

Received: 25.03.2021
Accepted: 30.04.2021
Published: 30.12.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2021, XXI, z. specjalny: s. 287-316
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.6129
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Magdalena Gurdek*
Nr ORCID: 0000-0002-4924-348X

WPŁYW ZRZECZENIA SIĘ MANDATU PRZEZ WÓJTA NA SFERĘ STOSUNKU PRACY JEGO ZASTĘPCY

THE IMPACT OF THE RESIGNATION OF THE MANDATE BY THE COMMUNE ADMINISTRATOR ON THE SPHERE OF THE EMPLOYMENT RELATIONSHIP OF HIS DEPUTY

Streszczenie: Z uwagi na szczególną relację, jaka zachodzi pomiędzy wójtem a jego zastępcą, warto zastanowić się nad zagadnieniem dotyczącym tego, jaki wpływ na sferę stosunku pracy zastępcy wójta wywiera zrzeczenie się mandatu przez wójta dokonane przed upływem kadencji. Takie zrzeczenie, zgodnie z art. 492 § 1 pkt 3 kodeksu wyborczego, skutkuje wygaśnięciem mandatu wójta, a to z kolei, w myśl art. 28e ustawy o samorządzie gminnym, jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy. Problem jednak w tym, że to rozwiązanie wywołuje rozliczne wątpliwości i pytania: Jakie skutki wywołuje takie odwołanie w sferze stosunku pracy zastępcy wójta? Czym różni się ono od tradycyjnego odwołania dokonywanego przez samego wójta? Z jaką chwilą następuje odwołanie zastępcy, a z jaką rozwiązaniem jego stosunku pracy? Jaki wpływ na sferę jego stosunku pracy ma niezłożenie w ustawowo określonym terminie tzw. końcowego oświadczenia majątkowego? Autorka w niniejszym opracowaniu dokonuje wnikliwej analizy tytułowego zagadnienia badawczego, próbując odpowiedzieć na wszelkie rodzaje się na tym tle pytania i wątpliwości.

Słowa kluczowe: zrzeczenie się mandatu wójta, odwołanie zastępcy wójta, oświadczenie majątkowe, wygaśnięcie mandatu wójta

Summary: Due to the special relationship that takes place between the commune head and his deputy, it is worth considering the issue of the impact of the resignation of the mandate by the commune head on the sphere of the employment relationship of the deputy commune head before the end of the term of office. Such a waiver, in accordance with Art. 492 § 1 point 3 of the Electoral Code results in the expiry of the mandate of the commune head, and this in turn, pursuant to Art. 28e of the Act on Municipal Self-Government, is tantamount to dismissal of his deputy. The problem, however, is that this solution raises numerous doubts and questions about: What are the effects of such a dismissal in the sphere of the employment relationship of the deputy mayor? How is it different from the traditional appeal made by the mayor himself? With what moment is the deputy dismissed and with what termination of his employment relationship? What is the impact of the failure to sub-

* dr hab., prof. WSH; Wyższa Szkoła Humanitas. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: magdalena.gurdek@humanitas.edu.pl

mit the so-called the final asset declaration? In this study, the author carries out a thorough analysis of the title research issue, trying to answer all the questions and doubts that arise in this context.

Keywords: resignation from the mandate of the mayor, dismissal of the deputy mayor, declaration of assets, expiry of the mandate of the mayor

WPROWADZENIE

Wójt, jako jednoosobowy organ wykonawczy gminy, pochodzący z wyborów bezpośrednich, został ustawowo upoważniony (a nawet zobowiązany) do powołania swoich zastępców. Powołanie to należy do jego wyłącznej kompetencji. Zgodnie bowiem z art. 26a ustawy o samorządzie gminnym wójt¹ (i nikt inny) w drodze zarządzenia powołuje i odwołuje swoich zastępców w liczbie nie większej niż czterech, przy czym liczba ta zależna jest od liczebności mieszkańców danej gminy. Obowiązek powołania zastępcy wójta jest nieodzowny², ponieważ ma on zastępować wójta w razie jego nieobecności – chodzi zatem o zapewnienie ciągłości działania organu wykonawczego gminy w sytuacji, w której organ ten z jakichkolwiek przyczyn nie może czynić tego osobiście³.

Powołanie, o którym mowa w art. 26a u.s.g., nie jest jednak tylko powołaniem w potocznym tego słowa znaczeniu, w sferze organizacyjnej (ustrojowo-prawnej) oznaczającym jedynie „dobranie”, „wybranie”, „wskazanie” czy też nawet „powierzenie stanowiska” przez wójta swoim zastępcom. Powołanie to, mimo że mowa o nim w samorządowej ustawie ustrojowej, należy rozumieć zgodnie z treścią art. 68 § 1¹ kodeksu pracy⁴. Dlatego też jako akt wywiera podwójny skutek – po pierwsze, nie tylko powierza powoływanej osobie pewne kompetencje publiczne, polegające na kierowaniu i reprezentowaniu określonej organizacji, powodując nawiązanie między tą osobą a organem powołującym stosunku podwładności o charakterze publicznoprawnym, ale również, po drugie, zawiera oświadczenie woli złożone w imieniu pracodawcy (którym w tym przypadku jest jednak urząd gminy – nie wójt⁵) w przedmiocie nawiązania z osobą powołaną stosunku pracy na stanowisku kierowniczym⁶. Stanowi więc podstawę zatrudnienia zastępcy wójta, co wynika wprost z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych⁷.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.), dalej: u.s.g.

² Szerzej na ten temat M. Gurdek, *Status prawny zastępcy wójta*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 7-8, s. 107-108.

³ A. Wierzbica, *Status prawny zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 5, s. 11-12. Tak też: B. Dolnicki, *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1-2, s. 61; A. Skoczylas, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 324; W. Kisiel, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 386; A. Piskorz-Ryń, *Zastępca wójta zostaje, czy odchodzi?*, „Wspólnota” 2006, nr 42, s. 38.

⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r., poz. 1320, ze zm.), dalej: k.p.

⁵ „Okoliczność ta nie czyni jednak z wójta pracodawcy. Pracodawcą zastępcy wójta jest bowiem urząd gminy, rola zaś wójta w zakresie dokonywania wobec zastępcy czynności z zakresu prawa pracy sprowadza się jedynie do działania za urząd – pracodawcę samorządowego” – A. Wierzbica, *Status prawny zastępcy...*, s. 13.

⁶ B.M. Ćwiertniak, *Komentarz do art. 68 Kodeksu pracy*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. I: *Art. 1-113*, red. K.W. Baran, Warszawa 2020, wersja elektroniczna LEX, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587329104/614325/baran-krzysztof-w-red-kodeks-pracy-komentarz-tom-i-art-1-113-wyd-v?cm=URELATIONS> [dostęp: 12 marca 2021].

⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1282, ze zm.).

Stosunek pracy na podstawie powołania nawiązuje się, w myśl art. 68 § 1¹ k.p., na czas nieokreślony, ale jeżeli na podstawie przepisów szczególnych pracownik został powołany na czas określony, stosunek pracy nawiązuje się na okres objęty powołaniem. Ponieważ przepisy dotyczące powołania zastępcy wójta nie wskazują wprost, że jego powołanie powinno nastąpić na czas określony, dlatego też najczęściej w praktyce przyjmuje się, że zostaje on powołany na czas nieokreślony⁸. Przy takim założeniu upływ kadencji wójta nie powoduje rozwiązania stosunku pracy zastępcy z mocy prawa – podobnie jak w przypadku skarbnika (a dawniej także, gdy był on powoływany, sekretarza), gdzie upływ kadencji rady gminy, która go powołuje, czy wójta, który składa wniosek w tej sprawie, nie wiąże się z zakończeniem wykonywania przez niego obowiązków⁹. Nowy wójt „ma więc prawo odwołać go zaraz po objęciu funkcji lub w innym terminie. Nie ma jednak takiego obowiązku. W żaden sposób nie wynika on z przepisów prawa. Jeżeli więc wójt chce pracować z dotychczasowym zastępcą, nie musi go odwoływać i ponownie powoływać. Jego stosunek, tak jak sekretarza i skarbnika, może trwać nieprzerwanie nawet kilka kadencji, szczególnie gdy na stanowisku wójta pozostaje ta sama osoba”¹⁰.

