

# Reforma ustrojowa gminy: rozdział funkcji politycznej, stanowiącej i wykonawczej

*Cezary Trutkowski   Jerzy Stępień   Jakub Dorosz-Kruczyński*



Badania i Analizy

*Cezary Trutkowski  
Jerzy Stępień  
Jakub Dorosz-Kruczyński*

# **Reforma ustrojowa gminy: rozdział funkcji politycznej, stanowiącej i wykonawczej**

Wójt jako przewodniczący rady gminy –  
ograniczenie kompetencji wykonawczych,  
wzmocnienie pozycji rady gminy i niezależności  
funkcji wykonawczej sekretarza gminy

# 1. Diagnoza – słabości obecnego modelu ustrojowego

Europejska Karta Samorządu Lokalnego określa, że „Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców” (art. 3 ust. 1. EKSL) i precyzuje, że „prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi” (art. 3 ust. 2 EKSL). Polski system samorządowy ewoluował od 2002 roku w nieco innym kierunku – najsilniejszym organem gminy jest organ wykonawczy (wójt/ burmistrz/ prezydent miasta) sprawowany jednoosobowo. Ewolucja ta nastąpiła wskutek zmiany wprowadzającej bezpośrednio wybory wójta (burmistrza/ prezydenta) bez zapewnienia mechanizmów równoważących znaczenie i siłę organów samorządowych. Zwracał na to uwagę Jerzy Regulski, pisząc, iż „[ustawa wprowadzająca] bezpośrednio wybory wójtów, która zmieniła w istotny sposób ustrój gmin, nie dokonała odpowiednich korekt dotyczących podziału kompetencji i innych niezbędnych modyfikacji. Przepisy te przyjęto na wyraźne zamówienie polityczne, ignorując zgłaszane zastrzeżenia merytoryczne”<sup>1</sup>. Kilka lat wcześniej w podobnym tonie wypowiadał się Michał Kulesza, zauważając, że „[...] problemem jest wprowadzanie zmian instytucjonalnych bez ustalonych wcześniej i przedyskutowanych kry-

teriów. Nie pytamy, po co bezpośrednio wybory burmistrza, tylko mówimy: badania wskazują, że chcą ich wszyscy burmistrzowie, a ludzie też lubią wybierać konkretnego człowieka. No to robi się tym ludziom prezent, żeby kochali swoich posłów. [...] W transformacji musi być przewodnik, który wie skąd, dokąd i jak ma przeprowadzić. Jeśli transformację oddaje się w ręce populistów i decydują względy koniunkturalne, to oczywiście rezultaty są słabe”<sup>2</sup>. Badania zrealizowane przez FRDL w 2024 roku wskazują, że doświadczenia wielu społeczności lokalnych nie prowadzą dziś do systematycznego utrwalania przekonań o wartości i sile wspólnoty, a jednoosobowość ośrodka decyzyjnego w gminie często utrudnia artikulację potrzeb społecznych wykraczających poza motywowane deficytami żądania punktowych rozwiązań. Rozwój procesu prezydenccjalizacji władzy samorządowej odbywa się w kontekście słabnięcia mechanizmów koordynacji działań grupowych. W efekcie, choć w wielu wspólnotach przywództwo lokalne nadal jest w stanie mobilizować zasoby na rzecz rozwoju, to jednak robi to coraz mniej sprawnie ze względu na rosnącą apatię społeczną lub koszty uboczne rozbudowującego się klientelizmu<sup>3</sup>.

W obecnym modelu ustrojowym wójt (burmistrz/prezydent) łączy w jednej osobie mandat demokratyczny z pełnią kompetencji wykonawczych, funkcją kierownika urzędu gminy oraz uprawnieniem do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych.

1. J. Regulski, *Kilka uwag i refleksji na tle raportu: „Narastające dysfunkcje. Zasadnicze dylematy, konieczne działania”* [w:] *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała, Warszawa 2023.
2. M. Kulesza, *Blisko i daleko*, rozm. przepr. J. Król i B. Mościcki, „Wspólnota”, 2005, nr 6 [w:] *Budowanie samorządu: wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, M. Kulesza, Municipium, Warszawa 2008.
3. M. Lewicki, *Grupy interesu na poziomie lokalnym – powstawanie, artikulacja i ich znaczenia dla wzmocnienia społecznych potencjałów rozwojowych*, Rozdział 4 [w:] *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*, red. C. Trutkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2024.

Rada gminy pełni formalnie funkcję organu stanowiącego i kontrolnego, w praktyce jednak jej zdolność do realnego kształtowania polityki lokalnej jest ograniczona niedostatkami kompetencyjnymi i dominującą pozycją organu wykonawczego.

System ten generuje szereg możliwości wystąpienia problemów strukturalnych:

- Brak czytelnego podziału między sferą polityczno-programową a sferą zarządczo-administracyjną utrudnia mieszkańcom ocenę tego, kto i za co odpowiada. W efekcie, w społecznej percepcji władze samorządowe są najczęściej utożsamiane z postacią wójta jako organu monokratycznego dysponującego pełnią sprawstwa w wymiarze decyzyjnym.
- Koncentracja kompetencji w rękach wójta – od zarządzania budżetem, przez kierowanie urzędem, po wydawanie decyzji administracyjnych – sprawia, że rada może być spychana do roli organu formalnie zatwierdzającego decyzje podjęte przez egzekutywę. Co więcej, wójt, będąc jednocześnie politykiem i organem administracyjnym, rozstrzyga sprawy

mieszkańców (pozwolenia, świadczenia, decyzje środowiskowe), co tworzy ryzyko zależności decyzji od kalkulacji politycznych.

- Jednoosobowe dysponowanie zasobami publicznymi – od dominacji informacyjnej po decyzje kadrowe, inwestycyjne, dotyczące wykorzystania zasobów etc. – wpływa na ograniczanie poczucia wpływu obywateli na życie publiczne i niejednokrotnie skutkuje zjawiskiem oligarchizacji życia publicznego na poziomie lokalnym.
- Rada pozbawiona zaplecza eksperckiego i realnych narzędzi nadzoru nad wykonaniem własnych uchwał nie jest w stanie pełnić skutecznej funkcji kontrolnej wobec organu wykonawczego.
- Podwójna legitymacja demokratyczna rady i wójta (oba organy pochodzą z wyborów bezpośrednich) może prowadzić do sytuacji, w których spór polityczny między nimi negatywnie oddziałuje na rozwój gminy. Wójt może ignorować oczekiwania rady, a rada nie dysponuje skutecznymi narzędziami wymuszenia realizacji swoich uchwał.

