

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.01.02.11>

dr Krzysztof MUCHA

<https://orcid.org/0000-0001-8382-8521>

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: k.mucha@ujd.edu.pl

Zasada ciągłości władzy a pozycja organów samorządu gminnego

Streszczenie

Niniejsze opracowanie stanowi analizę aktualnych przepisów prawa oraz orzecznictwa w zakresie zasady ciągłości władzy. Podstawowym zagadnieniem będącym przedmiotem badania jest status prawny organów samorządu gminnego w kontekście zachowania zasady ciągłości władzy publicznej. Autor w ramach prowadzonych badań próbuje rozstrzygnąć, czy w przypadku organu wykonawczego oraz rady gminy istnieje ryzyko, czy też luka prawna, której konsekwencją będzie przerwanie procesu sprawowania władzy w gminie.

Słowa kluczowe: ciągłość władzy, władza publiczna, samorząd gminny.

Wprowadzenie

Powszechnie w nauce prawa stosuje się pojęcie zasady ciągłości władzy w odniesieniu do różnych organów publicznych. Władza publiczna sprawowana jest na różnym poziomie w kontekście różnych zadań, które związane są z funkcjonowaniem państwa. Obszar dzielności podmiotów publicznych jest bardzo szeroki i dotyczy różnych sfer funkcjonowania państwa oraz żyjących w nim obywateli. W takim ujęciu należy zwrócić szczególną uwagę, na fakt, że działalność państwa jest nierzadko jedyną formą zabezpieczenia określonej sfery życia obywateli. Cały ciężar określonego działania może być związany wyłącznie ze sferą publiczną. Z perspektywy obywatela, który występuje równocześnie jako członek wielu wspólnot istotnym jest, żeby nie dochodziło do zakłóceń w realizacji zadań oraz zaspokajaniu jego potrzeb przez upoważnione do tego podmioty publiczne. Z tej perspektywy zasadnym jest stworzenie prawa, które będzie swoimi mechanizmami zabez-

pieczało ciągłość państwa na różnych szczeblach jego organizacji. Ciągłość władzy publicznej jest pewnego rodzaju standardem wymaganym od współcześnie zorganizowanych struktur państwowych w demokratycznych krajach. Również tego rodzaju postulat pojawia się w kontekście gminnej wspólnoty samorządowej.

W niniejszym opracowaniu zostaną poddane analizie bieżące przepisy prawa w zakresie ciągłości władzy publicznej na poziomie samorządu gminnego, w odniesieniu do organu uchwałodawczego i wykonawczego. Przeprowadzone badania mają na celu wykazanie bądź zaprzeczenie istnienia obszarów czy też luk prawnych, które w konsekwencji mogą zakłócać funkcjonowanie organów samorządu. Istotnym jest odnalezienie odpowiedzi na pytanie, czy organ wykonawczy gminy lub rada gminy mogą zostać pozbawione swoich kompetencji, a tym samym będzie to stanowiło naruszenie ciągłości władzy publicznej w samorządzie gminnym.

1. Uniwersalne ujęcie pojęcia ciągłości władzy

Pojęcie ciągłości władzy występujące w literaturze przedmiotu najczęściej używane jest w kontekście Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. I właśnie analiza doświadczeń oraz dorobku z tego obszaru posłuży do nakreślenia ogólnych ram zagadnienia ciągłości władzy publicznej. Zgodnie bowiem z art. 126 ust. 1 Konstytucji RP „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej¹. Sformułowania ciągłości władzy zastosowane w odniesieniu do prezydenta nie można stosować i interpretować w oderwaniu od pozostałej treści art. 126 oraz dalszych przepisów Konstytucji RP. Prezydent zostaje wskazany jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej i gwarant ciągłości władzy. Normy konstytucyjne w wyraźny sposób określiły pozycję prawnoustrojową prezydenta, ze szczególnym podkreśleniem najważniejszych zadań należących do głowy państwa, takich jak czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, straż nad suwerennością i bezpieczeństwem państwa oraz nienaruszalnością i niepodzielnością terytorium państwa. W ujęciu konstytucyjnym uznaje się urząd prezydenta jako ten o najwyższym statucie prawnym, ale co istotne w orzecznictwie, dominuje pogląd, że prezydent nie może być uznawany jako najwyższy organ władzy publicznej². W literaturze można spotkać się z poglądem wskazującym, że określenie to należy rozumieć w sensie symboliczno-protokolarnym, a nie politycznym. Uznaje się, że prezydent jest uosobieniem państwa³ czy też pierwszym obywatelem RP⁴.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, Lex nr 493282.

