w tym celu dozwolone prawne formy działania. Taką prawną formą działania może być np. umowa zmieniająca warunki użytkowania nieruchomości. Działania organu wykonawczego muszą jednak znajdować oparcie w uchwale rady gminy, która określa zasady tych działań. Obciążenie prawa własności (ustanowienie użytkowania) jest wprawdzie czynnością rozporządzającą (a więc przekraczającą zwykły zarząd), ale w myśl art. 18 u.s.g. do kompetencji organu stanowiącego należy wyłącznie określenie zasad owego obciążenia; wszystkie czynności zmierzające do obciążenia nieruchomości przepis przekazuje do kompetencji organu wykonawczego. Należy zatem uznać, że wójt, działając w granicach upoważnienia wynikającego z uchwały rady (na podstawie określonych w niej zasad), nie przekracza zakresu zwykłego zarządu i dokonane przez niego czynności (podpisanie porozumienia, umowy) nie mogą być uznane za sprzeczne z prawem [Dolnicki 2007, 55-56].

---

<sup>15</sup> Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 22 lipca 2019 r., sygn. akt 88/2019, Lex nr OwSS 2020/1/86-88.

<sup>16</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 18 marca 2021 r., sygn. akt III SA/Lu 915/20, Lex nr 3209251.

Do kompetencji wójta trzeba też zaliczyć prawo do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 39 ust. 1 u.s.g.). Chodzi tu bez wątplenia o decyzje administracyjne w rozumieniu art. 1 pkt 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego*<sup>17</sup>. Może również chodzić o akty indywidualne skierowane do konkretnego adresata, lecz wydawane według procedur odrębnych od k.p.a. Zgodnie z przepisami ustawy *Prawo o aktach stanu cywilnego*<sup>18</sup> wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu stanu cywilnego.

### 3. Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące wójta

Ustawy wprowadzają *incompatibilitas*, czyli niepołączalność funkcji członka organu wykonawczego z innymi stanowiskami. Zakazy te związane są bądź z próbą uniknięcia konfliktu interesów pomiędzy określonymi stanowiskami, bądź niepołączalnością czasochłonnych funkcji publicznych [Bukowski, Jędrzejewski, i Rączka 2005, 210].

Zakazy łączenia pewnych funkcji z innymi funkcjami lub prowadzeniem działalności gospodarczej mieszczą się w pojęciu zasady *incomptibilitas*. Nie stanowią one ograniczenia biernego prawa wyborczego, nie decydują o zdolności do kandydowania i nie stoją na przeszkodzie ubiegania się o mandat, lecz odnoszą się do sytuacji zaistniałej po wyborze (po uzyskaniu mandatu) i w konsekwencji zmuszają do wyboru pomiędzy mandatem a dotychczasowym zatrudnieniem, funkcją bądź zajęciem<sup>19</sup>.

Bardzo istotne przepisy o charakterze antykorupcyjnym wynikają z ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*<sup>20</sup> oraz ustaw ustrojowych. Mają one charakter nie tylko wyłącznie antykorupcyjny, ale też ograniczający powiązania typu majątkowego. Dotyczą one członków organów wykonawczych oraz

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 [dalej: k.p.a.].

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. *Prawo o aktach stanu cywilnego*, Dz. U. z 2022 r. poz. 1681.

<sup>19</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 listopada 2012 r., sygn. akt II Sa/Go 770/12, Lex nr 1249002.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, Dz. U. z 2022 r. poz. 1110 [dalej: u.antykorup.].

ich małżonków. Do tych pierwszych odnoszą się zakazy: pełnienia funkcji członka zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółek prawa handlowego; zatrudnienia lub wykonywania innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność; pełnienia funkcji członka zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółdzielni, z wyjątkiem rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej; pełnienia funkcji członka zarządu fundacji prowadzących działalność gospodarczą; posiadania w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek; prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzania taką działalnością lub bycia przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego [tamże, 211].

