

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(8)2024 • DOI: 10.17951/ppa.2024.8.23-47

UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

GRZEGORZ GAJEWSKI

ggajewski75@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0009-0499-7921>

## Status zastępcy wójta w polskim systemie prawnym

*The Status of a Deputy Head of the Municipality  
in the Polish Legal System*

### Wprowadzenie

W dniu 27 października 2002 r. w polskim systemie prawnym pojawiły się wprowadzone ustawą z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym<sup>1</sup> zmiany, które w sposób fundamentalny zmieniły zasady funkcjonowania samorządów gminnych w Polsce. Tego samego dnia odbyły się wybory do organów samorządu terytorialnego, w tym – po raz pierwszy po 1989 r. – w wyborach powszechnych i bezpośrednich dokonano wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

---

<sup>1</sup> Dz.U. 2002, nr 23, poz. 220.

Przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>2</sup> w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 października 2002 r.<sup>3</sup> stanowiły, że rolę organu wykonawczego gminy pełnił kolegialny zarząd, w skład którego wchodziło – w zależności od wielkości danej gminy – od 3 do 5 osób. Wójt wybierany był przez radę gminy, która miała również uprawnienia do wyboru – na wniosek wójta – jego zastępcy. Rada gminy posiadała także wyłączne kompetencje do odwołania poszczególnych członków zarządu gminy. Taki stan rzeczy powodował, że zarówno wójt, jak i jego zastępca formalnie podporządkowani byli radzie gminy, a co za tym idzie wójt nie był formalnie przełożonym swojego zastępcy<sup>4</sup>, nie miał więc też formalnego wpływu i nadzoru nad podejmowanymi przez niego decyzjami, co z kolei mogło powodować rozdzwięk w działalności organu wykonawczego gminy.

Likwidacja zarządu jako kolegiального organu wykonawczego gminy oraz powierzenie pełni jego kompetencji wybieranemu w wyborach powszechnych wójtowi jako monokratycznemu organowi wykonawczemu pociągnęły za sobą daleko idące zmiany również dla prawnej pozycji zastępcy wójta. Przede wszystkim przestał być autonomicznym członkiem organu wykonawczego gminy, stał się natomiast pracownikiem samorządowym podległym na mocy art. 33 ust. 5 u.s.g. powołującemu go wójtowi, który – jak z kolei wynika z treści art. 33 ust. 3 u.s.g. – z mocy ustawy pełni funkcję kierownika urzędu gminy. Mimo że od dnia wejścia w życie opisanych wyżej zmian minęło prawie 22 lata, pozycja zastępcy wójta w strukturze samorządu terytorialnego gminy nadal budzi wiele kontrowersji, poczynając od konieczności powoływania zastępcy wójta w gminie, poprzez jego pozycję w strukturze samorządu gminnego, na przejęciu kompetencji wójta w czasie, kiedy ten nie może wykonywać swoich obowiązków, kończąc.

Właśnie te trzy zagadnienia stanowią oś analizy statusu prawnego zastępcy wójta w obowiązującym aktualnie systemie prawnym. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie najważniejszych problemów i wątpliwości związanych z pozycją zastępcy wójta oraz jego funkcjonowaniem w samorządzie gminnym. Biorąc pod uwagę treść art. 11a ust. 3 u.s.g., na potrzeby tego opracowania określenie „wójt” odnosi się także do burmistrza oraz prezydenta miasta.

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. 2024, poz. 609, ze zm., dalej: u.s.g.

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591.

<sup>4</sup> P. Chmielnicki, *Komentarz do art. 26a, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.

## Powołanie zastępcy wójta – obowiązek czy uprawnienie?

W wielu przypadkach, szczególnie jeżeli chodzi o niewielkie, niezamożne gminy wiejskie i wiejsko-miejskie, argumenty natury ekonomicznej powodują, że wójtowie rezygnują z powoływania swoich zastępców. Dla przykładu w liczącym osiem gmin powiecie opatowskim (województwo świętokrzyskie) aż w czterech gminach (Baćkowice<sup>5</sup>, Iwaniska<sup>6</sup>, Wojciechowice<sup>7</sup>, Tarłów<sup>8</sup>) wójtowie nie powoływali swoich zastępców, natomiast w kolejnych trzech (Lipnik, Opatów, Sadowie) zastępcy zostali powołani dopiero w trakcie minionej kadencji (2018–2024), przy czym w gminach Lipnik<sup>9</sup> i Sadowie<sup>10</sup> zastępcy wójtów pełnią jednocześnie funkcje sekretarzy gmin. Z powyższego wynika, że praktyka swoistego dostosowywania przepisów prawa do możliwości finansowych oraz aktualnych potrzeb samorządów gminnych jest powszechna, ponieważ – jak już zostało powiedziane – spośród ośmiu gmin podanego jako przykład powiatu opatowskiego tylko w dwóch (Opatów, Ożarów) zastępcy wójtów pełnią swoje funkcje w pełnym wymiarze czasu pracy, podczas gdy w pozostałych nie ma ich w ogóle lub łączą swoje obowiązki z obowiązkami sekretarzy gmin.

Kierując się wykładnią językową przepisów art. 26a i 28g u.s.g., należałoby uznać, że w świetle obowiązującego prawa sytuacja, w której wójt nie powołuje swojego zastępcy, jest niedopuszczalna<sup>11</sup>. Samo literalne brzmienie art. 26a ust. 1 u.s.g. – „wójt w drodze zarządzenia powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców oraz określa ich liczbę” – wskazuje, że ustawodawca wprowadził obowiązek utworzenia stanowiska zastępcy wójta, pozostawiając wójtowi dowolność decyzyjną jedynie, jeśli chodzi o liczbę zastępców w gminach, w których liczba mieszkańców przekracza 20 tys. osób<sup>12</sup>. Takie stanowisko zajął też Sąd Najwyższy, który w uzasadnieniu do wyroku stwierdził: „Zgodnie z art. 26a ust. 1 u.s.g., dodanym przez art. 43 pkt 16 ustawy z 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, wójt (odpowiednio; burmistrz i prezydent miasta – art. 11a ust. 3 ustawy), w drodze zarządzenia powołuje oraz odwołuje

<sup>5</sup> <http://backowice-gmina.pl/samorząd/władze-gminy> (dostęp: 31.07.2024).

<sup>6</sup> <http://www.iwaniska.eu/gmina-iwaniska/władze-gminy-iwaniska> (dostęp: 31.07.2024).

<sup>7</sup> [https://www.wojciechowice.com.pl/strona-133-urząd\\_gminy.html](https://www.wojciechowice.com.pl/strona-133-urząd_gminy.html) (dostęp: 31.07.2024).

<sup>8</sup> <https://tarlow.pl/władze-gminy.html> (dostęp: 31.07.2024).

<sup>9</sup> Pomimo powołania osoby zatrudnionej na stanowisku sekretarza do pełnienia funkcji zastępcy wójta wiosną 2019 r., do dnia 4 sierpnia 2024 r. zarządzenie wójta w tym przedmiocie nie zostało opublikowane na stronach internetowych Urzędu Gminy w Lipniku.

<sup>10</sup> <https://sadowie.pl/urząd-gminy/pracownicy> (dostęp: 31.07.2024).

<sup>11</sup> Tak Ł. Zygmunt, *Powołanie zastępcy wójta – czy jest obligatoryjne*, 31.01.2024, <https://wspolnota.org.pl/newsletter/powolanie-zastepcy-wojta-czy-jest-obligatoryjne> (dostęp: 7.08.2024).

<sup>12</sup> Wykładnia językowa art. 26a ust. 2 u.s.g. wskazuje, że ustawodawca ustalił jedynie maksymalną liczbę zastępców wójta dla gmin o określonej liczbie mieszkańców.

swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę. Z brzmienia powołanego przepisu wynika, że utworzenie stanowiska zastępcy prezydenta miasta jest obligatoryjne. Prezydent miasta jest zobowiązany powołać przynajmniej jednego swojego zastępcę. Ich maksymalna liczba zależy od wielkości miasta, lecz powołanie kolejnych zastępców jest fakultatywne i pozostawione uznaniu organu wykonawczego miasta<sup>13</sup>.

Argumenty wypływające z zastosowania wykładni językowej art. 26a u.s.g. znajdują jednak również zwolennicy tezy o braku ustawowego obowiązku powoływania zastępcy wójta, według których o ile sformułowanie „wójt powołuje swojego zastępcę lub zastępców” stanowi imperatyw, o tyle w taki sam sposób należy interpretować sformułowanie „wójt odwołuje swojego zastępcę lub zastępców”. Idąc tym tokiem myślenia, oparcie się wyłącznie na wykładni językowej – przy pominięciu wykładni celowościowej i funkcjonalnej – interpretowanego przepisu prowadziłoby do wniosku, że wójt ma prawny obowiązek powołania swojego zastępcy, a następnie jego odwołania, ponownego powołania, odwołania i tak bez końca<sup>14</sup>. Oczywiście byłaby to sytuacja absurdalna i nie ulega wątpliwości, że nie było intencją ustawodawcy wprowadzenie do porządku prawnego takiego rozwiązania.