³ P. Czarny, *Komentarz do art. 126*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023, s. 373.

⁴ D. Dziewulak, *Precedencja stanowisk publicznych w Polsce*, „Biuro Analiz Sejmowych” 2009, nr 2(10), s. 2.

Przechodząc do istoty zagadnienia ciągłości władzy publicznej w odniesieniu do roli prezydenta, w literaturze pojawia dualistyczne ujęcie tego twierdzenia. W podstawowym, wąskim ujęciu, uznaje się, że ciągłość władzy publicznej oznacza wyeliminowanie przerw w działalności instytucji państwowych czy też niedopuszczanie do braku obsady personalnej urzędu. W takim przypadku możemy mówić o bezpośrednim rozumień omawianego zagadnienia⁵. Jednak z funkcją prezydenta w państwie oprócz dosłownego rozumienia ciągłości władzy wiąże się, szersze ujęcie, które stawia prezydenta w roli gwaranta ciągłości władzy. Wskazuje się, że ma się to opierać na stymulowaniu innych podmiotów władzy, celem zapewnienia prawidłowego funkcjonowania państwa. Prezydent powinien dawać impuls do podejmowania określonych działań lub hamować inne, ale przede wszystkim przyczyniać się do współpracy poszczególnych podmiotów władzy⁶. Jak słusznie zauważył profesor Tuleja „Gwarantowanie przez Prezydenta ciągłości państwa realizowane jest na kilku płaszczyznach. Prezydent symbolicznie uosabia państwo i jest atrybutem jego trwania. Prezydent powinien, w ramach przyznanych mu kompetencji, przeciwdziałać zakłóceniom w mechanizmach funkcjonowania organów państwa oraz dążyć do eliminowania zakłóceń już zaistniałych. Realizacja tej funkcji następuje przede wszystkim przez wykonywanie kompetencji kreacyjnych i organizatorskich”⁷. W literaturze przedmiotu można również spotkać się z twierdzeniem, które definiuje prezydenta z pozycji arbitra zapewniającego równowagę funkcjonowania państwa, a tym samym jego kompetencje w tym zakresie stanowią o ciągłości władzy w państwie.⁸

2. Ciągłość władzy organów wykonawczych samorządu gminnego

Dotychczasowe rozważania umożliwiły wskazanie ogólnych ram zagadnienia ciągłości władzy w odniesieniu do najwyższych władz w państwie z wyraźnym nakreśleniem i koniecznością rozróżnienia dosłownego traktowania pojęcia ciągłości władzy publicznej jako czasowego braku zajęcia urzędu, pełnienia funkcji publicznej od szerokiego ujęcia pojęcia ciągłości władzy publicznej jako najwyż-

⁵ Zgodnie z art. 131 Konstytucji RP ciągłość sprawowania urzędu Prezydenta RP, niezależnie od charakteru przeszkody, zostaje zabezpieczona przez przejęcie obowiązków głowy państwa w pierwszej kolejności przez Marszałka Sejmu, a w przypadku gdy Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta RP, obowiązki te przejmuje Marszałek Senatu.

⁶ Zob. M. Dąbrowski, *Gwarant czy arbiter? Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle art. 126 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4(68), s. 27–40.

⁷ P. Tuleja, K. Kozłowski, *Komentarz do art. 126*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 566.