Moim zdaniem jednak z szeregu przepisów wynika, że relacja, jaka nawiązuje się pomiędzy wójtem a jego zastępcą, nie jest zbliżona do relacji, jaka zachodzi pomiędzy radą/wójtem a skarbnikiem (dawniej także sekretarzem), tylko do tej, która wytwarza się pomiędzy starostą czy marszałkiem województwa a pozostałymi członkami rady powiatu czy sejmiku województwa. W odniesieniu do zarządów tych dwóch jednostek samorządowych mówi się wprost o tzw. zarządzie autorskim, dlatego, że na wniosek jego przewodniczącego (czyli starosty czy marszałka) kształtowany jest pozostały skład osobowy zarządu. Jego odwołanie czy rezygnacja jest równoznaczna z odwołaniem czy rezygnacją całego zarządu (art. 31 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym¹¹, art. 37 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa¹²). Co więcej, relacja to zbliżona jest również do relacji, jaka zachodzi pomiędzy radą powiatu czy sejmikiem województwa a wybieranymi przez te organy zarządami. W razie odwołania rady/sejmiku w drodze referendum, w myśl art. 67 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym¹³ ogłoszenie wyników referendum rozstrzygających o odwołaniu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji oznacza zakończenie działalności organu stanowiącego i z mocy prawa – zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Również rozwiązanie tych organów w trybie nadzoru dokonane przez Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów jest równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów powiatu/województwa, w tym również zarządu (art. 83 ust. 1 u.s.p., art. 84 ust. 1 u.s.w.).

Dlatego też uważam, że funkcja zastępcy wójta jest ściśle sprzężona ze sprawowaniem przez wójta jego mandatu – czego dobitnym wyrazem jest art. 28e u.s.g., w myśl którego

⁸ Tak np. S. Płażek, *Sytuacja prawna zastępcy wójta jako pracownika*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 8, s. 27; A. Wierzbica, *Status prawny zastępcy...*, s. 16; K. Jaśkowski, [w:] *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy*, K. Jaśkowski, E. Maniewska, LEX/el. 2013; A. Piskorz-Ryń, *Zastępca wójta...*, s. 38; Uchwała RIO w Krakowie z dnia 20 czerwca 2012 r., „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 4, s. 61.

⁹ Dlatego też można przyjąć, że ustawodawca zagwarantował pewną stabilizację zatrudnienia tych osób – co jest rozwiązaniem słusznym – zob. T. Rabska, *Politycy czy profesjonaliści w samorządzie terytorialnym?*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 12, s. 7-8.

¹⁰ A. Piskorz-Ryń, *Zastępca wójta...*, s. 39.

¹¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 920, ze zm.), dalej: u.s.p.

¹² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 1668, ze zm.), dalej: u.s.w.

¹³ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 741).

wygaśnięcie mandatu wójta przed upływem kadencji jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców oraz art. 29 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym po upływie kadencji wójta, jego zastępcę (podobnie zresztą jak sam wójt) pełni swoje obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę wójta, a także art. 26a ust. 1 u.s.g., który stanowi, że wójt, w drodze zarządzenia, powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę (zatem każdy nowo wybrany wójt powołuje swojego zastępcę(ów), a ten(ci) pełni(a) swoje obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę). Z tych wszystkich względów – w mojej ocenie – w pełni uzasadnione jest powołanie zastępcy na czas określony, mimo że z żadnego przepisu nie wynika to wprost¹⁴. Zdaję sobie jednak sprawę z tego, że w praktyce dla samego zastępcy bardziej „opłacalnym”, z punktu widzenia ekonomicznego, jest powoływanie go na czas nieokreślony. Wiąże się to bowiem z koniecznością jego odwołania z początkiem kolejnej kadencji, zwłaszcza gdyby dokonano wyboru nowego wójta¹⁵. A to z kolei skutkuje pobieraniem przez dotychczasowego zastępcę wynagrodzenia przez cały okres wypowiedzenia (zatem przez okres nawet trzech miesięcy), podczas gdy równolegle inna osoba w tym czasie pełni już funkcję zastępcy. Powołanie zaś na czas określony, tj. na czas kadencji, powodowałoby, że z chwilą jej upływu i objęcia obowiązków przez nowego zastępcę dotychczasowy utraciłby wynagrodzenie.

To właśnie ta szczególna relacja zachodząca pomiędzy wójtem a jego zastępcą stała się inspiracją do niniejszego opracowania. Jego celem jest bowiem wykazanie tego, jaki wpływ na sferę stosunku pracy zastępcy wójta wywiera zrzeczenie się mandatu przez wójta, rzecz jasna dokonane przed upływem kadencji. Najistotniejsze w tej kwestii jest to, że takie zrzeczenie, zgodnie z art. 492 § 1 pkt 3 kodeksu wyborczego¹⁶, skutkuje wygaśnięciem mandatu wójta, a to z kolei, w myśl wspomnianego przed chwilą art. 28e u.s.g., jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców. Zatem jest to niekwestionowany skutek zrzeczenia się mandatu przez wójta w trakcie trwającej kadencji. Problem jednak w tym, że takie rozwiązanie wywołuje rozliczne wątpliwości i pytania o to, jakie skutki wywołuje odwołanie zastępcy wójta z mocy prawa w sferze jego stosunku pracy. Czym różni się ono od tradycyjnego odwołania dokonywanego przez podmiot wcześniej powołujący daną osobę? Z jaką chwilą następuje odwołanie zastępcy, a z jaką rozwiązaniem jego stosunku pracy? Jaki wpływ na sferę jego stosunku pracy ma niezłożenie w ustawowo określonym terminie tzw. końcowego oświadczenia majątkowego?

¹⁴ Szerzej na ten temat: M. Gurdek, *Status prawny zastępcy...*, s. 110-117; tak też: M. Cyrankiewicz, *Zdanie odrębne*, „Wspólnota” 2006, nr 47, s. 39 (do tekstu A. Piskorz-Ryń, *Zastępca wójta zostaje, czy odchodzi*, „Wspólnota” 2006 nr 47, s. 38-39); B. Dolnicki, *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr. 1-2, s. 58; A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2000, s. 435.

¹⁵ Aczkolwiek w świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym wydaje się, że również w razie reelekcji wójt powinien odwołać dotychczasowego zastępcę i powołać go ponownie – szerzej na ten temat zob. M. Gurdek, *Status prawny zastępcy...*, s. 113-114.

¹⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2020, poz. 1319, ze zm.), dalej: k.wyb.

1. ODWOŁANIE

1.1. SKUTKI ODWOŁANIA

Rozważania rozpocząć należy od samej istoty odwołania. Zgodnie bowiem z art. 69 k.p. do stosunku pracy na podstawie powołania zastosowanie mają przepisy dotyczące umów na czas nieokreślony, z wyłączeniem przepisów regulujących: tryb postępowania przy rozwiązywaniu umów o pracę oraz rozpatrywanie sporów ze stosunku pracy w części dotyczącej orzekania o bezskuteczności wypowiedzeń i o przywracaniu do pracy.

Jeżeli chodzi o odrębności występujące przy rozwiązywaniu stosunku pracy nawiązanego na podstawie powołania to, po pierwsze, bez względu na to, czy w danym przypadku zastępca zostałby powołany na czas określony czy nieokreślony, to zgodnie z art. 70 § 1 k.p. może być w każdym czasie – niezwłocznie lub w określonym terminie – odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał. Powołanie bowiem, bez względu na to czy nastąpiło ono na czas określony, czy też nie, jest najmniej trwałą podstawą zatrudnienia. Po drugie, z uwagi na to, że powołanie na stanowisko wywołuje skutki prawne w dwóch sferach – ustrojowoprawnej (organizacyjno-prawnej) w postaci obsady określonego stanowiska oraz w sferze prawa pracy w postaci nawiązania stosunku pracy z danym kandydatem na stanowisko – to czynności zmierzające do zakończenia bytu prawnego opartego na powołaniu również muszą wywoływać podwójne skutki prawne. Pierwszym z nich (i podstawowym) będzie zwolnienie określonego stanowiska i łączące się z nim ustawowe zwolnienie z obowiązku świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia (stąd w art. 70 § 2 k.p. zagwarantowane jest w okresie wypowiedzenia prawo pracownika do wynagrodzenia w wysokości przysługującej przed odwołaniem¹⁷). Drugim skutkiem natomiast będzie rozwiązanie istniejącego stosunku pracy z osobą obsadzoną dotychczas na tym stanowisku. Podobnie rzecz ujmuje orzecznictwo sądowe, wskazując, że „Odwołanie ze stanowiska jest jednym aktem, który prowadzi do zrealizowania dwóch celów – odwołania z funkcji i wypowiedzenia/rozwiązania stosunku pracy”¹⁸.

Pierwszy skutek następuje z chwilą odwołania, drugi zazwyczaj jest odsunięty w czasie. W myśl bowiem art. 70 § 2 k.p. odwołanie jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę, zaś zgodnie z art. 70 § 3 k.p. odwołanie jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia, ale tylko wówczas, jeżeli nastąpiło z przyczyn, o których mowa w art. 52 k.p. lub 53 k.p.