Rozważając istnienie prawnego obowiązku powołania zastępcy wójta, należy zastanowić się, jaki cel mógł przyświecać ustawodawcy przy konstruowaniu przepisów regulujących jego funkcjonowanie. Należy pamiętać, że – jak już wspomniano – nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym, która weszła w życie 27 października 2002 r., zastąpiła kolegialny organ wykonawczy w gminie, jakim był zarząd organem jednoosobowym, czyli wójtem. Jednocześnie ustawodawca nie dopuścił możliwości utworzenia w drodze regulacji statutowych innego poza wójtem organu wykonawczego, definiując jednoznacznie w treści art. 26 ust. 1 u.s.g., że wójt jest jedynym podmiotem o kompetencjach władzy wykonawczej w gminie.

Wprowadzenie monokratycznego organu wykonawczego w gminie pociągnęło jednak za sobą ryzyko związane z zachowaniem ciągłości funkcjonowania samorządu gminnego w przypadku braku możliwości pełnienia obowiązków przez pochodzącego z wyborów powszechnych wójta. Problematyka ta zostanie szerzej poruszona w dalszej części opracowania, natomiast w tym miejscu warto pokrótce zastanowić się nad regulacją zawartą w art. 28g ust. 2 u.s.g., która daje silny argument zwolennikom tezy o braku obowiązku powoływania zastępcy wójta. Przepis ten reguluje sytuację, w której zastępca wójta nie został ustanowiony, a sam wójt nie ma możliwości wykonywania swoich zadań. W takim wypadku –

<sup>13</sup> Wyrok SN z dnia 12 listopada 2014 r., II PK 24/14, LEX nr 1621336.

<sup>14</sup> A. Szewc, *Komentarz do art. 26a*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX/el. 2012.

zgodnie z art. 28h u.s.g. – osobę, która przejmuje zadania i kompetencje wójta, wyznacza Prezes Rady Ministrów na wniosek właściwego terytorialnie wojewody, z czego część wójtów wywodzi, że przepis ten *de facto* wskazuje na brak istnienia obowiązku powoływania zastępcy.

Właściwe wydaje się stanowisko, zgodnie z którym wywodzenie z przytoczonego powyżej przepisu argumentu o dopuszczeniu przez ustawodawcę możliwości rezygnacji z utworzenia stanowiska zastępcy wójta jest nieuprawnione. Prezes Rady Ministrów jest organem administracji rządowej i zapewne nie było intencją ustawodawcy, aby w realizacji idei decentralizacji państwa poprzez utworzenie silnego samorządu terytorialnego powierzać organowi administracji rządowej zadania z zakresu kompetencji organów samorządu. Dlatego też ustawowe upoważnienie Prezesa Rady Ministrów do wyznaczenia w określonych przypadkach osoby wykonującej zadania wójta należy traktować wyłącznie jako zabezpieczenie możliwości funkcjonowania samorządu w sytuacji braku organu wykonawczego, a także jako realizację wynikającego z art. 148 pkt 6 oraz art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>15</sup> uprawnienia Prezesa Rady Ministrów do nadzoru nad działalnością samorządu w przypadku, gdyby wójt z określonych powodów nie mógł pełnić swojej funkcji, a przedtem – wbrew obowiązkowi – celowo nie wyznaczył swojego zastępcy, bądź też gdyby z uwagi na np. zbyt krótki okres, jaki upłynął od złożenia ślubowania i objęcia przez niego urzędu, nie zdążył jeszcze tego uczynić<sup>16</sup>. W podobnym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, podnosząc, że „w przypadku prawidłowego wykonywania funkcji przez organ wykonawczy gminy, zakłada automatyczne przejście jego kompetencji przez wyznaczonego przez niego zastępcę lub pierwszego zastępcę, czyli przez osobę obdarzaną największym zaufaniem. Tym samym jest to gwarancja wykonywania zadań i kompetencji zgodnie z intencjami piastuna organu wykonawczego gminy. Jednocześnie prawodawca przewidział sytuację awaryjną, związaną z wadliwym wykonywaniem funkcji organu wykonawczego gminy, a sprowadzającą się do braku wskazania zastępcy lub pierwszego zastępcy. W tego typu przypadkach ustawodawca założył, że kompetencje organu wykonawczego gminy będzie pełniła osoba wskazana przez Prezesa Rady Ministrów. Tym samym jest to unor-

<sup>15</sup> Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>16</sup> Według J. Jagielskiego (*Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 12) nadzór to kontrola połączona z prawną możliwością władczej ingerencji wobec podmiotu poddanego działaniu nadzorcemu. Podobnie Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 5 października 1994 r. (W 1/94, Dz.U. 1994, nr 113, poz. 551, s. 17) stwierdza, że nadzór to określone procedury, stwarzające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalenia stanu faktycznego oraz korygowania działalności organu nadzorowanego.

mowanie asekuracyjne, a nie zmierzające do przejęcia przez organy nadzoru funkcji organu wykonawczego gminy<sup>17</sup>.

Kolejnym argumentem, który może przemawiać na korzyść zwolenników tezy o braku istnienia obowiązku powołania zastępcy wójta, jest brak jakiejkolwiek sankcji za jego niepowołanie, jak również brak uregulowań prawnych cedujących na organ nadzoru (tj. na Prezesa Rady Ministrów lub wojewodę) uprawnień do wyznaczenia osoby, która będzie pełniła funkcję zastępcy wójta w przypadku niepowołania takiej osoby w określonym terminie przez samego wójta. Analizując przepisy dotyczące kwestii powołania zastępcy wójta, dojdziemy jednak do wniosku, że mają one charakter ustrojowy, a te ze swej natury nie przewidują sankcji związanej z ich nieprzestrzeganiem<sup>18</sup>. W mojej opinii, biorąc pod uwagę zakładaną przez ustawodawcę oraz zagwarantowaną w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, niewłaściwe byłoby również wprowadzenie do obrotu prawnego możliwości wydania przez Prezesa Rady Ministrów lub wojewodę (jako organów nadzoru nad działalnością samorządu gminnego) zarządzenia zastępczego w przedmiocie powołania zastępcy wójta. W tym przypadku dochodziłoby bowiem do naruszenia w obrębie władzy wykonawczej samodzielności samorządu gminnego, którą orzecznictwo sądów administracyjnych uznaje jako „podstawową, immanentną cechę samorządu gminnego, która dotyczy zarówno prawnopublicznej, jak i prawno Prywatnej sfery jego działalności. Jest też wartością chronioną Konstytucją RP jako jeden z fundamentów ustroju terytorialnego Państwa (...). Gmina podejmuje czynności prawne i faktyczne, kierując się wyłącznie przepisami prawa i własną wolą wyrażoną w ustawowej formie przez jej organy pochodzące z wyboru lub wolą członków wspólnoty gminnej wyrażoną w formie referendum lokalnego<sup>19</sup>.

Również w piśmiennictwie szeroko prezentowane jest stanowisko, że administracja rządowa nie może dowolnie kreować polityki samorządu terytorialnego oraz wpływać na jego wewnętrzny ustrój. Przyznanie organowi nadzoru kompetencji do wpływania na politykę kadrową organów samorządu terytorialnego, wybranych w drodze wyborów lokalnych, stanowiłoby zaprzeczenie idei samorządności, która wraz z niezależnością stanowi przeciw istotę samorządu. Słusznie zauważa T. Lewandowski, że „organy samorządu nie mogą być utożsamiane z organami administracji rządowej, (...) samodzielność samorządu obejmuje wszystkie sfery jego działania. Jednostki samorządowe mają prawo do decydowania, w granicach ustaw, o swym wewnętrznym ustroju i posiadają

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 czerwca 2010 r., IV SA/GI 279/10, LEX nr 651001.

<sup>18</sup> T. Lewandowski, *Zastępca wójta*, LEX/el. 2011.

<sup>19</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 marca 2018 r., III SA/Gd 125/18, LEX nr 2473988.



też prawo do samodzielnego kreowania swoich organów”<sup>20</sup>. W podobnym tonie wypowiada się P. Chmielnicki, wskazując, że „organy nadzoru mają rozstrzygać kwestie prawne w interesie ochrony porządku prawnego, a nie brać same odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów, do czego prowadzi zastosowanie środka zastępującego akt organu samorządu”<sup>21</sup>.