O ile zatem na stanowisko wójta zostanie wybrana osoba zatrudniona w spółce prawa handlowego lub wykonująca w niej inne zajęcia, to jest ona uprawniona do skorzystania z urlopu bezpłatnego. Jakkolwiek urlop bezpłatny jest okresem zawieszenia praw i obowiązków stron stosunku pracy, to jednak osoba wybrana do pełnienia funkcji organu wykonawczego w samorządzie terytorialnym, w istocie zatrudniona – co należy podkreślić – w spółce prawa handlowego, powinna zostać poddana sprawdzeniu, czy nie występuje kolizja jej zatrudnienia z normą określoną w art. 4 pkt 2 u. antykorup.<sup>21</sup>

Zgodnie z art. 4 u. antykorup. osoby podlegające ograniczeniom antykorupcyjnym w okresie sprawowania funkcji nie mogą między innymi zasiadać w organach spółek prawa handlowego. Wyjątek od tej zasady ustanawia art. 6 ust. 1 u. antykorup., w myśl którego zakaz zajmowania stanowisk w organach spółek, o którym mowa w art. 4 pkt 1 u. antykorup. nie dotyczy osób wymienionych w art. 2 pkt 1, 2, 3a, 3c i 6-10, o ile zostały zgłoszone do objęcia takich stanowisk w spółce prawa handlowego przez: Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, spółki, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, jednostki

---

<sup>21</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 21 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Sz 252/20, Lex nr 3028199.

samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego; osoby te nie mogą zostać zgłoszone do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego z udziałem podmiotów zgłaszających te osoby<sup>22</sup>.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu przepis art. 4 ust. 3 w związku z art. 2 pkt 6 u.antykorup. stanowi, iż wójt nie może być członkiem rad nadzorczych spółdzielni, natomiast w art. 2 pkt 1 ustawy o *funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających*<sup>23</sup> bank spółdzielczy został określony jako bank będący spółdzielnią, do którego w zakresie nieuregulowanym tą ustawą oraz prawem bankowym znajdują zastosowanie przepisy prawa spółdzielczego. Z tego względu zakaz określony w u.antykorup. obejmuje również funkcje w organach banku spółdzielczego<sup>24</sup>.

Ponadto należy również zwrócić uwagę na ograniczenia, które zostały przewidziane w art. 26 ustawy o *pracownikach samorządowych*<sup>25</sup>. Zgodnie z przedmiotowym przepisem, małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli nie mogą być zatrudnieni w jednostkach, o których mowa w art. 2, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej. Przepis ten służy realizacji zasady bezstronnego działania oraz przeciwdziałania zjawisku nepotyzmu i korupcji. Pracownik samorządowy powinien wykonywać swoje zadania w sposób bezstronny, wolny od powiązań rodzinnych oraz niezależny od nacisków zewnętrznych. Wprowadzenie tego rodzaju zakazu ma podstawy ustawowe ze względu na ograniczenie zasady równego dostępu do służby publicznej. Wyrażony w art. 26 u.p.s. zakaz ma charakter bezwzględnie obowiązujący, wykluczający swobodne uznanie [Szewczyk 2012, 62-63].

---

<sup>22</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 16 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 280/17, Lex nr 2617647.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o *funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających*, Dz. U. Nr 119, poz. 1252 z późn. zm.

<sup>24</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 6 czerwca 2005 r., sygn. akt II SA/Op 107/05, Lex nr 871235.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o *pracownikach samorządowych*, Dz. U. z 2022 r. poz. 530 [dalej: u.p.s.].

Naruszenie powyższych zakazów powoduje obowiązek organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta najpóźniej po upływie miesiąca od dnia wystąpienia przesłanek wygaśnięcia mandatu lub od dnia, w którym przewodniczący rady uzyskał informacje o przyczynie odwołania. W przypadku gminy przed podjęciem uchwały w tej sprawie rada musi umożliwić wójtowi złożenie wyjaśnień. Jeżeli członek organu wykonawczego przed dniem wyboru pełnił wyżej wymienione funkcje lub prowadził działalność gospodarczą, ma obowiązek w ciągu 3 miesięcy od dnia wyboru zrzec się funkcji lub zaprzestać prowadzenia działalności gospodarczej. W przypadku niewypełnienia tego obowiązku rada stwierdza wygaśnięcie mandatu wójta lub odwołuje taką osobę najpóźniej w ciągu miesiąca od upływu wyżej określonego trzymiesięcznego terminu. Odwołanie to jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 *Kodeksu pracy*<sup>26</sup> [Bukowski, Jędrzejewski, i Rączka 2005, 212].