Artykuł 70 k.p. statuuje zasadę, zgodnie z którą rozwiązanie stosunku pracy z powołania następuje w drodze jednostronnej czynności podmiotu, który wcześniej daną osobę na stanowisko powołał. W myśl zaś art. 70 § 11 k.p. odwołania należy dokonać na piśmie. W analizowanym przypadku jednak nie mamy do czynienia z czynnością takiego podmiotu, lecz z odwołaniem następującym z mocy prawa. Ustawodawca bowiem wyraźnie wskazał w art. 28e u.s.g., że wygaśnięcie mandatu wójta przed upływem kadencji jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy. Zatem odwołanie w tym przypadku następuje z woli legislatora, a nie

¹⁷ Zob. wyrok SN z dnia 20 czerwca 2018 r., I PK 80/17, OSNP 2019, nr 2, poz. 16.

¹⁸ SN w wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r., II PK 264/11, M.P.Pr 2012, nr 12, s. 646-649; por. też wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2017 r., IV SA/Wr 363/17, LEX nr 2388512, teza 1 i wyrok WSA w Gliwicach z dniami 15 grudnia 2017 r., IV SA/GI 108/17, LEX nr 2434852, teza 1.

z woli podmiotu powołującego, wyrażonej na piśmie. Jest to jedyna różnica, jaka zachodzi pomiędzy tymi dwoma rodzajami odwołania pracownika zatrudnionego na podstawie powołania. Pozostałe skutki są tożsame. Zatem zastępca wójta zatrudniony na podstawie powołania, odwołany z mocy prawa, również traci stanowisko, co łączy się z ustawowym zwolnieniem go z obowiązku świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia. Dlatego też w tym przypadku nie zachodzi konieczność złożenia przez pracodawcę dodatkowego oświadczenia w tym zakresie (w przeciwieństwie do przewidzianej w art. 36² k.p. możliwości zwolnienia ze świadczenia pracy pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę w okresie wypowiedzenia tej umowy, przy której wymagane jest oświadczenie woli pracodawcy w tym zakresie).

1.2. MOMENT, W KTÓRYM NASTĘPUJE ODWOŁANIE

Kolejną kwestią, którą należy ustalić, jest to, z jaką chwilą – w razie pisemnego zrzeczenia się mandatu przez wójta – zastępca wójta traci dotychczas zajmowane stanowisko, a z jaką nastąpi rozwiązanie jego stosunku pracy. Nie ulega wątpliwości, że w analizowanym przypadku będą to dwie różne chwile odsunięte w czasie. Mamy tutaj bowiem do czynienia z wystąpieniem zdarzenia w postaci zrzeczenia się mandatu przez wójta, które z mocy prawa jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy. Dlatego też uznać należy, że nie następuje ono z przyczyn, o których mowa w art. 52 k.p. lub 53 k.p., w związku z czym w tej sytuacji zastosowanie znajdzie art. 70 § 2 k.p. A to oznacza, że odwołanie ze stanowiska zastępcy nastąpi z dniem wygaśnięcia mandatu wójta, zaś rozwiązanie stosunku pracy zastępcy z dniem upływu okresu wypowiedzenia, którego bieg wyznaczany jest również dniem wygaśnięcia mandatu wójta. Pytanie tylko, kiedy wygasa mandat wójta w razie jego zrzeczenia się.

Wydawać by się mogło, że odpowiedź na to pytanie jest prosta – z dniem samego zrzeczenia się. Teoretycznie tak, problem jednak w tym, że od wielu lat trwają dyskusje na temat tego, kiedy (w którym momencie) następuje to wygaśnięcie. Wątpliwości te są wynikiem rozwiązań przyjętych w samorządowym prawie wyborczym. Otóż zrzeczenie się mandatu przez wójta stanowi jedną z kilku przesłanek wskazanych w art. 492 § 1 pkt 1-10 k.wyb. (dokładniej określonych w pkt 3), skutkujących wygaśnięciem mandatu. I chociaż w treści tego przepisu wyraźnie wskazane zostało, że „wygaśnięcie mandatu wójta następuje wskutek” ziszczenia się jednej z przesłanek w nim wskazanych – a zatem wydawać by się mogło, że zaistnienie takiej okoliczność jest wystarczające – to jednak w art. 492 § 2 i 2a k.wyb. ustawodawca zastrzegł, że w większości przypadków (w tym także w razie pisemnego zrzeczenia się mandatu) konieczne jest jeszcze dodatkowe stwierdzenie wygaśnięcia tego mandatu (w zależności od rodzaju przesłanki: uchwałą rady gminy albo postanowieniem komisarza wyborczego – do roku 2011 była to zawsze uchwała rady). W związku z taką konstrukcją przez lata trwała dyskusja na temat tego, jaki charakter mają te akty – jedynie deklaratoryjny? – skoro wygaśnięcie mandatu następuje wskutek zaistnienia jednej z okoliczności wskazanych w art. 492 k.wyb. pomimo braku wyraźnego wskazania, że skutek ten następuje „z mocy prawa”, czy też konstytutywny, skoro wydanie tego aktu jest konieczne.

Z punktu widzenia tytułowego zagadnienia badawczego ustalenie charakteru tego aktu jest zatem niezwykle istotne. W razie zrzeczenia się mandatu przez wójta aktem tym jest bowiem postanowienie komisarza wyborczego wydawane w terminie 14 dni od dnia wystą-

pienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Jeżeli zatem akt ten byłby deklaratoryjny, to wówczas z dniem pisemnego zrzeczenia się mandatu przez wójta następowałyby odwołanie jego zastępcy z mocy prawa, które odsuwałoby go od zajmowanego dotychczas stanowiska i wyznaczałoby początek biegu okresu wypowiedzenia. Jeżeli zaś miałby on charakter konstytutywny, to skutki te następowałyby dopiero z dniem jego wydania. A to oznaczałoby, że moment, w którym doszłoby do rozwiązania stosunku pracy z zastępcą wójta, przesunąłby się nawet – w skrajnych przypadkach – o cały miesiąc. Wystarczyłoby bowiem, żeby w razie zrzeczenia się mandatu przez wójta w drugiej połowie miesiąca konstytutywne postanowienie zostało wydane w terminie 14 dni, ale już w dniu przypadającym na kolejny miesiąc (efekt ten mógłby pojawić się już nawet w odstępie jednego tylko dnia, gdyby wójt zrzekł się mandatu w ostatnim dniu miesiąca, a komisarz wydał postanowienie nawet następnego dnia, ale już jednak przypadającego na nowy miesiąc).

Przez długi okres (także jeszcze pod rządami ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹⁹, której art. 26 stanowił odpowiednik dzisiejszego art. 492 k.wyb.) powszechnie przyjmowano, że oświadczenie organu zawarte w akcie stwierdzającym wygaśnięcie mandatu zawierające potwierdzenie zaistnienia tych okoliczności w odniesieniu do konkretnej osoby jest oświadczeniem wiedzy, a nie woli. Zgodnie zatem z przyjętą w art. 492 § 1 k.wyb. (dawniej art. 26 ust. 1 u.b.w.w.b.p.) konstrukcją wygaśnięcia mandatu wójta zakładano, że mandat ten ustaje z mocy prawa (*ex lege*), pomimo braku takiego (wyraźnego) wskazania w treści art. 492 § 1 k.wyb., a nie z woli organu podejmującego uchwałę lub postanowienie o jego wygaśnięciu. Za wystarczające wówczas uznawano użycie w art. 26 ust. 1 u.b.w.w.b.p. zwrotu „wygaśnięcie mandatu następuje wskutek”. W potocznym tego słowa znaczeniu „wygaśnięcie” oznacza bowiem, że coś traci moc, dezaktualizuje się, przedawnia się, kończy się, finalizuje²⁰. Zatem ze sformułowania tego można również było wyprowadzić wnioski, że z chwilą zaistnienia samych przesłanek określonych w art. 26 ust. 1 u.b.w.w.b.p. (obecnie art. 492 § 1 k.wyb.) mandat wójta tracił ważność, kończył się²¹, w związku z czym uchwałą rady stwierdzającej wygaśnięcie mandatu (w późniejszym okresie także postanowieniem komisarza wyborczego) przypisywano jedynie charakter aktu deklaratoryjnego²². Podobne stanowisko zajmowała w tamtym czasie również judykatura. NSA w wyroku z dnia 25 lipca 2000 roku, argumentując to w nieco inny sposób, uznał bowiem, że już użycie w treści art. 26 ust. 1 u.b.w.w.b.p. (analogicznie odnosząc to obecnie do art. 492 § 2 i § 2a k.wyb.) zwrotu

¹⁹ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2010 r., nr 176, poz. 1191, ze zm.), dalej: u.b.w.w.b.p.