Rozważając argumenty przemawiające za celowością braku ustawowego upoważnienia organu nadzoru do wydawania zarządzeń zastępczych w przedmiocie powołania zastępcy wójta, należy również zwrócić szczególną uwagę na charakter tej funkcji. Zastępca wójta jest przecież najbliższym współpracownikiem wójta, realizującym określoną przez wójta strategię zarządzania gminą, a ponadto w powszechnej (choć nieosadzonej w realiach prawnych) opinii społecznej posiada te same kompetencje co wójt, w związku z czym powinien cieszyć się jego absolutnym zaufaniem. Analizując to zagadnienie, nie można nie zwrócić uwagi zarówno na fakt dopuszczenia prawnej możliwości powołania zastępcy wójta z pominięciem obowiązującej w przypadku zatrudniania pozostałych pracowników samorządowych procedury konkursowej, jak i na przyznanie wójtowi możliwości odwołania swojego zastępcy w każdym czasie bez konieczności uzasadnienia takiej decyzji. Te okoliczności wskazują jednoznacznie, że zamiarem ustawodawcy było umożliwienie wójtowi współpracy z taką osobą, która będzie dla niego najbardziej odpowiednia, a jednocześnie umożliwienie mu zakończenia współpracy z chwilą, gdy dana osoba przestanie spełniać jego oczekiwania. W tym świetle trudno sobie wyobrazić dobrą współpracę i zaufanie pomiędzy pochodzącym z wyborów powszechnych wójtem a zastępcą narzuconym mu przez organ nadzoru będący częścią administracji rządowej, która z natury rzeczy nie powinna ingerować w sprawy zastrzeżone dla kompetencji samorządów. Nie sposób więc uznać za słuszną argumentacji, zgodnie z którą brak istnienia sankcji za niepowołanie wójta bądź brak regulacji upoważniających organ nadzoru do wydania zarządzenia zastępczego w tym przedmiocie można by traktować za wystarczające uzasadnienie do stwierdzenia braku ustawowego obowiązku powołania zastępcy wójta.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że zamiarem ustawodawcy było ustanowienie obowiązku powołania co najmniej jednego zastępcy wójta po to, aby zapobiec sytuacji, w której „wcześniejsze wygaśnięcie mandatu lub przeszkoda w sprawowaniu czynności może doprowadzić do sytuacji, w której gmina może zostać pozbawiona kierownictwa, tj. osoby, która

<sup>20</sup> T. Lewandowski, *Komentarz do art. 165 ust. 2 Konstytucji RP*, [w:] *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego*, LEX/el. 2011.

<sup>21</sup> P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 245.

ostatecznie podejmuje najważniejsze decyzje co do prowadzenia bieżących spraw gminy i w ramach swych kompetencji wciela je w życie. W dłuższej perspektywie czasu może to znacznie utrudnić lub wręcz sparaliżować wykonywanie bieżącej działalności przez gminę<sup>22</sup>. Powołanie zastępcy wójta powoduje, że w określonych ustawą przypadkach, w których wójt nie może osobiście sprawować swojej funkcji, jego zastępca przejmuje obowiązki wójta *ex lege* i w trybie natychmiastowym, co umożliwi niezakłócone działanie organu wykonawczego samorządu gminnego. Sytuacja komplikuje się w przypadku konieczności oczekiwania (nierzadko trwającego kilka lub kilkanaście dni) na wyznaczenie osoby pełniącej funkcję wójta przez Prezesa Rady Ministrów, ponieważ samorząd gminny pozbawiony w tym okresie organu wykonawczego *de facto* nie ma możliwości funkcjonowania.

Stojąc na stanowisku istnienia prawnego obowiązku powołania zastępcy wójta, należy się zastanowić nad bardzo istotną dla małych i niezbyt zamożnych samorządów kwestią, mianowicie nad tym, czy dopuszczalne jest wykonywanie przez jedną osobę funkcji sekretarza gminy i zastępcy wójta. Takie rozwiązanie już jest często stosowane w gminach wiejskich o niewielkim dochodzie, dla których utrzymanie dwóch wysoko opłacanych etatów (sekretarza i zastępcy wójta) stanowiłoby znaczne obciążenie finansowe, a dodatkowo – biorąc pod uwagę mniejsze obciążenie niewielkich gmin zadaniami – byłoby nieuzasadnione ekonomicznie.

Katalog stanowisk objętych ustawowym zakazem łączenia z funkcją zastępcy wójta określony został w art. 27 u.s.g. Katalog ten ma charakter zamknięty i obejmuje parlamentarzystów, pracowników administracji rządowej, wójtów i zastępców wójtów z innych gmin oraz członków organów jednostek samorządu terytorialnego, nie obejmuje natomiast sekretarzy gmin. Podobnie nie znajdziemy zakazu łączenia tych dwóch stanowisk w rękach jednej osoby w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>23</sup>, co prowadzi do wniosku, że nie ma przeszkód, aby stanowisko zastępcy wójta gminy powierzone zostało zatrudnionemu w urzędzie sekretarzowi gminy, przy czym – biorąc pod uwagę wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 2 oraz art. 4 ust. 1 pkt 3 u.pr.s. różnice w sposobach nawiązania stosunku pracy z zastępcą oraz z sekretarzem gminy – niedopuszczalne jest łączenie tych dwóch stanowisk w ramach jednego stosunku prawnego<sup>24</sup>. Rozwiązaniem w tej sytuacji jest zatrudnienie sekretarza gminy na podstawie umowy o pracę na część etatu oraz powołanie tej samej osoby na stanowisko

<sup>22</sup> Zob. Ł. Zygmunt, *Zapewnienie ciągłości władzy wykonawczej w gminie*, LEX/el. 2024.

<sup>23</sup> T.j. Dz.U. 2024, poz. 1135, ze zm., dalej: u.pr.s.

<sup>24</sup> Tak M. Skalska *Czy sekretarza można powołać na stanowisko zastępcy wójta?*, Odpowiedź na pytanie udzielona 18 kwietnia 2018 r., LEX/el. QA 1035524.



zastępcy wójta w wymiarze pozostałej części etatu. Takie rozwiązanie nie stoi w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa i przyjęło się w praktyce funkcjonowania niektórych samorządów.

### Zastępca wójta w strukturze samorządu gminnego

Charakteryzując najprościej stanowisko zastępcy wójta, należałoby stwierdzić, że jest on pracownikiem samorządowym, podległym bezpośrednio wójtowi, zatrudnianym na podstawie powołania w urządzie, którego wójt jest kierownikiem. Potwierdzenie tej tezy znajdziemy m.in. w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w którym czytamy, że „stosownie do art. 33 ust. 1, 3 i 5 u.s.g. organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jest kierownikiem urzędu gminy (kierownikiem urzędu gminy niemającej statusu miasta jest wójt, a urzędu miasta – burmistrz lub prezydent miasta) i wykonuje on za urząd, jako pracodawcę, czynności z zakresu prawa pracy (art. 31 § 1 k.p.) oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu. Konsekwentnie, na podstawie art. 7 pkt 1 powołanej ustawy o pracownikach samorządowych, ustawodawca do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy, odpowiednio wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, zastrzegł czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do jego zastępcy. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie powołania. W myśl art. 26a ust. 1 u.s.g. burmistrz w drodze zarządzenia powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę. Tym samym wszystkie czynności dotyczące stosunku służbowego zastępcy organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego stopnia podstawowego, wykonuje jako pracodawca samorządowy, organ wykonawczy danej jednostki. Nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy wobec zastępcy burmistrza, ustalenie wynagrodzenia oraz inne czynności tego rodzaju (np. nagradzanie) należą do burmistrza”<sup>25</sup>.

Zastępca wójta zatrudniany jest na podstawie powołania określonego w art. 68 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy<sup>26</sup> i zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 2 oraz art. 4 ust. 2 u.pr.s. zalicza się do grona pracowników samorządowych. Oznacza to, że kandydat na stanowisko zastępcy musi spełniać ustawowe wymogi posiadania obywatelstwa polskiego, pełnej zdolności do czynności prawnych, korzystania z pełni praw publicznych, posiadania kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania pracy na tym stanowisku, jak również nie może

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2013 r., II SA/Ol 80/13, LEX nr 1303549.

<sup>26</sup> T.j. Dz.U. 2023, poz. 1456, ze zm., dalej: k.p.

być skazany prawomocnym wyrokiem sądowym za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego oraz umyślne przestępstwo skarbowe. Ponadto kandydata na stanowisko zastępcy wójta obowiązuje wymóg posiadania określonego stażu pracy, o czym będzie mowa poniżej. Zgodnie z ograniczeniami zawartymi w art. 26 u.pr.s. funkcji zastępcy wójt nie może powierzyć małżonkom, bliskim krewnym i powinowatym ani osobom pozostającym z wójtem w stosunku przysposobienia, będących pod jego kuratelą bądź opieką.

Należy zwrócić uwagę, że ustawa o pracownikach samorządowych nie określa wymogów dotyczących wykształcenia zastępcy wójta. W tym aspekcie należy poddać analizie określony w art. 6 ust. 1 pkt 3 u.pr.s. wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych niezbędnych do zajmowania tego stanowiska. Przepisy rangi ustawowej w żadnym miejscu nie określają, jakie miałyby to być kwalifikacje, a i sam charakter pracy zastępcy wójta – w odróżnieniu od innych pracowników samorządowych, których charakter pracy wymaga zwykle posiadania specjalistycznej wiedzy w danej dziedzinie – nie wskazuje na istnienie określonych kryteriów w tym zakresie. Odniesienie do wymogów kwalifikacyjnych pracowników zatrudnionych na podstawie powołania (a takim pracownikiem jest zastępca wójta) znajdziemy w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>27</sup>, wydanym na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 37 ust. 1 u.pr.s. Załącznik nr 2 do tego rozporządzenia określa, że w przypadku zastępcy wójta minimalnym wymogiem kwalifikacyjnym niezbędnym do zajmowania tego stanowiska jest posiadanie wyższego wykształcenia oraz sześcioletniego stażu pracy. Tym samym rozporządzenie w przypadku zastępcy wójta zaostrza wymóg związany ze stażem pracy w porównaniu do innych pracowników samorządowych zatrudnianych na kierowniczych stanowiskach urzędniczych na podstawie umowy o pracę, wobec których wymagany przepisem art. 6 u.pr.s. ust. 4 pkt 1 staż pracy wynosi trzy lata.