⁸ Zob. A. Choreżewska, *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 59–82.

szej gwarancji zabezpieczenia istnienia państwa⁹. Przechodząc do istoty omawianego zagadnienia w kontekście samorządu gminnego, zasadnym wydaje się skupienie wyłącznie na procedurach oraz mechanizmach prawnych w kontekście czasowego braku możliwości pełnienia funkcji lub wystąpienia innych prawnie przewidzianych okoliczności, skutkujących ograniczonym czasowo zajęciem stanowiska organu wykonawczego w gminie. Zdecydowanie w przypadku organu wykonawczego samorządu gminnego chodzi o sytuację losową bądź o inny charakter, ale skutkującą koniecznością wprowadzenia „trybu awaryjnego” lub „zastępczego” celem zapewnienia ciągłości władzy na tym poziomie. W kontekście aktualnie obowiązujących przepisów można uznać, że ustawodawca przewidział następujące sytuacje – przesłanki, których zaistnienie skutkować będzie uruchomieniem określonej procedury związanej z brakiem obsady funkcji wójta, burmistrza czy też prezydenta miasta. Ustawa Kodeks wyborczy w art. 492 §1 wskazuje następujące przesłanki wygaśnięcia mandatu organu wykonawczego gminy: odmowa złożenia ślubowania; nieterminowe złożenia oświadczenia majątkowego; pisemne zrzeczenie się mandatu; utrata prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów; objęcia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej; naruszenie ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej; wyboru na posła, senatora lub posła do Parlamentu Europejskiego; orzeczenie niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na okres co najmniej do końca kadencji; śmierci; odwołania w drodze referendum; odwołania w związku z powtarzającym się naruszeniem Konstytucji lub ustaw; zmian w podziale terytorialnym – połączenie gmin.

Wskazany przepis Kodeksu wyborczego koresponduje z art. 28e i 28f ustawy o samorządzie gminnym¹⁰. Zespół przepisów systematyzuje pozycję ustrojową organu wykonawczego, a w zasadzie wskazuje zakres koniecznych działań do uzupełnienia „luki personalnej” w przypadku braku możliwości pełnienia funkcji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Istotną kwestią, która przysparza dodatkowych komplikacji w przypadku braku możliwości pełnienia funkcji jest fakt jednoosobowego reprezentowania urzędu, co w przeciwieństwie do podmiotów kolegialnych stanowi wyraźne utrudnienie.

Ponadto należy wskazać, że zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym co do zasady kadencja organu wykonawczego rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia ka-

⁹ Ciągłość władzy publicznej w przypadku samorządu gminnego bezpośrednio łączy się z pojęciami kadencji i wyborów powszechnych. Wskazane zagadnienia nie stanowią bezpośredniego przedmiotu badań prezentowanych w niniejszym opracowaniu, w związku z tym zostały pominięte przez autora. Zob. J. Korczak, *Kadencja organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 38–50.

¹⁰ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2024 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw Dz. U. poz. 721.

dencji przez radę gminy lub wybór jego przez radę, a upływa z dniem upływu kadencji rady¹¹. W przypadku takich ram czasowych mówimy o modelowym przebiegu 5-letniej kadencji wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Jednak, co istotne, w rzeczywistości należy również odróżnić kadencję wójta od okresu rzeczywistego pełnienia przez niego funkcji¹², ponieważ w rzeczywistości wójt rozpoczyna pełnienie swoich obowiązków od dnia złożenia ślubowania i pełni je do czasu wyboru nowego wójta lub do dnia wygaśnięcia jego mandatu¹³.

Wracając do przewidzianych instrumentów prawnych związanych z wygaśnięciem mandatu organu wykonawczego, należy skupić się na dwóch procedurach skutkujących zachowaniem ciągłości władzy w samorządzie gminnym. Pierwszą z nich jest sytuacja objęcia funkcji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta przez zastępcę¹⁴ lub osobę wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów – w gminie, w której nie dokonano powołania lub został on prawnie odwołany. W takim przypadku wymagany jest udział przewodniczącego rady gminy, który w terminie 7 dni od wygaśnięcia mandatu organu wykonawczego, pisemnie informuje wojewodę o objęciu funkcji przez zastępcę lub konieczności wyznaczenia przez Premiera osoby pełniącej wskazaną funkcję. W tym drugim przypadku Premier niezwłocznie – w terminie 7 dni od otrzymania wniosku – wyznacza osobę do pełnienia funkcji organu wykonawczego do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybraną osobę w wyborach. Intencją ustawodawcy stało się zapewnienie ciągłości władzy wykonawczej w gminie poprzez zagwarantowanie prawidłowego i niezakłóconego funkcjonowania samorządu w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta, burmistrza czy prezydenta miasta¹⁵. Powyższe priorytety stają się możliwe poprzez dopuszczenie do czasowego pełnienia funkcji zastępcy, do czasu wyłonienia nowego organu w wyborach powszechnych. Można również zauważyć, że na skutek wprowadzenia nowej treści art. 28e w przypadku odwołania organu wykonawczego w drodze referendum lub gdy odwołania dokonał Premier ze względu na uporczywe i powtarzające się naruszenie Konstytucji i ustaw, konsekwencje takiego odwołania obejmują również jego zastępców. W związku z powyższym *a contrario* należy przyjąć, że pozostałe przesłanki z art. 492 §1 kodeksu wyborczego nie wywołują skutków dla zastępcy wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Ustawodawca również wprowadził przepis art. 28i, który jasno określił, że w przypadku zrzeczenia się funkcji wójta lub wystąpienia jednej z przyczyn skutkujących wygaśnięciem mandatu wójta, o któ-