²⁰ A. Dąbrowka, E. Geller, R. Turczyn, *Słownik synonimów*, Warszawa 1993, s. 43.

²¹ Por. art. 162 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 256, ze zm.), w którym ustawodawca postanowił, iż organ stwierdza wygaśnięcie decyzji lub uchyla decyzję na podstawie przepisów § 1 i 2 art. 162 w drodze decyzji. W literaturze powszechnie przyjmuje się, że decyzja stwierdzająca wygaśnięcie innej decyzji ma charakter aktu deklaratoryjnego, jako że wywołuje skutki prawne *ex tunc*, czyli wstecz, od dnia, w którym powstały przesłanki wygaśnięcia decyzji – T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji jako bezprzedmiotowej* (art. 162 k.p.a.), „Państwo i Prawo” 1992, nr 7, s. 50.

²² Tak np. NSA w uchwałach z dnia 23 października 2000 r., OPS 13/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 50; NSA w wyroku z dnia 26 kwietnia 2005 r., OSK 1417/04, LEX nr 169440; NSA w wyroku z dnia 28 maja 2008 r., II OSK 334/08, LEX nr 507896; P. Chmielnicki, *Rozstrzygnięcie nadzorcze i zarządzenie zastępcze: alternatywa czy współwystępowanie*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 7-8, s. 7; J. Pitera, *Ustawowe przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 11, s. 50. Zob. także uchwałę RIO w Łodzi z dnia 21 maja 2001 r., 21/146/2001, OSS 2001, nr 4, poz. 133; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 6 czerwca 2001 r., PR 0911/107/2001, OSS 2001, nr 4, poz. 126.

„stwierdza” przesądza o deklaratoryjnym charakterze uchwały (obecnie – analogicznie także postanowienia komisarza)²³. Prawdopodobnie sąd, formułując taki pogląd, kierował się tym, że w literaturze przyjmuje się, iż akt deklaratoryjny to akt, który „stwierdza, że pewien skutek prawny zaistniał. Akt ten podciąga dany stan faktyczny pod normy prawne w sposób wiążący, deklaruje, a więc ustala w sposób wiążący, że w danej sytuacji wynikają z mocy ustawy dla adresata aktu określone uprawnienia lub obowiązki. Akt deklaratoryjny sam takich obowiązków czy uprawnień nie tworzy, wynikają one z przepisów prawa”²⁴.

Już wtedy jednak w doktrynie zadawano sobie pytanie o to, czy rzeczywiście zwrot „stwierdza” przesądza o deklaratoryjnym charakterze aktu. Zgodnie bowiem ze słownikiem wyrazów bliskoznacznych „stwierdza” oznacza tyle co rozpoznaje, ustala, diagnozuje, bada, docieka, dochodzi po nitce do kłębka²⁵. I to właśnie jest zadaniem rady gminy (a obecnie także komisarza), ustalenie, czy zaistniała jedna z przesłanek określonych w art. 492 § 1 k.wyb. Istotne jest bowiem to, że część z tych przesłanek ma charakter czysto ocenny, a nie obiektywnie stwierdzalny. Zatem właściwy organ w niektórych przypadkach bada, ocenia, czy rzeczywiście zdarzenie, jakie miało miejsce, wyczerpuje znamiona którejkolwiek z przesłanek określonych w art. 492 § 1 k.wyb. Dlatego też nie tylko potwierdza on zaistnienie zdarzenia oczywistego, niebudzącego wątpliwości, lecz także ocenia określony stan faktyczny. Jak widać, sam zwrot „stwierdza” nie przesądza o deklaratoryjnym charakterze aktu.

W roku 2007 wyraźnie dał temu wyraz Trybunał Konstytucyjny, zwracając uwagę na mieszany charakter aktu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu. Jego zdaniem deklaratoryjny charakter uchwały (obecnie także postanowienia komisarza) musi wynikać wprost z przepisu prawa. W wyroku z dnia 13 marca 2007 roku²⁶ stwierdził on bowiem, że „uchwała rady gminy stwierdzająca wygaśnięcie mandatu nie jest aktem czysto deklaratoryjnym”. Z uzasadnienia wyroku można wnioskować, że mandat wygasa z mocy prawa (a więc z woli ustawodawcy, a nie rady gminy – czy obecnie także komisarza wyborczego), w chwili zaistnienia określonych okoliczności tylko wówczas, gdy ustawa wyraźnie tak stanowi.

Argumentem przemawiającym za taką interpretacją jest niewątpliwie treść art. 390 § 7 k.wyb. Przepis ten przewiduje dodatkowe (poza określonymi w art. 383 § 1 k.wyb. będącym wobec radnych odpowiednikiem art. 492 § 1 k.wyb.) przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego, które także wymagają podjęcia uchwały stwierdzającej takie wygaśnięcie. W tym przypadku jednak prawodawca wprost postanowił, iż wygaśnięcie mandatu radnego w wyniku zmian terytorialnych, o których mowa w art. 390 § 1 pkt 1 i 2 oraz w § 3 k.wyb., następuje w dniu wejścia w życie zmiany w podziale terytorialnym, mimo że wygaśnięcie to i tak stwierdza właściwa rada, w drodze uchwały, podjętej w ciągu 3 miesięcy od ich wystąpienia. Z przepisem tym koreluje treść artykułów, do których przepis ten odsyła, czyli art. 390 § 1 pkt 1 i 2 oraz w § 3 k.wyb., w których ustawodawca wprost wskazuje, że mandaty radnych wygasają w tych przypadkach „z mocy prawa”. Jak widać, legislator wyraźnie przyjmuje, że wówczas wygaśnięcie mandatu następuje z chwilą zaistnienia samego zdarzenia, a samo stwierdzenie wygaśnięcia mandatu ma charakter czysto deklaratoryjny.

²³ Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2000 r., II SA 119/00, LEX nr 54145.

²⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 168.

²⁵ A. Dąbrówka, E. Geller, R. Turczyn, *Słownik synonimów...*, s. 99.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r., K8/07, OTK-A 2007, nr 3, poz. 26, Dz.U. 2007, nr 48, poz. 327.

Pomimo tego przełomowego stanowiska nadal jednak powszechnie dominował pogląd o deklaratoryjnym charakterze aktu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu wójta. Taki wniosek byłby uzasadniony (nawet w razie braku wyraźnego wskazania, że mandat ten wygasa „z mocy prawa”), gdyby wszystkie okoliczności skutkujące wygaśnięciem mandatu były obiektywnie stwierdzalne i nie podlegały jakiegokolwiek ocenie (tak jak okoliczności określone w przywoływanym powyżej art. 390 § 7 k.wyb.). Problem jednak w tym, że czasami powstawały (i nadal powstają) wątpliwości, czy zostały wypełnione znamiona warunkujące spełnienie określonej przesłanki. W pewnym momencie dostrzegają to również sam ustawodawca i w sierpniu 2011 roku²⁷ znowelizował w tym zakresie art. 492 § 2 k.wyb. (który w swoim pierwotnym brzmieniu nadany mu w dniu 5 stycznia 2011 r. stanowił kopię dawnego art. 26 ust. 2 u.b.w.w.b.p.), dokonując podziału tych przesłanek – chociaż podział ten nie był do końca prawidłowy²⁸ – na obiektywne i ocenne. Wprowadził wówczas zasadę, zgodnie z którą w przypadku zaistnienia przesłanki ocennej stwierdzenia wygaśnięcia mandatu nadal dokonywała rada gminy uchwałą podejmowaną w ciągu miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu (art. 492 § 2 k.wyb), zaś w razie zaistnienia przesłanki oczywistej, łatwo stwierdzalnej – w tym pisemnego zrzeczenia się mandatu – kompetencje te powierzył komisarzowi wyborczemu, który w krótszym terminie, bo 14 dni, zobowiązany jest wydać postanowienie w tej sprawie (nowo dodany art. 492 § 2a k.wyb.). Przepisy te, z uwagi na ich niedoskonałość, były jeszcze w późniejszym czasie kilkakrotnie nowelizowane, ale w dalszym ciągu ustawodawca nie wskazywał w nich wprost, z jaką chwilą dochodziło do wygaśnięcia mandatu. Ten podział jakiego dokonał, sugerował jednak, że postanowienie komisarza bardziej przybierało postać aktu o charakterze deklaratoryjnym niż uchwała rady, której charakter nadal był, w znacznie wyższym stopniu, wątpliwy. Wątpliwości te potęgowało pozostawienie obowiązku umożliwienia wójtowi złożenia wyjaśnień przed podjęciem przez radę uchwały (art. 492 § 2 k.wyb.). Przy założeniu o deklaratoryjnym charakterze uchwały zadawano sobie bowiem pytanie, czemu miały służyć takie wyjaśnienia, skoro mandat i tak już wygasł, a rada miała to tylko potwierdzić²⁹. Co w takiej sytuacji wyjaśnienia takie mogłyby zmienić? Czyżby miały przekonać radę do zmiany zdania i odwieść ją od podjęcia uchwały? Nawet gdybyśmy założyli że tak, to nie miałyby to znaczenia, skoro utrata mandatu miałyby następować automatycznie z mocy prawa. Jaki więc wpływ miałyby mieć wyjaśnienia wójta na zaistnienie okoliczności, które miały już miejsce? Żadnego. Zatem po co ustawodawca postanowił, że wójtowi należy umożliwić w określonych przypadkach złożenie wyjaśnień? Być może w ten sposób prawodawca daje nam jednak wskazówkę, że w tych przypadkach uchwała rady gminy powinna mieć charakter konstytutywny. W tym stanie rzeczy wydawało się, iż mandat mógłby wygasnąć w dniu zaistnienia zdarzenia, np. w postaci śmierci, pisemnego zrzeczenia się man-