## 2. Cel i logika reformy

Intencją reformy jest przywrócenie równowagi między władzą uchwałodawczą a wykonawczą na szczeblu gminy. Reforma opiera się na czterech zasadach:

- Rozdział sfery politycznej od władzy wykonawczej. Spór polityczny i ustalanie priorytetów powinny odbywać się w radzie z pełną jawnością i kontrolą społeczną. Administracja powinna realizować przyjęte uchwały w sposób profesjonalny, stabilny i przewidywalny.
- Zachowanie bezpośredniego mandatu demokratycznego lidera. Rezygnacja z wyborów pośrednich, którą preferujemy (przywrócenie wyboru pośredniego) – choć rozwiązałyby problem podwójnej legitymacji – zоста-

łyby odebrana jako ograniczenie demokracji i jest politycznie nierealistyczna. Dlatego proponowany model przekierowuje bezpośredni mandat z funkcji wykonawczej na funkcję przewodniczenia radzie i kształtowania programu politycznego gminy. Mieszkańcy zachowują prawo bezpośredniego wyboru lidera lokalnego, a równowaga władz zostaje wzmocniona.

- Profesjonalizacja zarządzania gminą i budowa samorządowego korpusu służby cywilnej. Kompetencje wykonawcze i zarządcze zostają powierzone sekretarzowi gminy (dyrektorowi, a w miastach prezydenckich – dyrektorowi generalnemu)<sup>4</sup> powoływanemu przez

4 W tekście konsekwentnie stosujemy nazwę „sekretarza” dla określenia stanowiska wykonawczego. W Europie stanowisko sekretarza wykonawczego (ang. *executive secretary*) jest znane i powszechnie zrozumiałe. Ze względu na istniejące polskie konotacje tego pojęcia warto w przyszłości zastanowić się nad zasadnością wyboru tego właśnie określenia.

radę w wyniku konkursu i działającemu jako profesjonalny menedżer publiczny. Sekretarz wykonawczy jest członkiem samorządowego korpusu służby cywilnej – nowej kategorii pragmatyki służbowej tworzonej na wzór państwowego korpusu służby cywilnej, obejmującej kierownicze stanowiska urzędnicze w JST. Przynależność do korpusu oznacza zawodową bezstronność, zakaz działalności politycznej i ochronę przed upolitycznieniem, przy jednoczesnym zapewnieniu stabilności zatrudnienia i ścieżki kariery niezależnej od wyników wyborów. Sekretarz odpowiada przed radą za legalne i sprawne wykonywanie uchwał oraz prowadzenie bieżącej administracji.

- Wzmocnienie kontroli i rozliczalności **władz wykonawczych**. Rada otrzymuje realne narzędzia kontroli nad administracją i wykonywaniem decyzji politycznych, a podział odpowiedzialności jest przejrzysty i czytelny dla mieszkańców.

Proponowany model nawiązuje do sprawdzonego wzorca *council-manager* (menedżer gminy), stosowanego powszechnie w Irlandii, Stanach Zjednoczonych, Australii oraz w wielu gminach Europy Zachodniej, a w wariantach zbliżonych również w Austrii i Szwajcarii. W modelu tym rada – jako organ demokratyczny – zatrudnia profesjonalnego menedżera odpowiedzialnego za bieżące zarządzanie, podczas gdy wybierany lider polityczny (burmistrz, przewodniczący) koncentruje się na funkcjach programowych i

reprezentacyjnych. Należy przy tym wyraźnie odróżnić proponowany model od klasycznego modelu skandynawskiego: w Danii, Szwecji, Norwegii i Finlandii przewodniczący rady (*borgmester*, *kommunalråd*, *ordfører*) wyłaniany jest spośród radnych przez samą radę, a nie w odrębnych wyborach powszechnych – brak więc bezpośredniego odpowiednika dla proponowanego modelu wójta. Proponowany model jest w tym zakresie rozwiązaniem oryginalnym – łączy bezpośredni mandat demokratyczny z funkcją kierowniczą rady i modelem menedżerskim w sferze wykonawczej.

Proponowany model nie eliminuje napięcia wynikającego z podwójnej legitymacji demokratycznej – przekształca je jednak w sposób funkcjonalnie korzystniejszy. W obecnym systemie obaj posiadacze mandatów (wójt i rada) rywalizują o tę samą przestrzeń decyzyjną, co rodzi konflikty trudne do rozstrzygnięcia bez narzędzi instytucjonalnych. W proponowanym modelu bezpośredni mandat wójta zostaje przekierowany na przewodniczenie organowi stanowiącemu, co czyni go służebnym wobec rady, a nie konkurencyjnym względem niej. Ryzyko, że wójt jako przewodniczący mógłby forsować własny program kosztem pluralizmu rady, minimalizują gwarancje proceduralne opisane w sekcji 5 – w szczególności prawo 1/4 składu rady do samodzielnego wprowadzania punktów do porządku obrad oraz obligatoryjne powierzenie komisji rewizyjnej przedstawicielowi opozycji.

## 3. Architektura proponowanego modelu

### 3.1. Wójt (burmistrz/ prezydent) jako przewodniczący rady gminy

W proponowanym modelu wójt jest wybierany przez wszystkich mieszkańców gminy w wyborach powszechnych i bezpośrednich, przeprowadzanych równoległe z wyborami do rady gminy. Z mocy prawa obejmuje funkcję przewodniczącego rady gminy. Tytuł „wójt” („burmistrz”/ „prezydent miasta”) zostaje zachowany, co podkreśla ciągłość instytucjonalną i czytelność dla

mieszkańców, a także stanowi jednoznacznie wskazanie pozycji przywódczej w gminie.

Do kompetencji wójta w nowym modelu należałyby m.in.:

- Organizacja pracy rady: prowadzenie obrad, ustalanie porządku sesji z zachowaniem gwarancji proceduralnych opisanych w sekcji 5, zwoływanie sesji oraz koordynacja prac komisji.
- Inicjatywa programowa i uchwałodawcza:

przedkładanie radzie projektów uchwał o charakterze strategicznym i kierunkowym, w szczególności strategii rozwoju gminy, wieloletnich planów inwestycyjnych oraz innych aktów programowych.

- Planowanie przestrzenne: zlecenie sporządzenia projektu planu ogólnego gminy oraz jego przedkładanie radzie jako elementu kształtowania polityki przestrzennej; inicjowanie sporządzania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w trybie współdzielonym z radą.
- Budżet i wieloletnia prognoza finansowa: zlecenie sporządzania projektu uchwały budżetowej oraz projektu wieloletniej prognozy finansowej, wyłączność ich wniesienia pod obrady rady, a także przedstawianie uzasadnienia i założeń, w tym skutków finansowych i ryzyk.
- Budowanie więkzości: inicjowanie dyskusji nad priorytetami, przedstawianie wariantów rozwiązań oraz dążenie do wypracowania konsensusu lub więkzości niezbędnej do przyjęcia uchwał.
- Reprezentacja polityczna: reprezentowanie gminy na zewnątrz w sprawach politycznych i programowych; udział w pracach związków i stowarzyszeń gmin w zakresie wynikającym z mandatu.
- Dbałość o spójność: zapewnianie wewnętrznej spójności dokumentów programowych, strategicznych i finansowych gminy.