Nie podając w wątpliwość oczywistego faktu przynależności zastępcy wójta do grona pracowników samorządowych w rozumieniu regulującej tę tematykę ustawy, analiza charakterystyki stanowiska zastępcy wójta prowadzi jednak do wniosku, że w jego przypadku mamy do czynienia również z regulacjami prawnymi, które bardzo wyraźnie odróżniają to stanowisko od innych stanowisk urzędniczych, w tym kierowniczych, w urzędzie. Jak już wspomniano, kandydat na stanowisko zastępcy musi spełniać określone wymogi wynikające z ustawy oraz rozporządzenia. Obiektywnie należy przyznać, że nie są to wymogi szczególnego rodzaju; można nawet skłonić się ku stwierdzeniu, że ich wypełnienie nie jest jakimś specjalnym wyzwaniem. Takie rozwiązanie może dziwić, biorąc

<sup>27</sup> Dz.U. 2021, poz. 1960.

pod uwagę, że stanowisko zastępcy wójta jest w odbiorze społecznym stanowiskiem eksponowanym i odpowiedzialnym, zastępca wójta odgrywa bowiem w gminie szczególną i ważną rolę. Jak słusznie zauważa A. Kudra, „z samej istoty zastępstwa wynika, że osoba ta »zastępuje« wójta w określonych dziedzinach spraw. Zastępca wójta z racji swej funkcji ustrojowej jest zatem najbliższym jego współpracownikiem. Dobór zaufanej osoby na to stanowisko ma kluczowe znaczenie dla kierownika gminy, który powierza mu wszak nie tylko pełnienie określonych obowiązków w jego imieniu, ale również ponosi odpowiedzialność za działania zastępcy”<sup>28</sup>.

Skoro więc pochodzący z wyborów powszechnych wójt ponosi odpowiedzialność za działania zastępcy – nie wyłączając odpowiedzialności wizerunkowej, która dla pochodzącego z wyborów powszechnych wójta powinna być równie istotna jak odpowiedzialność karna – to powinien on dysponować odpowiednimi narzędziami do jak najbardziej swobodnego doboru tego „najbliższego współpracownika”. Wychodząc naprzeciw temu oczekiwaniu, ustawodawca – o czym była już mowa w niniejszym opracowaniu – w przypadku zastępcy uregulował odmiennie od innych pracowników samorządowych zarówno procedurę, jak i formę zawarcia umowy o pracę, rezygnując z konieczności przeprowadzania procedury konkursowej, a także umożliwiając wójtowi powołanie, ale i odwołanie swojego zastępcy w drodze zarządzenia w każdym czasie, bez konieczności podawania przyczyny, o ile odwołanie ze stanowiska nie następuje w trybie natychmiastowym, określonym w przepisach art. 52 i 53 k.p. Należy jednak zaznaczyć, że rezygnacja z obowiązku przeprowadzenia procedury konkursowej w procesie zatrudnienia zastępcy wójta nie musi zostać zastosowana. W przypadku uznania przez wójta, że to właśnie konkurs pozwoli na wyłonienie najlepszego kandydata na stanowisko zastępcy, możliwość wyłonienia zastępcy wójta wskutek przeprowadzenia procedury konkursowej daje art. 68<sup>1</sup> k.p. W praktyce samorządowej to rozwiązanie nie znajduje jednak zastosowania, co jest kolejnym dowodem uzasadniającym tezę, że w przypadku stanowiska zastępcy wójta ważniejsze jest zaufanie wójta do konkretnej osoby niż określone kwalifikacje, kompetencje i umiejętności, które mogłyby być przedmiotem oceny komisji konkursowej, jeśli wójt zdecydowałby się na zastosowanie tej procedury. Być może w wielu przypadkach konkurs pozwoliłby na wyłonienie osoby, za którą stałyby silne argumenty natury merytorycznej, jednakże ustawodawca – pozwalając na pominięcie procedury konkursowej przy zatrudnianiu zastępcy wójta – uznał, że dla sprawnego zarządzania gminą ważniejsze będą dobre relacje pomiędzy wójtem i jego

<sup>28</sup> A. Kudra, *Funkcjonowanie urzędu gminy po wyborach samorządowych*, <https://www.doradcasamorządu.pl/component/content/article/78-sas12-2014/1819-funkcjonowanie-urz%C4%99du-gminy-po-wyborach-samorz%C4%85dowych.html> (dostęp: 7.08.2024).

zastępcą niż profesjonalne, teoretyczne przygotowanie zastępcy w dziedzinie wiedzy o działalności samorządu gminnego. Powszechna praktyka korzystania przez wójtów z możliwości pominięcia procedury konkursowej oczywiście nie świadczy o tym, że dobierając najbliższych współpracowników, wójtowie nie zważają w ogóle na ich kwalifikacje, a jedynie dowodzi szczególnego charakteru pracy zastępcy wójta oraz konieczności wytworzenia specjalnych relacji i swego rodzaju więzi zawodowej, która powinna przejawiać się w zbieżnych poglądach na strategię rozwoju gminy u wójta i jego zastępcy.

W odróżnieniu od silnej pozycji wójta, będącego jednoosobowym organem wykonawczym w gminie oraz posiadającego silny mandat społeczny wynikający z wyborów powszechnych, pozycja jego zastępcy jawi się jako w pełni zależna od potrzeb i oczekiwań wójta. W uzasadnieniu do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2010 r. czytamy: „W pierwszej kolejności rozważyć trzeba, czy pełnienie stanowiska zastępcy wójta daje z mocy samego prawa uprawnienia analogiczne jak uprawnienia wójta – kierownika urzędu. Na to pytanie wypada udzielić jednoznacznie negatywnej odpowiedzi. Regulacje ustawy o samorządzie gminnym nie przyznają zastępcy wójta żadnych samodzielnych kompetencji. Dysponuje on jedynie uprawnieniami, które wójt zechce mu przydzielić”<sup>29</sup>. W istocie więc to wójt w sposób mało skrupowany nie tylko decyduje w zakresie procedury nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy, lecz także dysponuje dużym zakresem swobody pod względem zakresu obowiązków służbowych zastępcy wójta, których ustalenie jest wyłączną prerogatywą wójta i nie podlega zatwierdzeniu czy opiniowaniu przez żaden inny podmiot.

Powstaje zatem pytanie, czy zastępca wójta może dysponować pełnią jego kompetencji, czy też może istnieje jakiś zakres czynności, które są zarezerwowane wyłącznie dla wójta i mają charakter niezbywalny. Na tak postawione pytanie nie można odpowiedzieć jednoznacznie, ponieważ również w tym zakresie istnieją bardzo istotne rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Trzeba przy tym pamiętać, że zakres kompetencji zastępcy wójta uzależniony jest od prawnej i faktycznej sytuacji osoby sprawującej mandat wójta, o czym szerzej będzie jeszcze mowa.

Odnosząc się do wątpliwości związanych z możliwością przeniesienia przez wójta wszystkich jego kompetencji na zastępcę w trakcie normalnego urzędowania wójta, należy zaznaczyć, że nie ulega wątpliwości, iż ma on prawo do delegowania swoich uprawnień na rzecz osób enumeratywnie wymienionych w art. 33 ust. 4 u.s.g. Literalne brzmienie tego przepisu wskazuje, że wójt może powierzyć prowadzenie „określonych” spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Katalog osób, które mają prawo prowadzić sprawę

<sup>29</sup> Wyrok SN z dnia 3 grudnia 2010 r., I PK 155/10, LEX nr 738397.

gminy, ma więc charakter zamknięty. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 3 grudnia 2008 r. podniósł, że „przepis ten nie wskazuje przy tym ani zakresu, ani rodzaju spraw gminy, które mogą być delegowane na zastępcę wójta lub sekretarza gminy, nie zastrzega też żadnych spraw do wyłącznej kompetencji wójta (w powołanym przepisie mowa jest o określonych, a nie tylko niektórych kompetencjach wójta). Powierzenie określonych kompetencji do wykonywania oznacza dekoncentrację kompetencji, wójt może jej dokonać w zakresie swojej właściwości w regulaminie organizacyjnym, zakresie czynności lub odrębnym upoważnieniem”<sup>30</sup>.

Przywołane uzasadnienie prowadzi do wniosku, że zakres możliwych do przeniesienia na zastępcę kompetencji wójta ogranicza jedynie wola tego ostatniego. Podobne stanowisko przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu rozpatrujący sprawę w przedmiocie nieważności podpisanego przez zastępcę wójta (działającego w ramach otrzymanego od wójta upoważnienia) zarządzenia w sprawie zmian w planie budżetowym. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 5 listopada 2015 r. Sąd wskazał, że „do kategorii spraw przekazanych na podstawie art. 33 ust. 4 u.s.g. będą zaliczać się wszystkie zadania publiczne gminy zastrzeżone wyraźnym przepisem prawa do kompetencji wójta. Przekazane sprawy nie muszą zatem ograniczać się tylko do kwestii związanych z funkcjonowaniem urzędu gminy, gdyż przepis stanowi szeroko o sprawach gminy. Powierzenie prowadzenia określonych spraw gminy zastępcy wójta czy sekretarzowi nie zmieni faktu, iż wyłącznie odpowiedzialny za realizację tych spraw będzie wójt, pomimo że to nie on będzie ich faktycznym wykonawcą, (...) dokonanie zmian w planie wydatków ustalonych uchwałą budżetową na dany rok jest zadaniem zastrzeżonym do kompetencji wójta na mocy szczególnego przepisu ustawy. Nie ma przeszkód, by w ramach dekoncentracji zadań wydane w tym zakresie zarządzenie zostało podpisane przez zastępcę wójta w ramach udzielonego mu pełnomocnictwa na podstawie art. 33 ust. 4 u.s.g.”<sup>31</sup>.