²⁷ Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 217, poz. 1281).

²⁸ M. Gurdek, *Utrata mandatu radnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 10, s. 36-37. Zob. także M. Gurdek, *Podmioty uprawnione do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w kadencji 2010-2014*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 9, s. 75-92.

²⁹ Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 13 marca 2007 r. (K 8/07) stwierdził, że postępowanie to jest niezrozumiałe co do sensu wysłuchania wójta, skoro utrata mandatu miałyby następować automatycznie, jako np. następstwo czystego uchybienia terminowi złożenia wymaganych oświadczeń majątkowych.

datu czy wyboru na wójta – czyli tam, gdzie nie ma wątpliwości, że zdarzenie takie miało miejsce. Wówczas postanowienie komisarza wyborczego stwierdzające wygaśnięcie mandatu miałoby charakter deklaratoryjny. Natomiast wszędzie tam, gdzie spełnienie przesłanek podlegałoby ocenie, ustawodawca raczej powinien posłużyć się sformułowaniem „wójt traci mandat w razie”, zamiast „wygaśnięcie mandatu wójta następuje wskutek”. Wówczas utrata mandatu następowałaby dopiero z chwilą podjęcia w tej sprawie stosownej uchwały.

Już na tle ówczesnej regulacji prawnej – przy założeniu, iż w każdym przypadku akt stwierdzający wygaśnięcie mandatu wójta ma charakter deklaratoryjny – rodziło się bowiem pytanie: czy ustawodawca nie postąpił źle, zaliczając do przesłanek skutkujących wygaśnięciem mandatu także zdarzenia, które najpierw podlegają ocenie, a zatem takie, które nie są obiektywnie stwierdzalne? Czy nie powinien raczej podzielić tych okoliczności na dwie grupy, uznając, iż niektóre z nich powodują z mocy prawa wygaśnięcie mandatu z chwilą ich zaistnienia (co następnie zostaje stwierdzone ze skutkiem *ex tunc* postanowieniem komisarza wyborczego), a niektóre utratę mandatu wskutek podjęcia przez radę gminy uchwały stwierdzającej ich wystąpienie ze skutkiem *ex nunc*.

Przyjęcie bowiem, że w każdym przypadku akt stwierdzający wygaśnięcie mandatu wójta posiada charakter deklaratoryjny, niejednokrotnie wiąże się w praktyce z daleko idącymi konsekwencjami. Chodzi głównie o to, że jeżeli ustawodawca wymaga potwierdzenia jakiegoś zdarzenia w formie aktu deklaratoryjnego, to akt ten działa *ex tunc*, a więc od chwili, gdy zostały spełnione przesłanki, z którymi przepis prawa wiąże określone uprawnienia lub obowiązki. W takiej sytuacji akt ten ma też pewne elementy konstytutywne, gdyż stwierdza, że zaszły wszystkie przesłanki warunkujące nabycie prawa (w tym przypadku utratę uprawnień). W związku z tym dopiero od chwili wydania takiego aktu można skutecznie powoływać się na swoje prawo³⁰. Zwraçał na to uwagę NSA, wskazując w wyroku z dnia 1 grudnia 2010 roku, że „Wygaśnięcie mandatu, co do zasady następuje bowiem z mocy prawa, z dniem wystąpienia przesłanek do jego wygaśnięcia. W sprawie niniejszej był to dzień 21 sierpnia 2008 r. Konieczne jest jedynie urzędowe potwierdzenie skutku prawnego, a takim aktem jest uchwała rady gminy, bądź zarządzenie zastępcze wojewody. Zarządzenie zastępcze jest więc jedynie urzędowym potwierdzeniem skutku prawnego, który nastąpił z mocy ustawy. (...) Po dniu 21 sierpnia 2008 r. J.G. nie przysługiwał już mandat, choć ze względów porządkowych ustawa przesuwaa ten skutek na dzień stwierdzenia tego wygaśnięcia w drodze uchwały rady gminy bądź zarządzenia zastępczego”³¹. W konsekwencji (co podkreśla NSA w jednym ze swych wyroków) „Bez podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego, mandat ten w dalszym ciągu istnieje. Do chwili podjęcia przez radę gminy prawnie skutecznej uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego, dysponuje on mandatem radnego i powinien być zawiadomiony o sesji Rady w przewidzianym przez Statut terminie (...). Jeżeli z ustawy skutek prawny (np. wygaśnięcie mandatu radnego) wymaga jego stwierdzenia aktem deklaratoryjnym (w tym przypadku uchwałą rady gminy), to nie można się nań skutecznie powoływać do czasu, gdy akt taki nie stanie się ostateczny. Skoro przepisy nie przewidują odwołań od uchwał rad i sejmików, to na wygaśnięcie mandatu radnego można się skutecznie powoływać dopiero z datą podjęcia

³⁰ E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 168.

³¹ Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r., II OSK 1979/10, LEX nr 746864.

stosownej uchwały³². „Radny do chwili podjęcia przez radę gminy uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu posiadał zatem mandat, był członkiem Rady Gminy, zobowiązanym do brania udziału w pracach Rady, a więc powinien być zawiadomiony o sesji Rady, w której miał prawo czynnego uczestniczenia, z wyjątkiem głosowania w sprawie wygaśnięcia swojego mandatu (art. 25a ustawy o samorządzie gminnym)”³³.

Przyjęcie takiego stanowiska oznaczać musiałyby, że wójt faktycznie traciłby mandat dopiero w dniu podjęcia stosownego aktu stwierdzającego tę okoliczność – przeważające znaczenie miałyby zatem konstytutywne elementy tego aktu. W przeciwnym bowiem razie, gdyby przypisać zasadnicze znaczenie elementom deklaratoryjnym, doszłoby do kuriozalnej sytuacji, w której dopiero po jakimś czasie okazałoby się, że wójt nie posiadał tego mandatu już od jakiegoś czasu. Trzeba byłoby wówczas założyć, że w przypadku zaistnienia oczywistej, obiektywnej przesłanki skutkującej wygaśnięciem mandatu, np. analizowanego w niniejszym opracowaniu pisemnego zrzeczenia się mandatu, wójt, zdając sobie sprawę z zaistnienia tego zdarzenia, powinien – w celu uniknięcia wątpliwych sytuacji – dobrowolnie odsunąć się od pełnienia swojej funkcji. Założenie o przeważających cechach deklaratoryjnych aktu nie rodziłoby również ujemnych konsekwencji w razie śmierci wójta. Natomiast w sytuacjach wątpliwych mogłoby się już zdarzyć, że wójt, który w ocenie rady gminy utracił mandat np. z powodu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, byłby w sposób subiektywny przekonany, że przesłanka taka jednak nie została spełniona, gdyż w jego ocenie nie wykorzystuje on przy prowadzeniu działalności takiego mienia. W związku z tym nadal działałby w charakterze organu wykonawczego gminy³⁴. W późniejszym czasie dopiero rada jednoznacznie stwierdziłaby w stosownym akcie, że do wygaśnięcia mandatu jednak doszło i to jakiś czas temu. A to rodziłoby już bardzo poważne skutki prawne³⁵. Dlatego też założenie o konstytutywnym charakterze aktu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu w tego typu przypadkach ocennych pozwoliłoby uniknąć takich sytuacji. Mandat bowiem wygaszałby z chwilą podjęcia stosownego aktu, a więc ze skutkiem *ex nunc*.