Wójt wybrany w wyborach bezpośrednich nie pozostaje w stosunku pracy z urzędem gminy w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Rozdzielenie to ma charakter nie tylko formalny, lecz przede wszystkim ustrojowy i symboliczny – wynika wprost z odmiennej natury obu porządków, w których funkcjonują urząd i rada. Urząd gminy jest strukturą instytucjonalno-biurokratyczną działającą pod kierownictwem sekretarza w reżimie przepisów prawa pracy. Wójt natomiast działa w porządku demokratycznej legitymacji: źródłem jego pozycji jest mandat udzielony mu bezpośrednio przez wspólnotę samorządową, która – jako jedyna – jest jego zwierzchnikiem.

Jakikolwiek stosunek pracy łączący wójta z urzędem gminy tworzyłby, choćby pozornie, zależność służbową między przewodniczącym rady a strukturą, nad którą rada sprawuje kontrolę; byłoby to zaprzeczeniem samej istoty proponowanego modelu.

Konsekwencją tej odrębności jest również sposób wynagradzania wójta. Z tytułu sprawowania mandatu wójt otrzymuje uposażenie wypłacane z budżetu gminy na podstawie przepisów ustawowych – nie jako pracownik, lecz jako funkcjonariusz wspólnoty samorządowej. Proponuje się tu mechanizm analogiczny do rozwiązania obowiązującego w odniesieniu do mandatu poselskiego: wójt, który na czas sprawowania funkcji zawiesza inną działalność zarobkową, pobiera uposażenie w pełnej wysokości oraz dietę na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem mandatu; wójt, który działalności takiej nie zawiesza, uprawniony jest wyłącznie do diety. Oświadczenie w tej sprawie wójt składa publicznie w terminie do 30 dni od dnia objęcia funkcji. Niezależnie od powyższego, w mocy pozostają ustawowe regulacje antykorupcyjne ograniczające prowadzenie przez wójta działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy oraz na jej majątku, a także obowiązek składania i publicznego ujawniania oświadczeń majątkowych. W nowym modelu wójt nie jest kierownikiem urzędu gminy, nie wykonuje zwierzchnictwa służbowego nad pracownikami urzędu i nie jest organem właściwym do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych, z zastrzeżeniem wyjątków ustawowych uzasadnionych szczególną naturą danej kompetencji. W szczególności dopuszcza się ustawowe zastrzeżenie czynności prawnych związanych z:

- nieruchomościami gminy;
- tworzeniem oraz nabywaniem/zbywaniem udziałów w spółkach komunalnych przez wójta w granicach uchwał rady;
- przystępowaniem gminy do porozumień z innymi JST, zrzeczeniami JST i stowarzyszeniami JST;
- inicjowaniem postępowań sądowych w imie-

niu gminy (cywilnych, karnych i sądowo-administracyjnych).

- 3.2. Rada gminy – wzmocniony organ stanowiący i kontrolny
- W proponowanym modelu rada gminy wzmacnia swoją pozycję jako organ stanowiący i kontrolny oraz:
- Stanowi prawo lokalne: uchwała budżet, wieloletnią prognozę finansową, strategię, plany zagospodarowania przestrzennego i inne akty prawa miejscowego.
- Powołuje sekretarza i sprawuje nadzór nad jego działalnością wykonawczą: otrzymuje cykliczne sprawozdania sekretarza z wykonania uchwał i realizacji budżetu, przeprowadza kontrole za pośrednictwem komisji (w szczególności komisji rewizyjnej), zleca audyty zewnętrzne.
- Rozpatruje zintegrowany pakiet rozliczeniowy: analizuje część finansową oraz raport o stanie gminy, przeprowadza debatę i podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia sekretarzowi gminy wotum zaufania oraz rozliczenia wykonania budżetu. Nieudzielenie wotum zaufania otwiera możliwość odwołania sekretarza bezwzględnie większością głosów ustawowego składu rady.

Skuteczne wykonywanie zadań programowych i stanowiących przez radę wymaga zapewnienia jej własnego, niezależnego zaplecza eksperckiego oraz organizacyjnego. W tym celu ustawa powinna przewidywać wyodrębnienie w budżecie gminy funduszu rady – przeznaczonego na ekspertyzy, opinie prawne, analizy oraz szkolenia radnych – którego wysokość określana jest jako minimalny udział procentowy wydatków bieżących gminy. W ramach funduszu rady przewodniczący jest uprawniony do samodzielnego zaciągania zobowiązań, w szczególności do zlecenia ekspertyz i opinii niezbędnych do pracy rady i jej komisji, bez konieczności uzyskiwania zgody sekretarza.

Obsługę organizacyjną i merytoryczną rady zapewnia biuro rady, wydzielone organizacyjnie z urzędu gminy. Kierownik biura powoływany jest przez przewodniczącego rady. Biuro zapewnia

ciągłość i jakość obsługi niezależną od bieżących zmian w urzędzie oraz stanowi instytucjonalne zabezpieczenie przed asymetrią informacyjną między radą a organem wykonawczym. W sprawach o charakterze administracyjnym i biurokratycznym rada może, za pośrednictwem sekretarza, korzystać z zasobów urzędu gminy.

### *3.3. Sekretarz gminy – szef administracji i organ wykonawczy*

Sekretarz gminy jest organem wykonawczym gminy oraz organem administracji publicznej właściwym do prowadzenia postępowania i wydawania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, w zakresie określonym ustawami. Równocześnie jest kierownikiem urzędu gminy odpowiedzialnym za organizację pracy administracji i zapewnienie ciągłości świadczenia usług publicznych. Do kompetencji sekretarza powinno należeć także zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych i gminnych osób prawnych. Można rozważyć opiniowanie kandydatur na takie stanowiska pracy przez radę gminy.

Sekretarz jest powoływany i odwoływany przez radę gminy po przeprowadzeniu konkursu na to stanowisko (o czym dalej), przy zachowaniu ustawowych gwarancji legitymacji, stabilności i rozliczalności.