Jednocześnie jednak ten sam Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, rozpatrując niejako bliźniaczą sprawę w przedmiocie podpisania zarządzenia dotyczącego zmian w budżecie przez zastępcę prezydenta miasta, w uzasadnieniu do wyroku z dnia 28 października 2015 r. stanął na stanowisku, że tego typu działanie zastępcy wójta w przedmiocie zmian w budżecie nie znajduje uzasadnienia, ponieważ „ustawodawca w ustawie o finansach publicznych nie przewidział możliwości scedowania swoich uprawnień jako organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie na inne osoby, w tym na swojego zastępcę (...). Uprawnienie takie nie wynika również z ustawy o samorządzie gminnym

<sup>30</sup> Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2008 r., II OSK1458/08, OwSS 2009, nr 3, poz. 55.

<sup>31</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 listopada 2015 r., I SA/Po 1753/15, LEX nr 1932546.

choć, jak słusznie zauważyło Kolegium Izby, przepisy tej ustawy przewidują możliwość sporządzenia upoważnienia przez wójta dla swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu wójta (art. 39 ust. 2), upoważnienia w zakresie spraw cywilnych do składania samodzielnie albo wraz z inną, odpowiednio przez wójta umocowaną osobą, oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem komunalnym (art. 46 ust. 1) czy też powierzenia prowadzenia określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy wyłącznie w zakresie kierowania urzędem (art. 33 ust. 4). Z żadną z tych sytuacji nie mamy jednak do czynienia w niniejszej sprawie<sup>32</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że oba przytoczone powyżej, tak mocno rozbieżne uzasadnienia dotyczą wyroków wydanych przez ten sam Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w odstępie zaledwie ośmiu dni. Należy jednak zaznaczyć, że zarówno piśmiennictwo, jak i późniejsze wyroki sądów administracyjnych wskazują na przeważający pogląd, iż scedowanie na zastępcę uprawnień wójta w zakresie dokonywania zmian w budżecie jest niedopuszczalne. I tak ten sam Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w kolejnym wyroku (tym razem z dnia 20 lipca 2016 r.) stwierdził, że „art. 33 ust. 4 u.s.g. nie może stanowić podstawy do delegowania przypisanych burmistrzowi kompetencji do dokonywania zmian w budżecie na zastępcę burmistrza”<sup>33</sup>. W tym samym tonie wypowiedział się następnie Naczelny Sąd Administracyjny, który w uzasadnieniu do wyroku z dnia 14 listopada 2017 r. podniósł, że „zastępca wójta nie może dokonywać zmian w budżecie. To zadanie z mocy prawa zostało przypisane organowi wykonawczemu. Ustawodawca w u.f.p. [ustawie o finansach publicznych] nie przewidział możliwości scedowania swoich uprawnień jako organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie na inne osoby, w tym na swojego zastępcę”<sup>34</sup>. Podobne stanowisko przeważa w doktrynie<sup>35</sup>, co jednak nie rozwiewa do końca wątpliwości prawnych oraz wprowadza stan niepewności, który w systemie sprawnie działającego i przejrzystego prawa nie jest cechą pożądaną. Z pewnością właściwe byłoby podjęcie przez ustawodawcę działań zmierzających do uściślenia przepisów w tym zakresie tak, aby wykluczyć możliwość odmiennego rozstrzygnięcia podobnych stanów faktycznych przez sądy administracyjne, w tym przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Pomijając opisany wyżej przykład kompetencji wójta, których możliwość delegowania jest prawnie wątpliwa i budzi kontrowersje, należy zaznaczyć, że

<sup>32</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r., I SA/Po 1300/15, LEX nr 1932515.

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 lipca 2016 r., III SA/Po 419/16, LEX nr 2086522.

<sup>34</sup> Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., II GSK 273/16, LEX nr 2424765.

<sup>35</sup> Zob. np. C. Martysz, A. Wierzbiца, *Komentarz do art. 33, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, WKP 2021.



bezdyskusyjnym wyjątkiem od wywiedzionej z treści art. 33 ust. 4 u.s.g. zasady, pozwalającej wójtowi dzielić jego uprawnienia pomiędzy zastępcę i sekretarza, jest wyłączne i niezbywalne uprawnienie wójta do reprezentowania gminy na zewnątrz<sup>36</sup>. Takim niezbywalnym na rzecz zastępcy uprawnieniem wójta będzie również uprawnienie określone w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego<sup>37</sup>, który powierza wójtowi funkcję kierownika urzędu stanu cywilnego, zbywalną jedynie na rzecz zatrudnionego w drodze konkursu, spełniającego wymienione w art. 8 p.a.s.c. wymogi profesjonalnego kierownika urzędu stanu cywilnego.

Analizując treść art. 33 ust. 4 u.s.g., należy zwrócić uwagę na fakt, że ustawodawca dopuścił prowadzenie określonych spraw gminy przez zastępcę wyłącznie w imieniu wójta, a więc zastępca nie posiada uprawnień do działania we własnym imieniu; wszelkie podejmowane przez zastępcę działania mają w świetle prawa charakter działań samego wójta. Udzielone przez wójta jego zastępcy „upoważnienie do prowadzenia określonych spraw gminy” nie czyni więc w żadnym razie zastępcy organem wykonawczym gminy. Do tego przepisu odnosi się również wspomniany już wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2008 r. (II OSK 1458/08), w uzasadnieniu którego Sąd stwierdza, iż „powierzenie wykonywania określonych czynności przez wójta zastępcy lub sekretarzowi gminy nie oznacza, że dochodzi do przeniesienia tych kompetencji na ten organ. Podmiot, na którego rzecz nastąpiła dekoncentracja kompetencji, nie staje się organem, działa zawsze w jego imieniu”. Teza ta nie budzi większych wątpliwości w doktrynie ani w orzecznictwie, a zakres pojęcia „organu gminy” nie podlega rozszerzeniu na inne podmioty niż wskazane wprost w art. 11a ust. 1 u.s.g.<sup>38</sup>, który jednoznacznie wskazuje na zamknięty katalog organów gminy. Zgodnie z przywołanym przepisem ustawodawca za organy gminy uznaje jedynie radę gminy jako kolegialny organ stanowiący oraz wójta jako jednoosobowy organ wykonawczy. Możliwość swobodnego tworzenia dodatkowych organów nie da się wyprowadzić także z konstytucyjnie zagwarantowanego jednostkom samorządu terytorialnego w art. 169 § 4 Konstytucji RP uprawnienia do kształtowania przez ich organy stanowiące wewnętrznego ustroju tych jednostek, ponieważ granice swobodnego kształtowania tego ustroju określają przepisy rangi ustawowej, a więc w tym wypadku m.in. art. 11a u.s.g.

Na gruncie obowiązujących przepisów należy zatem z całą pewnością uznać, że zastępca wójta – nie będąc organem gminy – jest szczególnego rodzaju pra-

<sup>36</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 19/09, OSNC ZD 2010, nr 2, poz. 48.

<sup>37</sup> T.j. Dz.U. 2023, poz. 1378, dalej: p.a.s.c.

<sup>38</sup> K. Właźlak, *Komentarz do art. 11a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.

cownikiem samorządowym, zatrudnionym przez urząd gminy, podlegającym bezpośrednio wójtowi, dysponującym szczegółowo określonym przez wójta zakresem uprawnień, ale nieposiadającym samodzielności, która upoważniałaby go do wykonywania powierzonych mu funkcji na jego własny rachunek. Scedowanie przez wójta na jego zastępcę realizacji części zadań gminy sprawia, że zastępca wójta staje się swego rodzaju pełnomocnikiem, posiadającym uprawnienia do reprezentowania wójta (nie gminy, ale właśnie wójta) w konkretnych, określonych przez wójta sprawach.