I chociaż wydawać się może, że upoważnienie komisarza wyborczego do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu dotyczy przypadków obiektywnie stwierdzalnych, dzięki czemu można byłoby mu przypisać charakter deklaratoryjny, to niestety ustawodawca pomimo wprowadzenia tego podziału i upoważnienia komisarza wyborczego do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu w tego rodzaju przypadkach, nadal zachował możliwość wniesienia skargi na to postanowienie komisarza w niektórych przypadkach (w tym zakresie również w późniejszym czasie dokonywano zmian, ale istniała i ciągle istnieje możliwość wniesienia takiej skargi na postanowienie stwierdzające wygaśnięcie mandatu wskutek złożenia pisemnego zrzeczenia

³² Wyrok NSA z dnia 10 marca 2008 r., II OSK 1775/07, LEX nr 507887; tak też wyrok NSA z dnia 10 marca 2008 r., II OSK 1814/07, LEX nr 507889; wyrok NSA z dnia 3 marca 2008 r., II OSK 1844/07, LEX nr 507888; wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2008 r., II OSK 1694/07, LEX nr 463949.

³³ Wyrok NSA z dnia 10 marca 2008 r., II OSK 1814/07, LEX nr 507888.

³⁴ A jak z praktyki samorządowej wiadomo, zwrot „z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy” jest bardzo różnie interpretowany. Brakuje jasnych wytycznych, co stanowi takie wykorzystanie, a co nie. Zdarza się nawet, że w dwóch identycznych stanach faktycznych zapadają dwa odmienne wyroki – zob. np. wyrok WSA z dnia 8 czerwca 2006 r., III Sa/Lu 140/06, www.lublin.uw.gov.pl/wyroki i wyrok NSA z dnia 6 maja 2009 r., II OSK 46/09, NZS 2009, nr 3, s. 48.

³⁵ Szerzej na ten temat zob.: M. Jerominek (panieńskie nazwisko M. Gurdek), *Wygaśnięcie mandatu wójta a ważność zawartej przez niego umowy*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 563-574.

się mandatu). Sama możliwość wniesienia skargi sugeruje, że są to przypadki, w których można mieć jednak wątpliwości co do zaistnienia danej okoliczności. A to powoduje, że nadal lepiej byłoby chyba przypisywać postanowieniu komisarza charakter konstytutywny, albo przynajmniej deklaratoryjno-konstytutywny. Aczkolwiek w razie wniesienia skargi na akt stwierdzający wygaśnięcie mandatu wójta ustawodawca przewidział pewne zabezpieczenie i wprost postanowił w art. 493 § 3 k.wyb., że wówczas wygaśnięcie mandatu wójta następuje z dniem uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę, o której mowa w § 1. Teoretycznie zatem wprowadzona została regulacja szczególna przesuwająca w czasie moment wygaśnięcia mandatu wójta, ale tylko w razie zaskarżenia postanowienia komisarza i oddalenia tej skargi, nie odnosząc się już jednak do przypadku, w którym bezskutecznie upłynął termin do wniesienia takiej skargi, albo gdy w razie zaskarżenia skarga ta została odrzucona. Niestety, i to rozwiązanie wywołuje wiele wątpliwości w praktyce, których nie będę rozstrzygała w tym miejscu, ponieważ zdecydowanie wykroczyłyby to poza ramy określone tytułem opracowania³⁶. Zatem pomimo rozlicznych nowelizacji art. 492 i art. 493 k.wyb. prawodawca nadal w sposób jednoznaczny nie wskazywał, z jaką chwilą wygasa mandat wójta i jaki charakter ma akt stwierdzający tę okoliczność.

Taki stan rzeczy utrzymywał się do roku 2019. Wówczas bowiem legislator dokonał istotnej zmiany w tym zakresie. Ustawą z dnia 31 stycznia 2019 roku zmienił treść art. 492 § 2a k.wyb., w którym wyraźnie wskazał, że wygaśnięcie mandatu wójta komisarz wyborczy stwierdza z dniem wystąpienia przyczyny (o której mowa w § 1 pkt 3 i 5 – w zakresie powodów wskazanych w art. 27 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, oraz pkt 5a-7) w drodze postanowienia, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. W ten sposób ustawowo potwierdzony został wprost moment wygaśnięcia mandatu – w chwili wystąpienia przyczyny go powodującej. A to oznacza, że samo postanowienie ma deklaratoryjny charakter i działa z mocą wsteczną. Wszystkie przypadki wskazane w tym przepisie (w tym także tytułowe pisemne zrzeczenie się mandatu przez wójta) są obiektywnie stwierdzalne, co powoduje, że z chwilą ich zaistnienia wójt powinien zaprzestać działania i tym samym również jego zastępca, nie czekając na wydanie przez komisarza stosownego postanowienia³⁷. Skoro bowiem, w myśl art. 28e u.s.g., wygaśnięcie mandatu wójta jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy, to odwołanie to następuje z chwilą samego zrzeczenia się mandatu. Chwila ta wyznacza również początek biegu okresu wypowiedzenia. Jednoznaczne wskazanie tego terminu ma jak widać bardzo ważne znaczenie. Ustalając bowiem moment wygaśnięcia mandatu wójta w razie zrzeczenia się przez niego mandatu, nie należy w obecnym stanie prawnym uwzględniać jeszcze czasu, jaki upłynąłby do dnia wydania przez komisarza postanowienia.

O ile nowelizacja art. 492 § 2a k.wyb. dokonana ustawą z 2019 r. rozwiązała wątpliwości co do charakteru postanowienia komisarza i momentu wygaśnięcia w tych przypadkach mandatu wójta, o tyle pamiętać należy, że nadal, w razie wniesienia skargi na postanowie-

³⁶ Szerzej na ten temat zob.: M. Gurdek, *Utrata...*, s. 39; zob. także M. Gurdek, *Wybory uzupełniające do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4, s. 41-42.

³⁷ Ale już nie uchwały rady, aczkolwiek skoro komisarz wyborczy stwierdza wygaśnięcie mandatu wójta z dniem wystąpienia przyczyny, to na zasadzie a contrario wnioskować można, że jednak ustawodawca skłania się w kierunku przyznania uchwałę rady stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójta charakteru odmiennego – konstytutywnego, albo przynajmniej deklaratoryjno-konstytutywnego.

nie komisarza, wygaśnięcie mandatu wójta następuje dopiero z dniem uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę. Artykuł 493 k.wyb. nie został bowiem w tym zakresie zmieniony. Gdyby zatem wójt wniósł taką skargę, kwestionując np. dokonanie rzekomego zrzeczenia się mandatu, to wówczas odwołanie jego zastępcy, uruchamiające okres wypowiedzenia, dokonane byłoby dopiero z dniem prawomocnego oddalenia skargi wójta.

2. OBOWIĄZEK ZŁOŻENIA TZW. KOŃCOWEGO OŚWIADCZENIA MAJĄTKOWEGO

Samo ustalenie momentu wygaśnięcia mandatu wójta ma znaczenie nie tylko dla określenia momentu odsunięcia jego zastępcy od zajmowanego stanowiska oraz rozpoczęcia biegu okresu wypowiedzenia skutkującego rozwiązaniem jego stosunku pracy, ale również istotne jest z punktu widzenia obowiązku, jaki rodzi się po stronie zastępcy z mocy przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Kolejnym bowiem skutkiem zrzeczenia się mandatu przez wójta, równoznacznego z odwołaniem jego zastępcy, jest powinność złożenia przez zastępcę tzw. końcowego oświadczenia majątkowego. I chociaż wydawać się może, że obowiązek ten wykracza poza obszar badawczy określony tytułem niniejszego opracowania – bo jakież może mieć on wpływ na sferę, i tak już dobiegającego końca, stosunku pracy zastępcy wójta – to jest jednak inaczej. Niezłożenie bowiem przez niego oświadczenia końcowego nie dość, że może pozbawić go przysługującego mu w okresie wypowiedzenia wynagrodzenia, to jeszcze może przyspieszyć rozwiązanie jego stosunku pracy. Zanim jednak przejdę do szczegółowej analizy tego zagadnienia, przybliżyć należy istotę samego obowiązku, o którym mowa.