## Zakończenie

Istnieją poważne wątpliwości odnośnie wymagań, które trzeba spełnić, aby móc kandydować na stanowisko wójta – k.wyb. określa jedynie, że kandydat na wójta musi być obywatelem Polski, posiadać prawo wybierania w tych wyborach oraz najpóźniej w dniu wyborów kończyć 25 lat. Nie określa żadnych wymagań co do minimalnego wykształcenia, którym powinien się legitymować kandydat ani posiadanego przez niego doświadczenia zawodowego. Ze względu na ważność funkcji wójta, należałoby doprecyzować te kwestie w akcie prawnym i ustanowić kryterium minimum 3 lat doświadczenia zawodowego na stanowisku kierowniczym oraz ukończenie studiów pierwszego stopnia z dziedziny nauk administracyjnych, ekonomicznych lub prawnych.

Za zasadne uważa się ograniczenia antykorupcyjne dotyczące wójta. Powodują one, że niejako wójt otrzymuje większe zaufanie wyborców odnośnie do sprawowanej przez niego funkcji. Ponadto sprawowanie wyłącznie jednej funkcji powoduje, że wójt może się w pełni skupić na powierzonych

---

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy*, Dz. U. z 2022 r. poz. 1510.



mu zadaniach i nic nie przeszkadza mu w wykonywaniu obowiązków z jak najlepszym rezultatem.

Nadal należy szukać rozwiązań ustrojowych, które w jak najszerszym zakresie umożliwią realizację podstawowych zadań stawianych wójtowi jako organowi wykonawczemu gminy, ale również takich, które nie spowodują zachwiania relacji między organami wykonawczymi, obywatelami oraz ich reprezentantami. Jednak nie należy się spieszyć z poszukiwaniem takich koncepcji. Nie powinny być one ustalane doraźnie i w pośpiechu, a raczej należy dołożyć wszelkich starań, aby były one trwalsze, uwzględniały poglądy doktryny oraz głosy członków samorządu.

### PIŚMIENNICTWO

- Augustyniak, Monika. 2012. *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Budzisz, Rafał. 2007. „Kilka uwag w dyskusji nad modelem organu wykonawczego w gminie.” *Samorząd Terytorialny* nr 1-2:37-49.
- Bukowski, Zbigniew, Tomasz Jędrzejewski, i Piotr Rączka. 2005. *Ustrój samorządu terytorialnego*. Wyd. 2. Toruń: Wydawnictwo „Dom organizatora”.
- Czerw, Jarosław. 2015. „Referendum w sprawie odwołania wójta – instrument nadzoru społeczności lokalnej nad wójtem.” *Przegląd Prawa Publicznego* nr 7-8:160-69.
- Czerw, Jarosław. 2019. „Pozycja ustrojowa wójta – stan aktualny i propozycje zmian w wybranych obszarach.” W *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. Bogdan Dolnicki, 154-64. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Dolnicki, Bogdan. 2007. „Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy.” *Samorząd Terytorialny* nr 1-2:50-58.
- Dolnicki, Bogdan. 2021. *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Izdebski, Hubert. 2020. *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Kisiel, Wiesław. 2003. *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Lexis Nexis.
- Kisiel, Wiesław. 2014. „Wójt gminy: 30-letnia ewolucja i pytania o przyszłość organu.” W *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. Mirosław Stec, i Katarzyna Małysa-Sulińska, 58-73. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.

- Małecka-Łyszczek, Magdalena. 2019. „Pozycja prawna wójta jako kierownika kontroli zarządczej w gminie.” W *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. Bogdan Dolnicki, 322-37. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Maroń, Grzegorz. 2014. „Instytucja ślubowania wójta w polskim porządku prawnym.” *Samorząd Terytorialny* nr 7-8:129-40.
- Salachna, Joanna. 2007. „Procedura uchwalania budżetu i jego zmian – kompetencje organów wykonawczych i stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.” *Finanse Komunalne* nr 5:19-27.
- Szewczyk, Helena. 2012. „Zakazy i ograniczenia antykorupcyjne w ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.” *Samorząd Terytorialny* nr 11:62-74.