Sekretarz gminy jest członkiem samorządowego korpusu służby cywilnej. Przynależność do korpusu stanowi warunek konieczny objęcia i sprawowania funkcji sekretarza oraz wyznacza zakres obowiązków i ograniczeń wiążących go przez cały okres pełnienia urzędu. Zasada apolityczności sekretarza ma charakter bezwzględny i wynika ze statusu członka korpusu służby cywilnej, a nie z uznaniowej decyzji rady czy organu nadzoru. Na sekretarza nałożone są następujące ograniczenia:

- zakaz członkostwa w partiach politycznych oraz w organizacjach o charakterze politycznym, połączony z obowiązkiem wystąpienia z partii przed objęciem funkcji;
- zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych w związku z pełnioną funkcją;

- zakaz kandydowania w jakichkolwiek wyborach powszechnych – krajowych, regionalnych i lokalnych – przez cały okres sprawowania funkcji. Zgłoszenie kandydatury z mocy prawa skutkuje wygaśnięciem funkcji sekretarza z dniem rejestracji kandydatury przez właściwy organ wyborczy. Zakaz kandydowania jest proporcjonalny i prawnie uzasadniony w świetle orzecznictwa ETPC: osoba dobrowolnie przyjmująca nominację na stanowisko w korpusie służby cywilnej akceptuje z góry ograniczenia praw politycznych jako warunek sprawowania urzędu. Wygaśnięcie funkcji z tytułu naruszenia zakazu kandydowania potwierdzone jest rozstrzygnięciem nadzorczym wojewody (skutek deklaratoryjny). Ponadto sekretarz gminy nie może prowadzić żadnej innej działalności sprzecznej z zasadą apolityczności. Naruszenie tego zakazu otwiera możliwość podjęcia przez radę gminy uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia funkcji. W razie niepodjęcia uchwały w terminie ustawowym wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze (skutek konstytucyjny).

W odniesieniu do każdego aktu skutującego złożeniem sekretarza z urzędu (niezależnie od tego, czy jest to akt rady gminy czy akt wojewody) należy ustanowić nadzwyczajną procedurę sądowno-administracyjną, która pozwalałaby na kontrolę legalności tego aktu. Kontrola ta powinna odbywać się w postępowaniu przyspieszonym zarówno na poziomie WSA, jak i na poziomie NSA.

### **Status w samorządowym korpusie służby cywilnej**

Samorządowy korpus służby cywilnej jest projektowaną kategorią pragmatyki służbowej obejmującą kierownicze stanowiska urzędnicze w JST, tworzoną na wzór państwowego korpusu służby cywilnej uregulowanego w Ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 409). Sekretarz gminy zajmuje stanowisko wyższe

rangą niż urzędnik służby cywilnej – jego pozycja odpowiada funkcjonalnie dyrektorowi generalnemu w ministerstwie lub sekretarzowi generalnemu w administracji rządowej. Ustawa o samorządowym korpusie służby cywilnej powinna określać:

- wymogi kwalifikacyjne dla członków korpusu (wykształcenie, doświadczenie, egzamin lub certyfikat korpusu);
- zasady wynagradzania niezależne od uznaniowości rady;
- ścieżkę kariery i system ocen pracowniczych;
- standardy etyczne i zasady postępowania;
- catalog ograniczeń i zakazów politycznych opisanych powyżej, jednolity dla wszystkich członków korpusu niezależnie od gminy;
- instytucjonalne zabezpieczenie korpusu przed upolitycznieniem przez organ nadzorujący przestrzeganie zasad korpusu np. Komisję Służby Samorządowej lub jej odpowiednik przy Krajowej Radzie RIO. Kwestia powołania samorządowego korpusu służby cywilnej wymaga odrębnej regulacji ustawowej i jest warunkiem niezbędnym dla prawidłowego funkcjonowania proponowanego modelu ustrojowego gminy.

### **Tryb powołania (wyboru)**

Kluczowym wyzwaniem konstytucyjnym jest status sekretarza gminy jako organu wykonawczego. Artykuł 169 Konstytucji RP<sup>5</sup> stanowi, że organy stanowiące JST wybierane są w wyborach powszechnych, przy czym przepis ten nie przesądza o trybie wybierania organów wykonawczych, pozostawiając tę kwestię ustawie. Proponuje się przyjęcie modelu, w którym sekretarz jest organem wykonawczym gminy i zarazem organem administracji publicznej. W takim ujęciu wójt staje się organem rady gminy – tak jak obecnie przewodniczący rady. Różnica tkwi w zakresie kompetencji – w przypadku nowego organu wykonawczego gminy zostają one w istotny sposób ograniczone, a jego pozycja ustrojowa osłabiona. Sekretarz będzie skupiał

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

się na załatwianiu indywidualnych spraw administracyjnych, wykonywaniu uchwał, zawieraniu umów w zakresie bieżącej administracji oraz stanie się zależny i rzeczywiście rozliczalny przed radą gminy. Wpływ sekretarza na proces uchwałodawczy w gminie powinien zostać istotnie ograniczony. Podstawa do wydawania decyzji administracyjnych przez sekretarza wynikałaby wprost z ustawy. Rozwiązanie to nie wymaga zmiany Konstytucji RP. Konieczne jest natomiast precyzyjne zaprojektowanie podstaw ustawowych i szczegółowej opinii konstytucyjnej przed skierowaniem projektu do Sejmu. Stosunek pracy sekretarza jest powiązany z kadencją rady i mandatem, którego udzieliła mu rada gminy, a jego wygaśnięcie następuje poprzez uchwałę rady lub – w przypadkach ustawowo wskazanych – zarządzenie zastępcze wojewody (o czym dalej).

Wybór sekretarza stanowi centralny element odpowiedzialności rady za funkcjonowanie egzekutywy. Procedura konkursowa ma zapewniać profesjonalny dobór kandydata oraz powiązanie organu wykonawczego z organem przedstawicielskim poprzez wybór w radzie gminy. Konkurs wszczynają się w terminie 30 dni od dnia pierwszego posiedzenia nowo wybranej rady gminy, zwołanego w trybie właściwych przepisów wyborczych. Postępowanie prowadzi komisja konkursowa rady, której przewodniczy wójt. W skład komisji wchodzi: wójt, przedstawiciel pracowników urzędu gminy wybrany w tajnym głosowaniu, przedstawiciele gminnych ciał doradczych (np. Młodzieżowa Rada Gminy, Rada Seniorów, Gminna Rada Działalności Pożytku Publicznego). Ponadto zasadne jest ustanowienie rozwiązań pozwalających na udział w pracach komisji swego rodzaju „mężów zaufania”, którzy czuwaliby nad fachowym przebiegiem postępowania konkursowego (np. przedstawiciele instytucji takich jak Samorządowe Kolegia Odwoławcze czy przedstawiciele organizacji pozarządowych statutowo zajmujących się sprawami z obszaru administracji publicznej lub samorządu terytorialnego).