¹¹ Art. 26 ust. 2, Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2024 poz. 1465 z późn. zm.

¹² A. Szewc, *Władze gminy*, [w:] G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 292.

¹³ Cz. Martysz, *Komentarz do art. 26*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2021, s. 325.

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2006 r., I SA/Wa 913/06; LEX nr 303211.

¹⁵ Druk sejmowy nr 75 <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=75>; [dostęp: 20.12.2024].

rych mowa w art. 492 § 1 pkt 2, 4–7 i 10 Kodeks wyborczy, w czasie pełnienia funkcji wójta albo wykonywania zadań i kompetencji wójta przez zastępcę wójta, jest równoznaczne z odwołaniem ze stanowiska zastępcy wójta. Powyższy scenariusz oznacza, że nawet jeżeli w gminie byli powołani zastępcy organu wykonawczego, którzy zaczęli pełnić obowiązki do czasu nowych wyborów, ale nie dopełnili określonych obowiązków lub dopuścili się pewnych prawnie przewidzianych uchybień, to utracą prawną możliwość czasowego wykonywania funkcji organu wykonawczego gminy. W takim przypadku powinna być uruchomiana procedura wyznaczenia osoby przez Premiera¹⁶.

Jednak tak nakreślona procedura w przypadku nawet braku zawinienia przez kogokolwiek obnaża lukę, która w związku z niefrasobliwością przewodniczącego rady, ministra właściwego do spraw administracji publicznej lub samego Premiera może wywołać brak obsady organu wykonawczego nawet przez 14 dni¹⁷. Jest to oczywiście hipotetyczny scenariusz, ale wcale niewykluczony.

Ustawodawca również zabezpieczył funkcjonowanie samorządu na okoliczność wystąpienia czasowych ograniczeń, takich jak tymczasowe aresztowanie, odbywanie kary pozbawienia wolności za przestępstwo nieumyślne, odbywanie kary aresztu, niezdolność do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni, zawieszenie w czynnościach służbowych, organu wykonawczego. W takim przypadku również w pierwszej kolejności zabezpieczenie ciągłości władzy w samorządzie stanowi zastępca, a w dalszej kolejności osoba wskazana przez Premiera¹⁸.

Drugim przypadkiem, który uregulował ustawodawca, jest sytuacja zmiany osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego w związku z przeprowadzeniem wyborów samorządowych z jednoczesnym zachowaniem ciągłości władzy. Zgodnie bowiem z art. 29 ust. 1 „Po upływie kadencji wójta pełni on swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta albo osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji wójta”. Przepis przyjmuje charakter gwarancyjny, wskazując na konieczność ciągłości zachowania władzy wykonawczej w samorządzie gminnym¹⁹. Potwierdzenie takiego stanu rzeczy znajdujemy również w judykaturze.

W związku z tym, że organ wykonawczy gminy jest organem administracji publicznej, jego podstawowym zadaniem jest wykonywanie zadań publicznych przydanych w drodze ustawowej, w przewidzianych do tego formach działania. Zadania te wykonywane są przez wójtów za pomocą przydanych im urzędów, stanowiących ich aparat pomocniczy.

¹⁶ Zob. B. Przywora, *Zarząd komisaryczny jako środek nadzorczy Prezesa Rady Ministrów a granice zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego: wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, [w:] G. Kuca, M. Grzybowski (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska: Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013 r. s. 708–709.