2.1. TERMIN ZŁOŻENIE KOŃCOWEGO OŚWIADCZENIA MAJĄTKOWEGO

Otóż zastępca wójta, z uwagi na zajmowane stanowisko i wykonywane zadania, należy do grona pracowników samorządowych ustawowo zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych. Prawodawca wprowadził taki obowiązek w celu zapewnienia transparentności dochodów i posiadanego majątku pewnej grupy osób, które w strukturze samorządu terytorialnego odgrywają istotną rolę i w związku z tym, z racji pełnionej funkcji lub zajmowanego stanowiska, narażone są na korupcję. Obowiązek ten ma przeciwdziałać sytuacjom, w których osoby pełniące funkcje publiczne w znaczny sposób powiększają swój, i najbliższych, stan posiadanego majątku, nie mogąc przy tym wykazać takich dochodów, które uzasadniałyby legalny sposób znacznego wzbogacenia się.

W związku z tym, w myśl art. 24h ust. 5 u.s.g., zastępca wójta (tak jak pozostali pracownicy samorządowi wskazani w tym przepisie) obowiązany jest złożyć pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia powołania na stanowisko, kolejne co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz tzw. końcowe oświadczenie majątkowe w dniu odwołania ze stanowiska – w przeciwieństwie do pozostałych pracowników, o których mowa w tym przepisie, zatrudnionych na podstawie umowy

o pracę, którzy powinni to zrobić w dniu rozwiązania umowy o pracę. Jak widać, o ile w odniesieniu do pierwszego i corocznego oświadczenia majątkowego tej grupy pracowników, o której mowa w art. 24h ust. 5 u.s.g., ustawodawca wspólnie określił chwile, w których należy zadośćuczynić temu obowiązkowi, o tyle w odniesieniu do końcowego oświadczenia, określając termin jego złożenia, użył już różnej terminologii. Na pierwszy rzut oka, zwłaszcza z uwagi na to, że przepis ten umieszczony jest jednak w ustrojowej ustawie samorządowej, a nie przepisach prawa pracy, wydawać się może, że to zróżnicowanie jest jedynie wynikiem odmiennych podstaw zatrudnienia tych pracowników – zastępcy wójta na podstawie powołania, zaś pozostałych pracowników, o których mowa w tym przepisie, na podstawie umowy o pracę, ale w rzeczywistości w jednym i drugim przypadku chodzi o dzień, w którym dochodzi do rozwiązania stosunku pracy. Tymczasem posłużenie się przez pracodawcę różnymi zwrotami w odniesieniu do tych dwóch grup pracowników nie jest związane wyłącznie z odmienną terminologią stosowaną w odniesieniu do tych podstaw zatrudnienia. Ma ono zdecydowanie głębsze znaczenie wymagające uwzględnienia przepisów prawa pracy, podobnie jak w odniesieniu do samego terminu „powołanie”. Jeżeli bowiem chodzi o odwołanie, równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia, to rzeczywiście będzie to ten sam moment – dzień odwołania ze stanowiska jest bowiem dniem definitywnego rozwiązania stosunku pracy, tak samo jak w przypadku umowy o pracę rozwiązywanej bez wypowiedzenia. Ale już w odniesieniu do odwołania równoznacznego z wypowiedzeniem umowy o pracę, dzień odwołania nie jest tożsamy z dniem rozwiązania umowy o pracę.

Niestety, w praktyce nie zawsze zdaje się to być zrozumiałe. A ponieważ w analizowanym przypadku odwołanie zastępcy wójta, będące skutkiem zrzeczenia się przez wójta mandatu, następuje z mocy prawa, przez co jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę, dlatego też przyjmuje się, bez głębszej analizy, że zastępca wójta powinien złożyć takie oświadczenie w dniu, w którym upływa okres wypowiedzenia, a więc w dniu w którym dochodzi do rozwiązania jego stosunku pracy – tak jak to ma miejsce w odniesieniu do pozostałych pracowników samorządowych wskazanych art. 24h ust. 5 u.s.g. zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Pracownicy ci bowiem składają tzw. końcowe oświadczenie w dniu rozwiązania umowy o pracę, skutkującego rozwiązaniem stosunku pracy.

W art. 24h ust. 5 u.s.g. mowa jest jednak wyraźnie o tym, że zastępca wójta, jako osoba zatrudniona na podstawie powołania, zobowiązany jest przedłożyć tzw. końcowe oświadczenie majątkowe w dniu odwołania ze stanowiska, a nie w dniu rozwiązania stosunku pracy czy nawet tylko samego odwołania, które nie dookreślałoby, o który skutek odwołania chodzi. Dlatego też należy przyjąć, że powinno to nastąpić w dniu wygaśnięcia mandatu wójta następującego wskutek jego zrzeczenia się, które z kolei skutkuje odwołaniem jego zastępcy ze stanowiska. Mimo że odwołany zastępca przez cały okres wypowiedzenia nadal pozostaje w stosunku pracy i zachowuje w tym czasie prawo do wynagrodzenia w wysokości przysługującej przed odwołaniem (art. 70 § 2 zdanie drugie k.p.), to jednak „rozliczyć” powinien się ze swojego stanu majątkowego w dniu, w którym traci stanowisko, a nie pracę. To zajmowane stanowisko bowiem oraz wiążące się z nim zadania i kompetencje stanowiły źródło możliwej korupcji. W związku z tym utrata stanowiska i zaprzestanie wykonywania na nim pracy powoduje, że pokusa korupcji ustaje. Samo dalsze trwanie stosunku zatrudnienia nie stwarza

już możliwości wykorzystywania go do pomnażania swojego majątku w sposób niezgodny z prawem. Dlatego też po upływie okresu wypowiedzenia, w dniu rozwiązania stosunku pracy zastępca nie jest już obowiązany do złożenia kolejnego oświadczenia majątkowego.

W kontekście powyższego wniosku należy jednak zwrócić uwagę na bardzo ważną kwestię. Mianowicie odwołany zastępca wójta do czasu upływu okresu wypowiedzenia pozostaje jednak nadal pracownikiem urzędu gminy, aczkolwiek nie może on świadczyć już dotychczasowej pracy, co nie oznacza jednak, że nie może on w ogóle świadczyć żadnej innej pracy na rzecz pracodawcy. Odwołanie, w dosłownym tego słowa znaczeniu, jest wyrazem woli powołującego, zmierzającej do odsunięcia pracownika od zajmowanego stanowiska, w związku np. z utratą zaufania, zaistnieniem konfliktu, a w dalszym etapie rozwiązania stosunku pracy. Dlatego też w okresie wypowiedzenia (jeżeli oczywiście znajduje ono zastosowanie) pracownik jest automatycznie „zwolniony ze świadczenia jakiegokolwiek pracy”. Nie ma on zatem obowiązku przyjęcia innej zaproponowanej mu pracy ani też obowiązku gotowości do jej świadczenia, pracodawca zaś nie ma obowiązku zatrudnienia odwołanego, który wniosek o takie zatrudnienie po odwołaniu złożył³⁸. Dlatego też w judykaturze jednogłośnie przyjmuje się, że pracodawca nie może bez zgody pracownika przenieść go do innej pracy w okresie równym okresowi wypowiedzenia. W konsekwencji niestawienie się pracownika do takiej pracy na żądanie pracodawcy nie stanowi naruszenia obowiązków pracowniczych³⁹. Pracodawca w tym przypadku nie ma zatem podstaw do stosowania instrumentów prawnych rozwiązania niezwłocznego stosunku pracy (art. 52 w zw. z art. 70 § 3 k.p.) czy wcześniej, przed nowelizacją Kodeksu pracy z 2.02.1996 r., przyjęcia, że pracownik taki pracę porzucił (dawny art. 65 § 1 k.p.)⁴⁰.

I chociaż zasadniczo odwołanie ze stanowiska, nawet równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę za wypowiedzeniem (art. 70 § 2 k.p.), powoduje często u odwołanego poczucie krzywdy i zamiar definitywnego rozstania się z dotychczasowym pracodawcą, który dokonał odwołania, to jednak nie zawsze tak jest. Czasem odwołanie nie stanowi aktu wymierzonego „przeciwko” pracownikowi, a pracodawca nadal może być zadowolony z dotychczasowej pracy pracownika i wyrażać chęć dalszej współpracy z nim. W analizowanym przypadku na przykład skutek w postaci odwołania zastępcy wójta nie nastąpi tak naprawdę w wyniku złożonego oświadczenia woli pracodawcy wyrażającego chęć pozbawienia zastępcy stanowiska i pracy, tylko następuje on z mocy samego prawa – w związku z tym, że wójt, który powołał zastępcę, zrzekł się mandatu. Jak widać, sprzężenie tych dwóch stanowisk (funkcji) jest niezaprzeczalne – o czym wspominałam już wcześniej. Dlatego też ustawodawca przewidział w art. 71 k.p. rozwiązanie, które pozwala na wniosek lub za zgo-

³⁸ Por. wyrok SN z dnia 27 lipca 1976 r., I PRN 49/76, OSPiKA 1977, nr 4, poz. 72.