Zasady wyboru członków komisji konkursowej

określa uchwała rady gminy przyjmowana na pierwszym posiedzeniu. Do konkursu dopuszczeni zostają kandydaci spełniający określone ustawą wymogi kompetencyjne. W szczególności należy rozważyć takie kryteria jak: wykształcenie kierunkowe, staż pracy w administracji czy dodatkowe wymogi związane z doświadczeniem. Komisja przeprowadza nabór otwarty, ocenia kandydatów według jawnych kryteriów i przedstawia radzie najlepszego kandydata wraz z uzasadnieniem (dopuszcza się przedstawienie listy rankingowej). Przedstawienie kandydatury i omówienie postępowania konkursowego następują na sesji rady gminy.

Rada powołuje sekretarza większością 3/5 ustawowego składu rady (pierwszy krok). Jeżeli wybór nie nastąpi, konkurs powtarza się w terminie do dwóch miesięcy. W drugim podejściu wybór następuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (drugi krok). Jeżeli mimo ponowienia postępowania rada nie dokona wyboru z przyczyn leżących po jej stronie, możliwe jest skrócenie kadencji rady gminy. O skróceniu kadencji orzeka Prezes Rady Ministrów, na wniosek wojewody, po stwierdzeniu uporczywego niewykonania obowiązku wyboru sekretarza. Jeżeli w postępowaniu konkursowym nie zgłosił się żaden kandydat spełniający wymogi formalne albo nie wyłoniono kandydata, rada podejmuje uchwałę o obiektywnej niemożności wyboru sekretarza. W takim przypadku sankcja skrócenia kadencji nie znajduje zastosowania.

Do czasu powołania sekretarza wójt może powierzyć pełnienie obowiązków sekretarza pracownikowi zatrudnionemu na kierowniczym stanowisku urzędniczym na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. W razie obiektywnej niemożności wyboru sekretarza okres ten może być ponawiany po podjęciu uchwały, o której mowa powyżej.

### ***Zabezpieczenia stabilności urzędu***

Celem zabezpieczeń jest zapewnienie, aby sekretarz posiadał legitymację wynikającą z wyboru przez radę oraz stabilność umożliwiającą profesjonalne wykonywanie zadań, przy zach-

waniu realnej rozliczalności. Dlatego też należy postulować wdrożenie, dla realizacji tego celu, następujących mechanizmów prawnych:

- Sekretarz jest powoływany na czas trwania kadencji rady gminy; ponowne powołanie jest dopuszczalne w drodze konkursu.
- Wybór sekretarza w pierwszym głosowaniu wymaga większości 3/5 ustawowego składu rady, co ma sprzyjać wyłonieniu kandydata akceptowalnego ponad podziałami.
- Odwołanie sekretarza może nastąpić wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie, w tym w szczególności po nieudzieleniu wotum zaufania w rocznym cyklu rozliczeniowym oraz w razie rażącego naruszenia obowiązków, prawomocnego skazania za przestępstwo umyślne, trwałej niezdolności do pełnienia funkcji albo innych ustawowo wskazanych przesłanek.
- Nieudzielenie wotum zaufania otwiera możliwość odwołania sekretarza bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady; w pozostałych przypadkach odwołanie wymaga większości 3/5 ustawowego składu rady.
- Odwołanemu sekretarzowi przysługuje kontrola sądowoadministracyjna uchwały w zakresie legalności.

### Kompetencje sekretarza

- Kierowanie urzędem gminy: organizacja pracy administracji, zwierzchnictwo służbowe nad pracownikami urzędu oraz polityka kadrowa.
- Wykonywanie uchwał rady: odpowiedzialność za realizację uchwał rady gminy, w tym zapewnienie terminowości i jakości usług publicznych.
- Przygotowywanie projektów uchwał: opracowywanie projektów uchwał w sprawach innych niż wskazane jako kompetencje wyłączne wójta, bez inicjatywy uchwałodawczej; przedstawianie projektów wójtowi celem przedłożenia ich radzie.
- Gospodarka budżetowa: wykonywanie budżetu gminy oraz zarządzanie budżetem operacyjnym, w tym zaciąganie zobowiązań co do zasady przez sekretarza, zawsze z kontrasygnatą skarbnika; prowadzenie rachunkowości i sprawozdawczości oraz przygotowanie do-

kumentów rozliczeniowych przedstawianych radzie.

- Decyzje administracyjne: prowadzenie postępowań i wydawanie rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych jako organ administracji publicznej, z zapewnieniem jednoznacznej właściwości oraz zgodności z przepisami proceduralnymi.
- Reprezentacja w obrocie prawnym i zobowiązania: składanie oświadczeń woli w imieniu gminy oraz zawieranie umów, w szczególności zaciąganie zobowiązań majątkowych i finansowych, z kontrasygnatą skarbnika; z zastrzeżeniem czynności dotyczących nieruchomości, które wykonuje wójt.
- Nadzór nad jednostkami organizacyjnymi: koordynacja wykonywania zadań przez gminne jednostki organizacyjne oraz zapewnienie jednolitych standardów zarządzania, w granicach określonych przez ustawę i uchwały rady.

Przyjęcie założenia, że sekretarz staje się organem wykonawczym gminy, powoduje, że wójt traci kompetencję do wydawania zarządzeń – zarówno aktów prawa miejscowego, jak i aktów kierownictwa wewnętrznego. Kompetencja do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze generalnym (np. regulaminów) przechodzi na radę gminy, która realizuje je przez uchwały. Natomiast kompetencja do wydawania zarządzeń wewnętrznych organizujących pracę urzędu przechodzi na sekretarza gminy jako kierownika urzędu – co jest rozwiązaniem spójnym z jego pozycją zwierzchnika służbowego pracowników i odpowiedzialnego za organizację administracji. Ustawa powinna wyraźnie przypisać sekretarzowi to uprawnienie, eliminując lukę w prawie, jaka mogłaby powstać po pozbawieniu wójta tej kompetencji.

Sekretarz gminy załatwiający indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej mógłby występować do wójta, rady gminy lub jej komisji z wnioskiem o wydanie opinii w danej sprawie. Jakkolwiek uzyskanie opinii musiałoby być uzasadnione istotnością sprawy dla danej wspólnoty samorządowej lub jej szczególnym charakterem. Możliwość uzyskania opinii doty-

czytały tylko spraw mieszczących się w zakresie zadań własnych gminy i nie mogłyby wchodzić w kolizję z koniecznością ochrony słusznych in-

teresów stron postępowania administracyjnego (np. prawa do prywatności, prawa do poszanowania życia rodzinnego).

## 4. Podział kompetencji i odpowiedzialności

Poniższa matryca przedstawia kluczowe kompetencje i ich przypisanie do poszczególnych organów gminy w proponowanym modelu.

Precyzyjny rozdział odpowiedzialności jest fundamentem funkcjonalności systemu i czytelności dla mieszkańców.