¹⁷ Art. 28f ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁸ Art. 28g ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁹ P. Falenta, Art. 29. *Działanie po upływie kadencji*, [w:] P. Drembkowski, P.J. Suwaj (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 241.

I właśnie sprawne kierowanie tymi urzędami stanowi podstawowe zadanie ustępujących organów do czasu objęcia funkcji przez wójtów i ich zastępców wybranych w nowych wyborach²⁰.

Wynika z tego, że organ wykonawczy w tym czasie może korzystać z przysługujących kompetencji²¹. Pozycja organu wykonawczego w momencie oczekiwanej zmiany osoby sprawującej tę funkcję na skutek wyborów jest w pełni stabilna, bowiem „przepisy prawne nie ograniczają w tym okresie wykonywania jakichkolwiek posiadanych przez nich dotąd uprawnień, zatem wszystkie podejmowane przez nich rozstrzygnięcia będą ważne”²².

Przedstawiony zespół przepisów regulujących sytuację prawną organu wykonawczego w gminie stanowi o ustrojowym zabezpieczeniu ciągłości władzy w obszarze funkcjonowania tego organu. Zasadniczo można mówić o kompletnym układzie norm, który nie dopuszcza do sytuacji wolnego stanowiska bez obsady personalnej.

3. Ciągłość władzy organów uchwałodawczych samorządu gminnego

Przechodząc do dalszej części rozważań dotyczących ciągłości władzy na poziomie samorządu gminnego, uwagę należy skierować na radę gminy (miejską w przypadku miast). Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, rada jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie. Pierwsza kwestia dotyczy oczywiście wyłącznego uprawnienia do podejmowania uchwał stanowiących prawo miejscowe. Drugą część kompetencji rady gminy stanowią uprawnienia do przeprowadzania działań kontrolnych w zakresie działalności organu wykonawczego, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych²³.

Skupiając się wyłącznie na zagadnieniu ciągłości władzy, należy wskazać, że kadencja rady gminy trwa 5 lat, licząc od dnia wyboru²⁴. W literaturze podkreśla się jednolite uznanie początku kadencji rady, wskazując na termin wyborów²⁵, a nie np. termin ogłoszenia wyników czy termin złożenia ślubowania przez radnych²⁶. Jednocześnie oznacza to, że upływ kadencji skutkuje wygaśnięciem mandatu radnych, a tym samym wyłączeniem zdolności do podejmowania uchwał oraz samego funkcjonowania rady. Tylko w tym czasie rada legalnie może podej-

²⁰ Wyrok SA w Gdańsku z dnia 3 grudnia 2019 r., III AUa 960/19, LEX nr 3042937.

²¹ J. Czerw, *Komentarz do art. 29*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, s. 672.

²² Cz. Martysz, op. cit., s. 325.

²³ Wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2012 r., II OSK 1582/12; LEX nr 1219252.

²⁴ Orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., K 25/95, OTK 1996 nr 2, poz. 10.

²⁵ P.M. Sitniewski, *Wygaśnięcie mandatu radnego*, Warszawa 2007, s. 124.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 12 września 2012 r., II OSK 1821/12, LEX nr 1251859.

mować swoje inicjatywy oraz realizować kompetencje w określonej formie prawnej. Jednak warto zaznaczyć, że w przypadku rady gminy ustawowo dopuszcza się do zerwania ciągłości władzy, ponieważ zgodnie z art. 20 ust. 2 „Pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie kadencji rady”, co oznacza, że przez kilka dni może w gminie nie występować organ uchwałodawczy.

Na marginesie można wskazać, że ustawodawca przewidział sytuacje, w której 5-letnia kadencja rady ulega skróceniu. Pierwszą z nich jest odwołanie organu stanowiącego w drodze referendum lokalnego, przy zachowaniu wymaganych procedur inicjujących taki akt²⁷. Konsekwencją ważnego referendum jest odwołanie rady gminy i ogłoszenie nowych wyborów. Drugi scenariusz dotyczy sytuacji uregulowanej w art. 96 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym

W razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. W przypadku rozwiązania rady gminy Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję.