### Przejęcie kompetencji wójta przez jego zastępcę

Jeszcze do niedawna los zastępcy wójta był praktycznie nierozzerwalnie związany z losem samego wójta. Zgodnie z treścią art. 28e u.s.g., w brzmieniu obowiązującym do dnia 28 maja 2024 r., wygaśnięcie mandatu wójta, niezależnie od jego przyczyny, powodowało automatyczne odwołanie zastępcy wójta. W praktyce pociągało to za sobą duże komplikacje dla sprawności działania samorządu gminnego, ponieważ w przypadku np. śmierci wójta, aż do czasu powołania przez Prezesa Rady Ministrów na mocy art. 28h u.s.g. osoby przejmującej wykonywanie zadań i kompetencji wójta, samorząd pozbawiony władzy wykonawczej nie mógł właściwie funkcjonować. Dlatego ze wszech miar pozytywnie należy ocenić wprowadzoną w ostatnim czasie nowelizację<sup>39</sup>, w której ustawodawca zwrócił uwagę na problem zachowania ciągłości władzy wykonawczej w gminie, ograniczając – zgodnie z treścią art. 28e u.s.g. – automatyczne odwołanie zastępcy wójta w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta jedynie do dwóch przypadków, tj. odwołania wójta ze stanowiska w drodze referendum lokalnego na podstawie art. 492 § 1 pkt 8 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy<sup>40</sup> oraz odwołania go przez Prezesa Rady Ministrów wskutek uporczywego naruszania przez wójta Konstytucji RP lub ustaw na mocy art. 96 ust. 2 u.s.g. *Ratio legis* takiego rozwiązania jest właśnie silne związanie pozycji zastępcy wójta z jego bezpośrednim przełożonym, z którego wynika przekonanie, że skoro wójt działał w sposób sprzeczny z zasadami praworządności, to również jego zastępca – najbliższy i najbardziej zaufany współpracownik – w przypadku przekazania mu uprawnień wójta nie da rękoma należytego wykonywania przynależnych wójtowi zadań. Odwołanie ze stanowiska zastępcy wójta w związku z zaistnieniem przytoczonych wyżej okoliczności powoduje, że przestaje on pełnić swoją

<sup>39</sup> Wprowadzona ustawą z dnia 26 kwietnia 2024 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2024, poz. 721).

<sup>40</sup> T.j. Dz.U. 2023, poz. 2408, dalej: k.w.

funkcję natychmiastowo, jednakże – zgodnie z brzmieniem art. 70 § 2 k.p. – pozostaje wówczas pracownikiem będącym w okresie wypowiedzenia, co skutkuje uprawnieniem do pobierania za ten czas wynagrodzenia.

Dostrzeżona przez ustawodawcę potrzeba zachowania ciągłości władzy wykonawczej w gminie doprowadziła do przyjęcia nowego rozwiązania, zgodnie z którym wygaśnięcie mandatu wójta w przypadkach innych niż określone w art. 28e u.s.g. nie powoduje *ex lege* odwołania jego zastępcy, natomiast to właśnie dotychczasowy zastępca wójta przejmuje jego obowiązki z chwilą zaistnienia zdarzeń powodujących brak możliwości wykonywania zadań przez wójta. Dopiero w sytuacji, kiedy w gminie – wbrew wymogom prawnym – wójt nie powołał zastępcy i w nagłym wypadku nie ma osoby uprawnionej do przejęcia wykonywania zadań i kompetencji wójta, obowiązek wyznaczenia takiej osoby przechodzi na Prezesa Rady Ministrów.

W świetle obowiązujących przepisów prawa należy rozróżnić dwie zasadnicze sytuacje, w których zastępca wójta przejmuje kompetencje wójta. Do pierwszej grupy zdarzeń zaliczamy sytuacje o charakterze nieodwracalnym, które powodują wygaśnięcie mandatu wójta. Okoliczności te zostały wymienione w art. 492 § 1 k.w., a zaliczamy do nich m.in. śmierć, pisemne zrzeczenie się mandatu, uzyskanie mandatu posła, senatora lub posła do Parlamentu Europejskiego, niezłożenie w terminie oświadczenia o stanie majątkowym. Wygaśnięcie mandatu wójta powoduje, że w jego miejsce z mocy prawa wstępuje w pierwszej kolejności jego zastępca. Z drugą sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy skutek okoliczności przemijających wójt przejściowo nie może pełnić swojej funkcji. Do takich okoliczności, których zamknięty katalog zawiera przepis art. 28g u.s.g., można zaliczyć m.in. tymczasowe aresztowanie, odbywanie kary pozbawienia wolności za przestępstwo nieskutkujące wygaszeniem mandatu, niezdolność do pracy z powodu choroby trwającej dłużej niż 30 dni. W przypadku zaistnienia okoliczności wskazanych w przywołanym wyżej przepisie zastępca przejmuje obowiązki wójta *ex lege* (podobnie jak w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta) od pierwszego dnia zaistnienia okoliczności określonych tym przepisem, aż do ostatniego dnia trwania przeszkody w wykonywaniu mandatu przez wójta.

Jak wynika z powyższego, na gruncie przepisów ustawy o samorządzie gminnym należy rozróżnić pełnienie funkcji wójta, z którym mamy do czynienia w przypadku wykonywania jego zadań w związku z wygaśnięciem mandatu wójta, od wykonywania funkcji wójta, o którym możemy mówić w przypadku zaistnienia przemijającej przeszkody w jej sprawowaniu. Pełnienie funkcji wójta związane jest z definitywną utratą mandatu (jego wygaśnięciem) przez osobę dotychczas sprawującą funkcję wójta, w związku z czym powstaje wakat. Wstępujący w miejsce wójta jego zastępca pozostaje wówczas na stanowisku do momentu wyboru nowego wójta. „Wykonywanie zadań i kompetencji wójta” dotyczy natomiast

sytuacji, w której mandat wójta nie wygasa (osoba wybrana na wójta nadal posiada mandat), ale z określonych przepisami ustawy o samorządzie gminnym powodów nie może tej funkcji czasowo wykonywać<sup>41</sup>. W takim wypadku literalne brzmienie słowa „zastępca” nabiera właściwego znaczenia, ponieważ przystępuje on do wykonywania zadań i kompetencji wójta, czyli właściwego „zastępowania go” aż do dnia ustania przyczyn niemożności sprawowania przez niego funkcji.

Jak słusznie podnosi jednak Ł. Zygmunt, niezależnie od okoliczności powodujących przystąpienie przez zastępcę do wykonywania zadań organu wykonawczego gminy, nie można w żaden sposób mówić o pełnieniu przez niego mandatu wójta, ponieważ ten możliwy jest do uzyskania wyłącznie w drodze wyborów. W takiej sytuacji zastępca wykonuje jedynie „czasowo, wskutek nadzwyczajnych okoliczności kompetencje organu wykonawczego gminy do czasu, w którym albo pojawi się nowy wójt, albo ustanie przeszkoda uniemożliwiająca dotychczasowemu wójtowi pełnienie obowiązków”<sup>42</sup>. Pomimo czasowego przejęcia przez zastępcę wszelkich kompetencji zarezerwowanych dla wójta jako ustawowego organu wykonawczego gminy, nie można zatem uznać, że zastępca wójta zyskuje tym samym status organu, a jedynie że czasowo otrzymuje prerogatywy do wykonywania jego uprawnień.

W świetle przepisów art. 28f ust. 2 oraz art. 28g ust. 7 pkt 1 u.s.g. przewodniczący rady gminy jest zobowiązany do pisemnego poinformowania wojewody w określonym terminie o fakcie przejęcia przez zastępcę funkcji i zadań wójta, w związku z czym może rodzić się wątpliwość związana z wyznaczeniem momentu, w którym właściwie dochodzi do skutecznego przejęcia tych kompetencji. W przypadku objęcia obowiązków przez wójta momentem tym jest chwila, w której nowo wybrany wójt złoży przed radą gminy ślubowanie o treści określonej w art. 29a ust. 1 u.s.g. Przepis ten dotyczy jedynie wójta, czyli osoby wybranej na to stanowisko w drodze wyborów, nigdzie natomiast nie wskazuje, że zastępca wójta przed przystąpieniem do wykonywania jego zadań również ma obowiązek złożenia ślubowania wobec rady gminy. Regulacje prawne nie nakładają także na zastępcę, który przejmuje obowiązki wójta, wymogu uzyskania jakichkolwiek dodatkowych zgód, potwierdzeń czy też dokonania dodatkowych czynności po to, aby skutecznie przejąć kompetencje wójta. Skoro więc ustawy nie określają procedury formalnego przejęcia przez zastępcę uprawnień wójta, należy uznać, że w obu przypadkach do właściwego przejęcia dochodzi z mocy samego prawa, z chwilą wypełnienia się ustawowych przesłanek utraty przez wójta możliwości wypełniania jego obowiązków. Moment ten jest określony odrębnie dla każdej z sytuacji skutkujących wygaszeniem mandatu wójta bądź

<sup>41</sup> Zob. Ł. Zygmunt, *Zapewnienie ciągłości władzy...*

<sup>42</sup> *Ibidem*.

zaistnieniem okoliczności uniemożliwiającej mu pełnienie funkcji w przepisach art. 492 § 1–6 k.w. (w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta) oraz w art. 28g ust. 4–6 u.s.g. (w przypadku zaistnienia przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta).

Zastępca przystępujący do wykonywania zadań wójta wskutek wygaszenia jego mandatu nie pochodzi z powszechnych i bezpośrednich wyborów, które są podstawową formą wyłaniania organu wykonawczego gminy, natomiast swoje uprawnienia wynosi z uruchamianych w nadzwyczajnych sytuacjach przepisów ustawowych. Dlatego ustawodawca traktuje taki stan rzeczy jako przejściowy, wymagany dla utrzymania możliwości działania samorządu gminnego jedynie do czasu, kiedy stanowisko organu wykonawczego w gminie nie zostanie obsadzone w drodze kolejnych wyborów.