Kompetencja	Wójt	Sekretarz	Rada
Prowadzenie obrad rady	Wykonuje	–	–
Dokumenty strategiczne (w tym strategia rozwoju)	Zleca sporządzenie i wnosi projekty uchwał; odpowiada za założenia programowe	Zapewnia przygotowanie projektu i obsługę procedur (analizy, konsultacje, komplet materiałów)	Uchwala i kontroluje wdrażanie aktów kierownictwa wewnętrznego
Plan ogólny gminy	Zleca sporządzenie projektu i wnosi go pod obrady (kompetencja wyłączna inicjacyjnie)	Zapewnia przygotowanie projektu i obsługę procedury planistycznej	Uchwala
Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego	Inicjuje sporządzenie projektu; współdziała z radą w zakresie priorytetów	Zapewnia przygotowanie projektu i obsługę procedury planistycznej	Uchwala; może inicjować procedurę zgodnie z ustawą
Kierowanie urzędem gminy	–	Wykonuje (kierownik urzędu)	Kontroluje
Obsługa rady i polecenia służbowe	Wydaje polecenia służbowe pracownikom biura rady w sprawach związanych bezpośrednio z obsługą obrad, sesji i komisji; polecenia te dotyczą wyłącznie spraw merytorycznych rady i nie obejmują zwierzchnictwa służbowego nad pracownikami urzędu	Sprawuje zwierzchnictwo służbowe nad pracownikami urzędu, w tym nad pracownikami biura rady w zakresie stosunku pracy (czas pracy, urlopy, wynagrodzenia, oceny); nie wydaje poleceń dotyczących treści merytorycznej obsługi rady	Określa zasady i tryb obsługi rady w statucie gminy; kierownik biura rady powoływany jest przez przewodniczącego rady
Wykonywanie uchwał rady	Monitoruje wykonanie w ramach prac rady	Wykonuje	Kontroluje wykonanie
Operacyjna realizacja budżetu	–	Wykonuje	Kontroluje; rozlicza w cyklu rocznym
Decyzje administracyjne	–	Wydaje jako organ administracji publicznej	–
Zaciąganie zobowiązań i umowy	–	Co do zasady zaciąga zobowiązania i zawiera umowy (z kontrasygnatą skarbnika)	Określa limity i upoważnienia

Kompetencja	Wójt	Sekretarz	Rada
Reprezentacja zewnętrzna (polityczna)	Wykonuje	–	–
Reprezentacja sądowa i prawna	–	Wykonuje	–
Powołanie sekretarza	Przewodniczy komisji konkursowej; inicjuje i organizuje konkurs	–	Powołuje sekretarza po konkursie (3/5, a w razie ponowienia bezwzględna większość)
Odwołanie sekretarza	–	–	Odwołuje w przypadkach ustawowych; po nieudzieleniu wotum zaufania bezwzględną większością, w pozostałych przypadkach większością 3/5.
Kontrola i audyt	–	Podlega	Wykonuje/zleca
Nadzór nad spółkami i jednostkami gminnymi	–	Koordynuje wykonanie zadań	Kontroluje
Budżet i WPF – zlecenie i wniesienie pod obrady	Zleca sporządzenie projektów oraz ma wyłączność ich wniesienia pod obrady rady	Przygotowuje projekty i materiały robocze; przedstawia wójtowi do wniesienia	Uchwala; może zmieniać projekt w toku prac
Fundusz rady	Dysponuje środkami funduszu rady w zakresie ekspertyzy, analiz i obsługi rady	Zapewnia obsługę organizacyjno-finansową wykonania dyspozycji funduszu	Uchwala wysokość i zasady; kontroluje wykorzystanie
Czynności dotyczące nieruchomości	Zaciąga zobowiązania i składa oświadczenia woli w sprawach nieruchomości (z kontrasygnatą skarbnika)	–	Określa zasady i limity w uchwałach
Roczny cykl rozliczeniowy i wotum zaufania	Organizuje prace rady i prowadzi debatę nad pakietem rozliczeniowym	Przedstawia pakiet rozliczeniowy i odpowiada za wykonanie budżetu i zarządzanie	Udziela wotum zaufania i rozstrzyga o rozliczeniu wykonania budżetu; może odwołać sekretarza po nieudzieleniu wotum

W obszarach styku sfery politycznej z wykonawczej (np. negocjacje dotyczące środków wewnętrznych, partnerstwa strategiczne) ustawa

powinna przewidywać obowiązek współdziałania wójta i sekretarza, z jasnym określeniem, który organ podejmuje wiążące zobowiązania.

## 5. Gwarancje proceduralne i ochrona pluralizmu

Połączenie w jednej osobie funkcji przewodniczącego rady z rolą inicjatora kluczowych projektów wymaga szczególnych zabezpieczeń chroniących pluralizm, prawa mniejszości i

transparentność procesu decyzyjnego. Gwarancje te stanowią warunek zgodności modelu z art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który wymaga zapewnienia warunków

swobodnego wykonywania mandatu przez wybranych przedstawicieli.

### **Porządek obrad i dostęp do agendy**

- Grupa radnych stanowiąca co najmniej 1/4 ustawowego składu rady ma prawo wprowadzenia punktu do porządku obrad bez zgody przewodniczącego.
- Projekty uchwał wraz z uzasadnieniami są doręczane radnym co najmniej 14 dni przed sesją (z wyjątkiem trybu nadzwyczajnego).
- Jeżeli sekretarz przekaze wójtowi projekt uchwały do wniesienia pod obrady, wójt wnosi go w terminie określonym w ustawie albo zwraca sekretarzowi z pisemnymi uwagami. Brak działania w terminie skutkuje przekazaniem projektu przewodniczącemu komisji właściwej lub wiceprzewodniczącemu wskazanemu w statucie w celu wprowadzenia do porządku obrad.
- Porządek obrad jest publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej niezwłocznie po jego ustaleniu – jednak nie później niż 14 dni przed

sesją (z wyjątkiem trybu nadzwyczajnego).

### **Prawa mniejszości**

- Komisja rewizyjna jest obligatoryjnie kierowana przez przedstawiciela opozycji (radnego nienależącego do koalicji popierającej wójta).
- Każdy radny ma gwarantowane prawo zgłaszania interpelacji i zapytań, na które sekretarz udziela odpowiedzi pisemnej w terminie 14 dni.
- Debata nad sprawozdaniem z wykonania budżetu obejmuje obowiązkowy czas wystąpień dla wszystkich klubów radnych.

### **Jawność i kontrola społeczna**

- Wszystkie posiedzenia rady i komisji są jawne i transmitowane w czasie rzeczywistym.
- Imienne wyniki głosowań są niezwłocznie publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej.
- Mieszkańcy mają prawo wglądu w materiały sesyjne w terminie ich doręczenia radnym (co najmniej publikacja w Biuletynie Informacji Publicznej).