Przywołany przepis reguluje procedurę, która w konsekwencji stanowi o skróceniu kadencji rady, ale jednocześnie zabezpiecza funkcjonowanie samorządu poprzez wyznaczenie osoby pełniącej jej funkcję – do czasu nowych wyborów. Bardzo zbliżonym w konstrukcji oraz konsekwencjach do poprzedniego przepisu jest art. 97, który stanowi, że w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat. Takie rozwiązanie prawne w przypadku braku szans na prawidłowe funkcjonowanie samorządu odsuwa dotychczasowe organy od funkcji, jednocześnie w ich miejsce powołując komisarza rządowego²⁸. Wskazane dotychczas procedury prawne wskazują, że ustawodawca w kompletny sposób zabezpiecza interes samorządu gminnego borykającego się z problemami natury organizacyjnej będącymi konsekwencją działań podejmowanych przez radę gminy.

Dosyć istotnym, aczkolwiek pomijanym zagadnieniem w literaturze jest kwestia odpowiedzialności organów wewnętrznych rady gminy, tj. przewodniczącego i wiceprzewodniczących, w kontekście ciągłości władzy. Przepisy porządkujące w tym zakresie są precyzyjne, wskazują, że rada gminy wybiera ze swojego grona przewodniczącego i od 1 do 3 wiceprzewodniczących. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady, również przy pomocy swoich zastępców, poprzez powierzenie określonych

²⁷ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. 2025 poz. 472 z późn. zm.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2007 r., II SA/Wa 693/07, LEX nr 341085; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., II SA/Wa 1329/12, LEX nr 1258346; Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., II OSK 1786/09, LEX nr 589043.

zadań w zakresie funkcjonowania rady. Ustawodawca dopuszcza zarówno złożenie rezygnacji przez przewodniczących, jak też odwołanie członka (członków) prezydium²⁹. W przypadku rezygnacji członków prezydium rada podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia tej rezygnacji w ciągu miesiąca. Ustawodawca uznał, że niepodjęcie takiej uchwały w ciągu miesiąca jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji przez radę gminy z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała³⁰. Innym stanem faktycznym, objętym regulacją prawną w tym zakresie, jest sytuacja, w której na skutek odwołania lub przyjęcia rezygnacji członków prezydium nie dokonano wyboru osób do pełnienia tych funkcji w terminie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji albo od dnia odwołania. W związku z zaistniałym stanem sesję rady gminy w celu wyboru przewodniczącego zwołuje wojewoda. Sesja zwoływana jest na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie terminu wskazanego wcześniej³¹.

Przedstawione procedury zabezpieczające ciągłość władzy w radzie zapewniają jej skuteczność działania, ponieważ zasadniczo w przypadku braku członków prezydium najdalej idącą konsekwencją jest zwołanie sesji przez wojewodę. Jednak, czy w każdym przypadku można mówić o pełnym zabezpieczeniu interesu samorządu gminnego i ciągłości funkcjonowania jego organu uchwałodawczego? A co w sytuacji, kiedy część członków prezydium zostaje odwołanych, a ostatni z uprawnieniem do prowadzenia sesji opuszcza posiedzenie i składa rezygnację? Pozornie abstrakcyjny scenariusz paraliżujący prace rady gminy miał swoje urzeczywistnienie. Analiza orzecznictwa w przedmiotowym zakresie wskazuje, że 27 lutego 2020 r. w miejscowości N. doszło do opisywanej sytuacji. Część prezydium została odwołana przez radę, natomiast pozostali członkowie, którzy mieli uprawnienia do prowadzenia sesji złożyli rezygnację i opuścili trwające obrady, bez ogłoszenia formalnej przerwy czy zamknięcia. Tym samym rada pozostała bez osoby prowadzącej. W chcącej dalej procedować radzie obrady przejął radny senior, który dokończył prowadzenie sesji, w której dodatkowo zmieniony porządek przewidywał wybór nowego wiceprzewodniczącego. Zaistniały stan faktyczny obnażył i ujawnił istniejącą lukę prawną skutkującą brakiem możliwości działania rady nawet do 70 dni. Organ nadzorczy zakwestionował uchwały podjęte w takim trybie i takich okolicznościach, wskazując iż:

samo złożenie przez przewodniczącego (wiceprzewodniczącego) rady gminy rezygnacji z zajmowanej funkcji nie wywołuje skutku w postaci zaprzestania pełnienia tej funkcji. Ustawodawca wyraźnie uzależnia osiągnięcie tego skutku od podjęcia przez samą radę gminy uchwały w sprawie przyjęcia tej rezygnacji. Jeżeli w terminie miesiąca rada nie zajmie się w ogóle tą sprawą, zastosowanie znajduje art. 19 ust. 6 u.s.g., zgodnie z którym niepodjęcie uchwały odnośnie do przyjęcia rezygnacji w ciągu 1 miesiąca od dnia złożenia tej rezygnacji jest równoznaczne z przyjęciem przez radę rezygnacji z upływem ostat-

²⁹ Art. 19 ust. 1–4 ustawa o samorządzie gminnym.

³⁰ Art. 19 ust. 5 ustawa o samorządzie gminny.

³¹ Art. 19 ust. 7 ustawa o samorządzie gminnym.

niego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta ta uchwała. W świetle analizowanych regulacji prawnych, zdaniem Wojewody, złożenie rezygnacji przez wiceprzewodniczących i opuszczenie przez nich Sali obrad nie upoważniało Rady do powierzenia prowadzenia obrad radnemu seniorowi [...] W ocenie organu nadzoru, po odwołaniu poprzedniego Przewodniczącego Rady Miejskiej w Namysłowie, nikt poza wiceprzewodniczącymi nie miał prawa do prowadzenia obrad³².

Na tej samej argumentacji swoje rozstrzygnięcie oparł WSA w Opolu, wskazując, że organ samorządowy nie miał uprawnienia przekazania prowadzenia sesji radnemu seniorowi, a ewentualne braki w normach ustawowych w tym zakresie powinny być uzupełnione na poziomie statutu gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że jest to obszar, który wymaga doprecyzowania i uzupełnienia przez ustawodawcę, celem zapewnienia pełnego zabezpieczenia funkcjonowania i utrzymania ciągłości władzy w organach uchwałodawczych gminy. Również przyjęcie przez wojewodę kompetencji zarezerwowanych dla wspólnoty samorządowej wydaje się występować w kontrze do zasady samodzielności jednostki gminnej jako niezależnego bytu decydującego o swoich sprawach i na własny rachunek³³.

Uwagi końcowe

W świetle powyższych rozważań można wyprowadzić następujące konstatacje. Przeprowadzona analiza norm regulujących funkcjonowanie samorządu gminnego wskazała obszary stanowiące potencjalne ryzyko wystąpienia zakłóceń ciągłości władzy publicznej organów samorząd gminny.

W pozytywny sposób można odnieść się do mechanizmów prawnych regulujących zabezpieczenie ciągłości władzy na poziomie organu wykonawczego samorządu gminnego. Ustawodawca wprowadził kilka uzupełniających się procedur zabezpieczających ciągłość władzy. Podstawowym mechanizmem jest kontynuacja sprawowania urzędu przez zastępcę. W dalszej kolejności przewidziano procedury znajdujące zastosowanie w przypadku braku możliwości sprawowania swojego mandatu przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, uruchamiające narzędzia, którymi dysponuje administracja rządowa – Prezes Rady Mi-

³² Wyrok WSA w Opolu II SA/Op 157/20 z dnia 9 lipca 2020 r. W konsekwencji, w przedmiotowej sprawie zostało podjętych wadliwie łącznie 5 uchwał, które zostały zakwestionowane przez Wojewodę – organ nadzoru, a następnie stanowisko wojewody zostało potwierdzone przez WSA w Opolu w wyrokach o sygn. II SA/Op 158/20, II SA/Op 159/20, II SA/Op 160/20, II SA/Op 161/20.

³³ D. Łukowiak, *Ustawowa regulacja kadencyjności jako wykładnik stopnia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 4, s. 7–20; A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002; K. Kozłowski, *Prawny wymiar ograniczenia kadencyjności organu wykonawczego gminy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2017, nr 1.

nistrów. W ogólnym wymiarze oceny aktualnie obowiązujących przepisów, co do zasady możemy mówić o kompleksowym zabezpieczeniu tej sfery funkcjonowania samorządu, chociaż przeprowadzone analizy wykazały hipotetyczne wystąpienie krótkotrwałych okresów, w których w samorządzie może brakować organu wykonawczego.