Nie oznacza to jednak, że zastępca będzie wykonywał zadania i obowiązki wójta aż do wyborów przypadających w związku z zakończeniem ustawowego okresu trwania kadencji wójta, gdyż otwierałoby to możliwość tworzenia sytuacji patologicznych, wypaczających ideę samorządności i negujących wolę wyborców. Łatwo byłoby bowiem w takim stanie prawnym wyobrazić sobie sytuację, w której na początku kadencji nowo wybrany wójt powołuje swojego zastępcę, a następnie pisemnie zrzeka się mandatu, wywołując tym samym sytuację, w której powołany przez niego zastępca aż do końca kadencji pełniłby funkcję, która powinna pochodzić z woli wyborców. Aby wykluczyć możliwość obchodzenia przepisów prawa (choćby w sposób opisany powyżej), ustawodawca w art. 372 § 1 k.w. wprowadził wymóg natychmiastowego rozpoczęcia przez Prezesa Rady Ministrów procedury wyborów przedterminowych, która ma na celu wyłonienie nowego wójta w ciągu 90 dni od daty zaistnienia okoliczności skutkujących wygaszeniem mandatu osoby dotychczas sprawującej tę funkcję. W przypadku, kiedy kwestię zgodności wygaszenia mandatu wójta z prawem badałby sąd administracyjny, wówczas – zgodnie z treścią art. 474 § 3 k.w. – wybór nowego wójta musi przypaść w terminie 60 dni od uprawomocnienia się wyroku tego sądu w przedmiocie oddalenia skargi.

Należy przy tym wspomnieć, że ustawodawca dopuścił jednak możliwość odstąpienia od wymogu przeprowadzenia przedterminowych wyborów w sytuacji, kiedy do końca kadencji pozostało stosunkowo niewiele czasu. I tak zgodnie z brzmieniem art. 28d § 2 u.s.g. przedterminowych wyborów nie zarządza się w przypadku, gdyby miały one wypaść w terminie krótszym niż 6 miesięcy od zakończenia kadencji wójta, natomiast gdyby termin ten miał przypaść w okresie pomiędzy 6. a 12. miesiącem przed upływem kadencji wójta, decyzja o przeprowadzeniu przedterminowych wyborów bądź o rezygnacji z ich przeprowadzenia leży w gestii rady gminy, o czym mówi art. 28d § 2 u.s.g. Przy analizie tego przepisu zwraca uwagę niedopatrzienie bądź niekonsekwencja ustawodawcy, która bezpośrednio wpływa na sytuację prawną zastępcy wójta. Zawarte w tym

artykule ustawy o samorządzie gminnym sformułowanie: „rada w terminie 30 dni od dnia podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójta podejmie uchwałę o nieprzeprowadzaniu wyborów” – umożliwia radzie podjęcie uchwały w sprawie rezygnacji z przeprowadzenia przedterminowych wyborów wyłącznie w przypadkach, kiedy wygaśnięcie mandatu wójta zostało stwierdzone mającą charakter deklaratoryjny uchwałą rady, lecz wyklucza podjęcie takiej decyzji w przypadku, gdy wygaśnięcie mandatu wójta zostało stwierdzone postanowieniem komisarza wyborczego<sup>43</sup>. Inaczej rzecz ujmując, rada będzie mogła zdecydować o rezygnacji z przeprowadzenia przedterminowych wyborów i tym samym o wydłużeniu czasu pełnienia funkcji wójta przez jego zastępcę w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta z powodu np. niezłożenia przez niego oświadczenia o jego stanie majątkowym, ale nie będzie mogła tego uczynić w przypadku, gdy mandat wójta wygaśnie wskutek np. wybrania go na posła na Sejm. Wydaje się, że taka sytuacja nie znajduje żadnego logicznego uzasadnienia.

Biorąc pod uwagę przywołane regulacje, można łatwo obliczyć, że maksymalny przewidziany w przepisach prawa okres, w którym zastępca wójta będzie mógł pełnić funkcję wójta, może wynieść nawet 16 miesięcy.

Nie ulega wątpliwości, że nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym dokonana 26 kwietnia 2024 r. w sposób znaczący wzmocniła pozycję zastępcy wójta, który od dnia wejścia w życie zmian stał się osobą uprawnioną w pierwszej kolejności do zastąpienia wójta w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji. Z chwilą przejęcia obowiązków wójta rozpoczyna on urzędowanie, przejmując kompetencje wójta związane zarówno z pełnieniem funkcji organu wykonawczego gminy, jak i z kierowaniem urzędem i reprezentowaniem go w relacjach z pozostałymi pracownikami urzędu. Na tym tle rodzi się wątpliwość, czy przejęcie wykonywania zadań wójta powoduje, że jego zastępca przejmuje wszystkie bez wyjątku zarezerwowane ustawowo do kompetencji wójta uprawnienia, a w szczególności czy wykonujący obowiązki wójta zastępca może powołać swojego zastępcę. Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć przecząco, wskazując, że niektórych kompetencji wójta pełniący jego obowiązki zastępca nie będzie mógł wykonywać.

Jak już wspomniano, podstawową przesłanką przemawiającą za przejęciem realizacji zadań wójta przez jego zastępcę w czasie, kiedy wójt nie może wypełniać ich osobiście, jest potrzeba utrzymania ciągłości działania władzy wykonawczej w gminie. Zastępca pełniący zadania wójta nie staje się jednak wójtem, ale – w zależności od tego, czy brak możliwości wykonywania obowiązków przez wójta wynika z wygaśnięcia jego mandatu, czy też ma charakter przejściowy – „pełni

<sup>43</sup> Zob. M. Karciarz, *Skutki wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, LEX/el. 2018.



funkcję wójta” bądź „wykonuje zadania i kompetencje wójta”<sup>44</sup>. Tymczasem analiza przepisów ustawy o samorządzie gminnym skłania ku stanowisku, że kompetencja wójta do powołania swojego zastępcy ma charakter osobistego i wyłącznego uprawnienia (czy też raczej obowiązku) osoby posiadającej mandat wójta, którego nie może przejąć osoba zastępująca wójta. Uzasadnieniem tak postawionej tezy jest przejściowy i ograniczony czasowo charakter wykonywania obowiązków wójta przez jego zastępcę, obliczony wyłącznie na umożliwienie funkcjonowania samorządu w okresie istnienia wakatu na stanowisku wójta. Z uwagi na regulacje zawarte w art. 28f § 1 pkt 3 oraz art. 28h u.s.g., które zabezpieczają ciągłość działalności samorządu rozwiązaniem ostatecznym, jakim jest możliwość wyznaczenia osoby przejmującej kompetencje wójta przez Prezesa Rady Ministrów, zapewnienie ciągłości władzy wykonawczej w gminie nie jest w żaden sposób zdeterminowane posiadaniem zastępcy przez zastępcę wójta, który w danej chwili wykonuje uprawnienia wójta. Drugim argumentem przemawiającym za osobistym i niezbywalnym charakterem uprawnienia wójta do powoływania i odwoływania swojego zastępcy jest fakt wyłączenia przepisu regulującego powoływanie zastępcy z określonego w art. 30–31b u.s.g. katalogu zadań wójta, które mają charakter zadań związanych z wykonywaniem władzy publicznej. Wyłączenie z tego katalogu prerogatywy związanej z powołaniem zastępcy wskazuje, że jest to uprawnienie szczególnego rodzaju, przynależne jedynie osobie posiadającej mandat wójta.

Nie można jednak wykluczyć, że w stosunkowo krótkim okresie pełnienia funkcji lub wykonywania zadań wójta przez jego zastępcę zajdą okoliczności powodujące brak możliwości sprawowania przez niego tej funkcji. Należy uznać, że katalog tych okoliczności jest tożsamy z katalogiem dotyczącym wójta, dzieli się więc na okoliczności powodujące wygaśnięcie mandatu wójta oraz okoliczności przemijające. Zaistnienie odnoszących się do zastępcy przesłanek powodujących wygaśnięcie mandatu wójta w okresie, kiedy jego zastępca pełni tę funkcję, pociąga za sobą skutek w postaci odwołania go ze stanowiska zastępcy wójta, co z kolei powoduje uruchomienie procedury zmierzającej do wyznaczenia przez Prezesa Rady Ministrów osoby pełniącej funkcję wójta na mocy art. 28f ust. 3 u.s.g. Podobne uprawnienia nadaje Prezesowi Rady Ministrów art. 28h u.s.g. w przypadku zaistnienia przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta przez jego zastępcę, ale z tą różnicą, że w tej sytuacji zastępca wójta nie zostaje odwołany ze swojego stanowiska, a osoba powołana przez Prezesa Rady Ministrów wykonuje zadania wójta do czasu ustania przeszkody uniemożliwiającej wykonywanie tych zadań przez zastępcę lub samego wójta, w zależności od tego, co nastąpi wcześniej. Istotną okolicznością, którą należy poruszyć przy omawianiu tej kwestii, jest sytuacja, w której w danej gminie powołano więcej niż jednego zastępcę wójta. Literalne

<sup>44</sup> Ł. Zygmunt, *Zapewnienie ciągłości władzy...*

brzmienie art. 28f ust. 1 pkt 2 u.s.g. wskazuje, że uprawnionym do pełnienia funkcji wójta jest wyłącznie jego pierwszy zastępca. Zaistnienie okoliczności uniemożliwiających pierwszemu zastępcy pełnienia funkcji wójta nie będzie więc pociągało za sobą przejęcia kompetencji wójta przez jednego z pozostałych zastępców, lecz zgodnie z treścią art. 28f ust. 1 pkt 3 u.s.g. spowoduje wyznaczenie osoby pełniącej funkcję wójta przez Prezesa Rady Ministrów.