## **6. Odpowiedzialność finansowa i dyscyplina finansów publicznych**

Przeniesienie kompetencji wykonawczych na sekretarza wymaga całościowego uporządkowania reżimu odpowiedzialności finansowej. Jest to istotny element reformy, który wymaga zmian w ustawie o finansach publicznych oraz ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

### **Zasady**

- Sekretarz jako kierownik jednostki. Sekretarz przejmuje podstawową odpowiedzialność za gospodarkę finansową gminy oraz wykonywanie budżetu, w tym za organizację systemu kontroli wewnętrznej, rachunkowość i sprawozdawczość, a także za zgodność działań finansowych z uchwałami rady.
- Wójt – zlecenie i wniesienie projektu budżetu. Wójt jako przewodniczący rady zleca sporządzenie projektu uchwały budżetowej i projektu wieloletniej prognozy finansowej

oraz ma wyłączność ich wniesienia pod obrady. Odpowiada za terminowość przedłożenia oraz spójność założeń programowych i finansowych przedstawianych radzie przy zachowaniu roli sekretarza w przygotowaniu materiałów i ocen wykonalności.

- Roczny cykl rozliczeniowy, wotum zaufania i absoltorium. Rozliczenie wykonania budżetu i zarządzania jest kierowane do sekretarza. Rada rozpatruje zintegrowany pakiet rozliczeniowy obejmujący część finansową oraz raport o stanie gminy, a następnie podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia albo nieudzielenia sekretarzowi wotum zaufania oraz rozstrzygnięcia dotyczącego rozliczenia wykonania budżetu.
- Kontrasygna ta skarbnika. Skarbnik gminy zachowuje pozycję głównego księgowego budżetu i realizuje funkcję kontrasygnaty zobowiązań majątkowych. Kontrasygna ta jest

wymagana zarówno przy zobowiązaniach zaciąganych przez sekretarza, jak i przy czynnościach dotyczących nieruchomości wykonanych przez wójta. Powołanie i odwołanie skarbnika następują na wniosek wójta, którego rola w sferze wykonawczej jest ograniczona do czynności wskazanych ustawowo. Zapewnia to spójność linii odpowiedzialności w obszarze finansów publicznych i uniemożliwia wywieranie wpływu przez wójta na gospodarkę finansową gminy przez obsadę stanowiska skarbnika.

## 7. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych

Model musi przewidywać mechanizmy rozstrzygania sporów między wójtem a sekretarzem oraz między organami gminy:

- Spory na linii **wójt – sekretarz**: w pierwszej kolejności rozstrzygane przez radę gminy w drodze uchwały kompetencyjnej; strony mogą zaskarżyć taką uchwałę do WSA, który zyskuje tym samym funkcję swoistego trybunału kompetencyjnego.
- Odmowa wójta wprowadzenia punktu pod obrady: grupa 1/4 radnych może samodzielnie

- Zaciąganie zobowiązań i dyscyplina finansów publicznych. Co do zasady zobowiązania zaciąga sekretarz, z kontrasygnatą skarbnika; w sprawach dotyczących nieruchomości zobowiązania zaciąga wójt, również z kontrasygnatą skarbnika. Odpowiedzialność w reżimie dyscypliny finansów publicznych powinna być przypisana przede wszystkim do osoby dokonującej czynności skutkującej zaciągnięciem zobowiązań albo naruszeniem reguł gospodarki finansowej.

nie wprowadzić punkt do porządku obrad (zob. sekcja 5). W przypadku uporczywego blokowania agendy przez wójta – rada może zwrócić się do organu nadzoru (lub SKO).

- Spory dotyczące granic kompetencji: w przypadku wątpliwości, czy dana sprawa należy do sfery programowej (wójt) czy wykonawczej (sekretarz), rozstrzyga rada gminy z możliwością zaskarżenia rozstrzygnięcia do sądu administracyjnego.

## 8. Partycypacja obywatelska

Proponowany model musi uwzględniać mechanizmy partycypacji obywatelskiej, zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 3 ust. 2 EKSL oraz Protokole dodatkowym do EKSL o prawie do uczestnictwa w sprawach władz lokalnych (CETS nr 207, 2009). Reforma zmienia układ kompetencji, co wymaga jednoznacznego określenia adresata działań partycypacyjnych. Reforma nie ogranicza praw partycypacyjnych mieszkańców – precyzuje natomiast, do którego organu kierowane są poszczególne instrumenty. Stanowi to istotny element przejrzystości nowego modelu ustrojowego i warunek jego akceptacji społecznej. Kwestia partycypacji wymaga dalszego, odrębnego opracowania w zakresie mechanizmów bezpośredniego udziału mieszkańców, w tym referendum lokalnego i inicjatywy uchwałodawczej w nowym układzie kompetencji. Niemniej już w tym miejscu

choćby kierunkowo określić adresata działań partycypacyjnych w nowym modelu:

- Budżet obywatelski: projekty zgłaszane przez mieszkańców są przedkładane radzie (za pośrednictwem wójta, jako element procesu budżetowego), a ich realizacja należy do sekretarza.
- Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców: projekty uchwał są kierowane do wójta jako przewodniczącego rady, który ma obowiązek wprowadzenia ich pod obrady w określonym terminie.
- Konsultacje społeczne: organizowane przez sekretarza (w sprawach wykonawczych) lub przez wójta (w sprawach programowych i strategicznych), z obowiązkiem publikacji wyników i stanowiska organu.
- Dostęp do informacji publicznej: bieżące zapewnienie dostępu należy do sekretarza jako kierownika urzędu.