Podobne wnioski można wyprowadzić w związku z funkcjonowaniem organów uchwałodawczych w gminie. W przypadku rady gminy przerwanie ciągłości władzy, a w zasadzie odsunięcie od władzy, zasadniczo może wystąpić w wyjątkowych okolicznościach, jakimi są naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw. Większe ryzyko w tym obszarze związane jest z dezorganizacją pracy wewnątrz rady przez działania członków prezydium.

Przeprowadzone badania wykazały, że w przypadku rady gminy zasadnym jest eliminacja luki prawnej polegającej na braku możliwości działania rady bez przewodniczącego. W związku z powyższym zasadnym jest wprowadzenie dodatkowych rozwiązań eliminujących ww. luki, np. poprzez rezerwowe wzmocnienie pozycji radnego seniora – jako gwaranta ciągłości władzy na poziomie organu uchwałodawczego.

Bibliografia

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2024 poz. 1465 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. 2025 poz. 472 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2024 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw Dz. U. poz. 721.
- Orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., K 25/95, OTK 1996 nr 2, poz. 10.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, LEX nr 493282.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2006 r., I SA/Wa 913/06; LEX nr 303211.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2007 r., II SA/Wa 693/07, LEX nr 341085.
- Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., II OSK 1786/09, LEX nr 589043.
- Wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2012 r., II OSK 1582/12; LEX nr 1219252.
- Wyrok NSA z dnia 12 września 2012 r., II OSK 1821/12, LEX nr 1251859
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., II SA/Wa 1329/12, LEX nr 1258346.
- Wyrok SA w Gdańsku z dnia 3 grudnia 2019 r., III AUa 960/19, LEX nr 3042937.

- Wyrok WSA w Opolu II SA/Op 157/20 z dnia 9 lipca 2020 r.
Wyrok WSA w Opolu II SA/Op 158/20 z dnia 9 lipca 2020 r.
Wyrok WSA w Opolu II SA/Op 159/20 z dnia 9 lipca 2020 r.
Wyrok WSA w Opolu II SA/Op 160/20 z dnia 9 lipca 2020 r.
Wyrok WSA w Opolu II SA/Op 161/20 z dnia 9 lipca 2020 r.
Chorążewska A., *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6.
Czarny P., *Komentarz do art. 126*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023.
Czerw J., *Komentarz do art. 29*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.
Dąbrowski M., *Gwarant czy arbiter? Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle art. 126 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4(68).
Dziwulak D., *Precedencja stanowisk publicznych w Polsce*, „Biuro Analiz Sejmowych” 2009, nr 2(10).
Falenta P., *Art. 29. Działanie po upływie kadencji*, [w:] P. Drembkowski, P.J. Suwaj (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2023.
Korczak J., *Kadencja organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8.
Kozłowski K., *Prawny wymiar ograniczenia kadencyjności organu wykonawczego gminy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2017, nr 1.
Łukowiak D., *Ustawowa regulacja kadencyjności jako wykładnik stopnia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 4.
Martysz Cz., *Komentarz do art. 26*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2021.
Przywora B., *Zarząd komisaryczny jako środek nadzorczy Prezesa Rady Ministrów a granice zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego: wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, [w:] G. Kuca, M. Grzybowski (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska: Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013.
Sitniewski P.M., *Wygaśnięcie mandatu radnego*, Warszawa 2007.
Szewc A., *Władze gminy*, [w:] G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc (red.), *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005.
Tuleja P., Kozłowski K., *Komentarz do art. 126*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.
Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.
Druk sejmowy nr 75 <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=75>; [dostęp: 20.12.2024].

The principle of continuity of power and the position of municipal self-government bodies

Abstract

This study is an analysis of current legal provisions and case law regarding the principle of continuity of power. The basic issue that is the subject of the study is the legal status of municipal self-government bodies in the context of maintaining the principle of continuity of public authority. As part of the research, the author tries to determine whether in the case of the executive body and the commune council there is a risk or a legal loophole, the consequence of which will be the interruption of the process of exercising power in the commune.

Keywords: continuity of authority, public authority, municipal government.