## Zakończenie

Niewątpliwie najbardziej pożądana z punktu widzenia stabilności i ciągłości działania władzy wykonawczej samorządu gminnego jest sytuacja, w której w trakcie kadencji nie będą zachodziły żadne nieprzewidziane okoliczności uniemożliwiające pracę organu wykonawczego, zmiany personalne na stanowisku wójta będą odbywały się wyłącznie w wyniku wyborów, natomiast na stanowisku zastępcy – w wyniku działań wójta podjętych na podstawie art. 26a u.s.g. Wówczas ciągłość funkcjonowania władzy wykonawczej – zabezpieczona w tym wypadku przepisem art. 29 u.s.g. – spowoduje, że wójt będzie pełnił swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, a zastępca – do czasu powołania nowego zastępcy. W praktyce jednak pięcioletni okres kadencji wójta w zestawieniu z liczbą 2477 gmin w Polsce<sup>45</sup> pociąga za sobą bardzo duże prawdopodobieństwo zaistnienia sytuacji, w której pojawi się potrzeba wdrożenia rozwiązań o szczególnym charakterze. Pomimo ponad dwudziestoletniego już okresu działalności samorządu gminnego w ramach ustanowionych nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym, która weszła w życie w dniu 27 października 2002 r.<sup>46</sup>, w dalszym ciągu pojawia się wiele kontrowersji i wątpliwości związanych z jego funkcjonowaniem, w tym z prawną pozycją zastępcy wójta w strukturze samorządu.

Za słuszne i niezbędne należy uznać wprowadzone ostatnią nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym z dnia 26 kwietnia 2024 r. zmiany precyzujące w szczególności sytuację zastępcy wójta w okresie, kiedy wójt nie może pełnić swojej funkcji. Niewątpliwie zmiany te przyczyniają się do umocnienia pozycji zastępcy wójta w relacjach zewnętrznych. Ten kierunek wydaje się właściwy z jednej strony z uwagi na wynikającą z analizy pozycji prawnej zastępcy wójta konieczność doprecyzowania jego statusu i wzmocnienia jego pozycji na zewnątrz, a z drugiej na – również niezbędne przy rozpatrywaniu relacji wewnętrznych panujących w strukturach samorządu gminnego – utrzymanie całkowitej zależności zastępcy od powołującego i odwołującego go monokratycznego organu

<sup>45</sup> <https://www.gov.pl/web/ksng/podzial-administracyjny-polski> (dostęp: 6.08.2024).

<sup>46</sup> Zob. ustawa z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym.

wykonawczego gminy, jakim jest wójt. Wprowadzone wspomnianą nowelizacją zmiany, chociaż idą we właściwym kierunku, należy w świetle rozlicznych wątpliwości odnoszących się do statusu zastępcy wójta uznać za niewystarczające, nawet ze względu na zakładane i absolutnie priorytetowe założenie, jakim jest zapewnienie ciągłości władzy wykonawczej w gminie, gdyż w dalszym ciągu nie zostały rozwiane wątpliwości prawne co do istnienia obowiązku powołania zastępcy wójta. Celowe w takim wypadku wydaje się wysunięcie postulatu wprowadzenia takich regulacji prawnych, które zobligują wójtów do utworzenia w ich gminach stanowisk zastępców, nawet jeśli miałyby to być stanowiska w niepełnym wymiarze godzin, łączone z innymi stanowiskami kierowniczymi w urzędzie. Właściwe wydaje się również wprowadzenie sankcji w postaci wygaszenia mandatu wójta w przypadku braku realizacji przez niego takiego obowiązku w określonym terminie. Nie byłaby to sankcja zbyt daleko idąca, należy bowiem wziąć pod uwagę niezaprzeczalny fakt, że brak zastępców w gminach powoduje w określonych sytuacjach przerwanie ciągłości funkcjonowania władzy wykonawczej na co najmniej kilka dni, a to z kolei może pociągać za sobą wymierne, spowodowane zaniechaniem wójta negatywne skutki dla całej wspólnoty samorządowej danej gminy. Dodatkowo jeżeli w świetle art. 492 § 1 k.w. wystarczającą przesłanką do wygaszenia mandatu wójta jest niezłożenie przez niego w terminie oświadczenia o stanie majątkowym, to przecież o wiele bardziej szkodliwy dla całej wspólnoty samorządowej może okazać się spowodowany zaniechaniem wójta brak możliwości działania gminy.

Niezbędna jest również głęboka analiza zakresu kompetencji, w które może zostać wyposażony przez wójta jego zastępca, zestawienie ich z innymi przepisami rangi ustawowej, a następnie likwidacja luk i wewnętrznych sprzeczności tak, aby uniknąć przytoczonych np. w niniejszym artykule, dotyczących możliwości upoważnienia zastępcy do wprowadzania zmian w budżecie rozbieżności orzeczniczych, które w omawianym przypadku pojawiły się nawet w orzecznictwie tego samego sądu administracyjnego. Takie zupełnie niepotrzebne sytuacje powodują w sposób oczywisty podważenie zaufania do sądów, ale także pociągają za sobą brak poczucia spójności obowiązującego systemu prawnego.

## BIBLIOGRAFIA

- Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Chmielnicki P., *Komentarz do art. 26a, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999.

- Karciaz M., *Skutki wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, LEX/el. 2018.
- Kudra A., *Funkcjonowanie urzędu gminy po wyborach samorządowych*, <https://www.doradcasamorządu.pl/component/content/article/78-sas12-2014/1819-funkcjonowanie-urz%C4%99du-gminy-po-wyborach-samorz%C4%85dowych.html> (dostęp: 7.08.2024).
- Lewandowski T., *Komentarz do art. 165 ust. 2 Konstytucji RP*, [w:] *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego*, LEX/el. 2011.
- Lewandowski T., *Zastępca wójta*, LEX/el. 2011.
- Martysz C., Wierzbica A., *Komentarz do art. 33*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, WKP 2021.
- Skalska M., *Czy sekretarza można powołać na stanowisko zastępcy wójta?*, Odpowiedź na pytanie udzielona 18 kwietnia 2018 r., LEX/el. QA 1035524.
- Szawc A., *Komentarz do art. 26a*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szawc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX/el. 2012.
- Właźlak K., *Komentarz do art. 11a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Zygmunt Ł., *Powołanie zastępcy wójta – czy jest obligatoryjne*, 31.01.2024, <https://wspolnota.org.pl/newsletter/powolanie-zastepcy-wojta-czy-jest-obligatoryjne> (dostęp: 7.08.2024).
- Zygmunt Ł., *Zapewnienie ciągłości władzy wykonawczej w gminie*, LEX/el. 2024.

**Abstrakt:** Zmiany ustrojowe, jakie dokonały się w Polsce w 1989 r., spowodowały, że wiele dziedzin prawa należało dostosować do nowego systemu bądź ułożyć ich regulacje prawne na nowo. Do takich nowo utworzonych bytów prawnych należą samorządy terytorialne, w tym utworzony już na początku 1990 r. samorząd gminny, którego proces tworzenia i udoskonalania w wielu aspektach nie został jeszcze zakończony. Jednym z aspektów, które wymagają analizy, jest prawna pozycja zastępcy wójta, którego status i zakres działania budzą wiele kontrowersji. W niniejszym opracowaniu, opierając się na koniecznej w tym wypadku analizie przepisów prawa przy zastosowaniu metody formalno-dogmatycznej wspartej metodą historyczną, poruszono najbardziej kluczowe problemy funkcjonowania zastępcy organu wykonawczego w gminie: problem prawnej dopuszczalności jego niepowołania, jego statusu jako zastępcy wójta oraz zakresu jego kompetencji w sytuacji braku możliwości wypełniania obowiązków przez wójta gminy. W wyniku przeprowadzonej analizy autor postuluje wprowadzenie zmian w przepisach dotyczących zastępcy wójta, które – biorąc pod uwagę monokratyczny charakter organu wykonawczego gminy – potencjalnie mogą wpłynąć na zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonowania gminy.

**Słowa kluczowe:** samorząd gminny; wójt; zastępca wójta; organy gminy; władza wykonawcza w gminie; jednostka samorządu terytorialnego

**Abstract:** The changes in the political system that occurred in Poland in 1989 made it necessary to adapt many areas of law to the new system or to arrange their legal regulations anew. Such newly created legal entities include local governments, including the local government of a municipality, which was already established at the beginning of 1990 and whose process of creation and improvement in many respects has not yet been completed. Examining the legal position of the deputy head of the municipality, whose status and scope of activity are highly controversial, is one such aspect. The presented study, based on the necessary in this case analysis of legal regulations, employing the formal-dogmatic method supported by the historical method, addresses the most crucial problems of the functioning of the deputy executive authority in the municipality: the problem of the legal admissibility of their

---

non-appointment, their status as a deputy head of the municipality and the competence scope when the head of the municipality is unable to fulfil his duties. As a result of the conducted analysis, the author advocates amendments to the regulations concerning the deputy head of the municipality, which, given the monocratic nature of the municipal executive authority, may potentially contribute to enhancing the security of the municipality's functioning.

**Keywords:** municipal government; head of the municipality; deputy head of the municipality; municipal authorities; executive authority in the municipality; local government unit