## 9. Zróżnicowanie ze względu na wielkość gminy

Zgodnie z art. 6 ust. 1 EKSL, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie określać swoje wewnętrzne struktury administracyjne, z uwzględnieniem lokalnych potrzeb i sprawności zarządzania. Proponowany model wymaga zróżnicowania w zależności od wielkości i typu gminy:

- Gminy duże (powyżej 20 tys. mieszkańców): model pełny z rozbudowaną strukturą urzędu, profesjonalnym sekretarzem o szerokich kompetencjach zarządczych i możliwością powołania zastępców sekretarza.
- Gminy średnie (5–20 tys. mieszkańców): model standardowy. Sekretarz pełni wszystkie funkcje opisane w modelu, przy mniejszej złożoności organizacyjnej urzędu.
- Gminy małe (poniżej 5 tys. mieszkańców): model uproszczony. Należy rozważyć możliwość współdzielenia sekretarza między gminami (w ramach związków międzygminnych) oraz zapewnienie wsparcia merytorycznego i szkoleniowego. Konieczne jest przy tym szczególne zabezpieczenie przed ryzykiem kaskadowym: w małych gminach może dochodzić do obiektywnej niemożności wyłonienia kan-

dydata spełniającego wymogi formalne – nie z winy rady, lecz wskutek braku odpowiednio wykwalifikowanych osób na lokalnym rynku pracy. Mechanizm eskalacji prowadzący do możliwości skrócenia kadencji rady (zob. sekcja 3.3. niniejszego opracowania) nie może znajdować zastosowania w takich przypadkach. Ustawa powinna przewidywać:

- obowiązek pomocy ze strony samorządu województwa lub właściwego związku JST w przeprowadzeniu postępowania konkursowego;
- możliwość powierzenia funkcji sekretarza osobie zatrudnionej w sąsiedniej gminie lub w gminnym związku na czas obiektywnej niemożności wyboru;
- wyraźne wyłączenie sankcji skrócenia kadencji, gdy niemożność wyboru wynika z braku kandydatów, a nie z celowego blokowania przez radę.

Ustawodawca powinien określić ramy ogólne modelu, pozostawiając gminom przestrzeń do dostosowania szczegółowych rozwiązań organizacyjnych w statucie gminy.

## 10. Strategia wdrożenia

Reforma wymaga starannego zaplanowania procesu wdrożeniowego, obejmującego zarówno wymiar legislacyjny, jak i organizacyjny.

### *Kwestie konstytucyjne*

Należy przeanalizować zgodność modelu z art. 169 Konstytucji RP, który stanowi, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wybierane są w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym, oraz że „zasady i tryb wyborów [...] organów wykonawczych” określa ustawa. Proponowany model, w którym bezpośrednio wybierany wójt pełni funkcję przewodniczącego rady, a organ wykonawczy jest powoływany przez radę, mieści się w ramach konstytucyjnych pod warunkiem, że ustawodawca wyraźnie zdefiniuje sekretarza jako organ wykonawczy gminy. Wymaga to jed-

nak szczegółowej opinii konstytucyjnej.

Powinno się również uwzględnić konsekwencje dla prawa wyborczego, w tym sposobu zgłaszania kandydatów na wójta i radnych oraz reguł prowadzenia kampanii. W szczególności konieczne jest zapewnienie, aby wyborcy otrzymywali czytelny komunikat o zakresie kompetencji wójta w nowym modelu, a także aby pierwsze posiedzenie rady uruchamiało procedurę konkursową na sekretarza w sposób niezwłoczny i przewidywalny.

### *Nadzór zewnętrzny w nowym modelu*

Ustawa o samorządzie gminnym w nowym brzmieniu powinna jednoznacznie wskazać, który organ jest podmiotem nadzoru sprawowanego przez wojewodę i Prezesa Rady Ministrów w rozumieniu rozdziału 10 Ustawy z dnia 8 marca

1990 r. o samorządzie gminnym<sup>6</sup>. W proponowanym modelu organem nadzorowanym w zakresie aktów prawa miejscowego pozostaje rada gminy. W zakresie czynności administracyjnych i finansowych organem nadzorowanym jest sekretarz. Wójt podlega nadzorowi w zakresie czynności zastrzeżonych do jego wyłącznej kompetencji (nieruchomości, inicjatywa uchwałodawcza). Brak precyzyjnego wskazania podmiotu nadzorowanego mógłby uniemożliwić skuteczne stosowanie instytucji zarządzenia zastępczego.

### Mapowanie kompetencji

Niezbędne jest przeprowadzenie pełnego mapowania kompetencji, które obecnie są

przypisane wójtowi w kilkudziesięciu ustawach szczególnych (np. prawo ochrony środowiska, prawo budowlane, ustawa o pomocy społecznej, prawo oświatowe i inne). Dla każdej kompetencji należy określić, czy przechodzi na sekretarza, czy pozostaje przy wójcie czy też wymaga odrębnego rozstrzygnięcia.

### Rozwiązania przejściowe

- Gwarancje ciągłości prawnej rozstrzygnięć administracyjnych i zobowiązań cywilnoprawnych.
- Program szkoleń i wsparcia dla gmin wdrażających nowy model.
- Możliwość pilotażu w wybranych gminach przed pełnym wdrożeniem.

## 11. Podsumowanie – warunki powodzenia reformy

Proponowany model – wójt jako przewodniczący rady przy wzmocnionej pozycji sekretarza gminy – może stanowić spójną odpowiedź na strukturalne słabości obecnego systemu. Nawiązując do sprawdzonego wzorca *council-manager* i realizując zasady Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, reforma tworzy warunki dla równowagi między demokratyczną legitymacją a profesjonalnym zarządzaniem.

O powodzeniu reformy przesądzą następujące elementy:

- Jasny i precyzyjny podział kompetencji między wójtem, sekretarzem i radą eliminujący ryzyko „dwuwładzy” i rozmycia odpowiedzialności.
- Silna, ale rozliczalna pozycja sekretarza – zabezpieczona przed motywowanym politycznie odwołaniem, lecz poddana realnej kontroli rady i mechanizmom audytu.
- Wzmocnione gwarancje proceduralne w ra-

dzie, chroniące pluralizm, prawa mniejszości i jawność procesu decyzyjnego.

- Całościowe uporządkowanie odpowiedzialności finansowej, dostosowujące reżim dyscypliny finansów publicznych do nowego układu kompetencji.
- Różnicowanie modelu ze względu na wielkość gminy, zgodnie z zasadą elastyczności struktur z art. 6 ust. 1 EKSL.
- Staranne zaplanowanie wdrożenia obejmujące mapowanie kompetencji, przepisy przejściowe i program wsparcia.

Bez tych elementów istnieje ryzyko zarówno centralizacji kontroli nad agendą i treścią uchwał w rękach jednej osoby, jak i powstania „ukrytego wykonawcy” o niewystarczającej legitymacji i zbyt słabej kontroli. Konsekwentna realizacja wszystkich elementów modelu jest warunkiem koniecznym jego funkcjonalności.

---

6 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.).

## **Bibliografia**

Kulesza M., *Blisko i daleko*, rozm. przepr. J. Król, B. Mościcki, [w:] *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Warszawa 2008.

Lewicki M., *Grupy interesu na poziomie lokalnym – powstawanie, artykulacja i ich znaczenie dla wzmocnienia społecznych potencjałów rozwojowych*, [w:] *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*, red. C. Trutkowski, Warszawa 2024.

Trutkowski C., Podgórska-Rykała J. (red.), *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2023.

## **Akty prawne i dokumenty**

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Protokół dodatkowy do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego o prawie do uczestnictwa w sprawach władz lokalnych (CETS nr 207, 2009).

Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.).

Ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 409).