³⁹ Tamże, a także zob. np. wyrok SN z dnia 4 sierpnia 1994 r., I PRN 50/94, OSNCP 1994, nr 12, poz. 1936.

⁴⁰ Jednakże ustawowy brak obowiązku świadczenia pracy w tym okresie – w przeciwieństwie do udzielanego z woli pracodawcy zwolnienia ze świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia umowy o pracę, które wyłącza taką możliwość – nie stoi na przeszkodzie udzieleniu pracownikowi w tym czasie urlopu wypoczynkowego (i to zarówno bieżącego, jak i zaległego), zobowiązując go do jego wykorzystania. Tak Sąd Najwyższy w wyrokach: z dnia 26 kwietnia 2011 r., II PK 302/10, OSNP 2012, nr 17-18, poz. 215; z dnia 7 lutego 2001 r., I PKN 240/00, OSNP 2002, nr 21, poz. 518; z dnia 13 kwietnia 1999 r., I PKN 1/99, OSNP 2001, nr 5, poz. 144. W orzecznictwie przyjmuje się jednak, że pracownik nie ma obowiązku składania wniosku o przesunięcie terminu rozpoczęcia urlopu, jeżeli pracodawca wie o usprawiedliwionej przyczynie uniemożliwiającej wykorzystanie urlopu udzielonego temu pracownikowi (np. chorobie) – por. wyroki SN: z dnia 7 lutego 2001 r., I PKN 240/00, OSNP 2002, nr 21, poz. 518, teza 2; z dnia 15 października 1999 r., I PKN 245/99, OSNP 2001, nr 5, poz. 144.

dą odwołanego pracownika na zatrudnienie go w okresie wypowiedzenia przy innej pracy, odpowiedniej ze względu na jego kwalifikacje zawodowe, a po upływie okresu wypowiedzenia zatrudnienie pracownika na uzgodnionych przez strony warunkach pracy i płacy. Przepis ten został wprowadzony właśnie po to, by zapewnić możliwość bezkonfliktowego zatrudnienia odwołanego (w okresie równym okresowi wypowiedzenia, ale i *pro futura*), a także by stworzyć możliwość wykorzystania wiedzy i kwalifikacji odwołanego w okresie równym okresowi wypowiedzenia przy innej, odpowiedniej pracy⁴¹. Tym bardziej zatem w analizowanym przypadku może zaistnieć chęć skorzystania z art. 71 k.p.

Wobec braku wyraźnego wyłączenia możliwości stosowania art. 71 k.p. do któregoś z określonych w art. 68 § 1 k.p. rodzajów powołań przepis ten stosuje się do wszystkich pracowników zatrudnionych na podstawie powołania, bez względu na czas ich zatrudnienia (powołanie na czas nieokreślony czy na czas oznaczony). Obojętne jest więc to, jakie rozwiązanie zostało przyjęte w danej gminie.

Artykuł 71 k.p. stanowi, że zatrudnienie pracownika odwołanego przy innej pracy (niż ta, której ze względu na odwołanie świadczyć nie może – czyli w omawianym przypadku pełnienie funkcji zastępcy wójta) wymaga wniosku lub zgody pracownika, o ile dotyczyć ma pracy w okresie równym okresowi wypowiedzenia, po jego zaś upływie zatrudnienie ma się odbywać „na uzgodnionych przez strony warunkach pracy i płacy”. W obu sytuacjach konieczny jest konsensus między odwołanym pracownikiem a pracodawcą⁴².

Gdyby do takiego konsensusu pomiędzy pracodawcą a pracownikiem doszło, to zatrudnienie w okresie wypowiedzenia, o którym mowa w tym artykule, należy rozumieć jako powierzenie mu do wykonywania innej pracy. Istotne jest jednak to, że wówczas stosunek pracy z powołania nie przekształca się „automatycznie” (w związku z czynnością stron) w stosunek umowny (inaczej mówiąc: oparty na innej niż powołanie podstawie prawnej)⁴³. Zatem w razie powierzenia zastępcy wójta innej pracy w okresie wypowiedzenia będzie on nadal świadczył pracę na podstawie powołania. Gdyby bowiem przyjąć, że w tej sytuacji dochodziłoby do przekształcenia stosunku pracy z powołania na umowny, to po upływie okresu wypowiedzenia mielibyśmy do czynienia z jego rozwiązaniem w związku z rozwiązaniem umowy o pracę, a nie z odwołaniem. A to mogłoby być już postrzegane w kontekście treści art. 24h ust. 5 u.s.g. jako okoliczność rodząca obowiązek złożenia kolejnego „końcowego” oświadczenia majątkowego. Z dosłownego brzmienia tego przepisu wynika bowiem, że wskazana w nim grupa pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę zobowiązana jest do złożenia końcowego oświadczenia majątkowego w dniu jej rozwiązania. Gdyby więc zgodnie z treścią art. 71 k.p., doszło do zatrudnienia zastępcy wójta w okresie wypowiedzenia przy innej pracy, odpowiedniej ze względu na jego kwalifikacje zawodowe i przekształcenia stosunku pracy z powołania na stosunek umowny, zrodziłby się obowiązek ponownego złożenia oświadczenia majątkowego, ale tylko wówczas, gdyby zatrudnienie to następowало na jednym ze stanowisk wskazanych w art. 24h ust. 5 u.s.g.

⁴¹ B.M. Ćwiertniak, *Komentarz do art. 71 kodeksu pracy*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. I: Art. 1-113, red. K.W. Baran, Warszawa 2020, wersja elektroniczna LEX, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587329110/614331/baran-krzysztof-w-red-kodeks-pracy-komentarz-tom-i-art-1-113-wyd-v?cm=URELATIONS> [dostęp: 12 marca 2021]. Por. też np. orzeczenie SN z dnia 27 lipca 1976 r., I PRN 49/76, OSPiKA 1977, nr 4, poz. 72.

⁴² Tamże. Por. też W. Muszalski, *Komentarz do art. 71 kodeksu pracy*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. W. Muszalski, Warszawa 2001, s. 252 i n. – podaję za: B.M. Ćwiertniak, *Komentarz do art. 71 kodeksu pracy...*

⁴³ Tamże. Por. też wyrok SN z dnia 27 marca 1979 r., I PRN 26/79, OSPiKA 1980, z. 10, poz. 193.

Jednakże już ponowne zatrudnienie osoby, która dotychczas zajmowała stanowisko zastępcy wójta po upływie okresu wypowiedzenia i rozwiązaniu stosunku pracy nawiązanego na podstawie powołania, może wiązać się z obowiązkiem ponownego składania oświadczeń majątkowych, jeżeli tylko z nowo zajmowanym stanowiskiem łączy się taki obowiązek.

Podsumowując dotychczasowe rozważania dotyczące samego obowiązku i terminu złożenia tzw. końcowego oświadczenia majątkowego, stwierdzić należy, że w razie zrzeczenia się mandatu przez wójta, co jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy, ten ostatni ma obowiązek złożenia tzw. końcowego oświadczenia jeden raz dokładnie w dniu odwołania ze stanowiska, bez względu na to, czy w okresie wypowiedzenia będzie wykonywał na rzecz pracodawcy inną pracę, czy też nie.

2.2. STAN WEDŁUG KTÓREGO NALEŻY ZŁOŻYĆ TZW. KOŃCOWE OŚWIADCZENIE MAJĄTKOWE

Prawodawca, wprowadzając w art. 24h ust. 5 u.s.g. obowiązek złożenia przez zastępcę wójta tzw. końcowego oświadczenia, nie wskazał, według stanu z którego dnia należy oświadczenie to złożyć. Jedynie w odniesieniu do corocznego oświadczenia ustanowił, że ma ono uwzględniać stan z dnia 31 grudnia roku poprzedniego.

Nie ulega jednak wątpliwości, że obowiązek składania oświadczeń majątkowych **służy przede wszystkim** stałemu kontrolowaniu stanu majątku osób zajmujących określone stanowiska, tak by czuwać nad tym, by nie wzbogacały się one z nieujawnionych źródeł. Dlatego też, skoro pierwsze oświadczenie, składane na początku, ma na celu wykazanie majątku posiadanego w dniu objęcia stanowiska lub powierzenia funkcji⁴⁴, kolejne, składane co roku, mają zapewnić ciągle, okresowe kontrolowanie posiadanego majątku z punktu widzenia osiągniętych na bieżąco dochodów i wykazywać za każdym razem stan z ostatniego dnia roku, to ostatnie (tzw. końcowe), mające na celu wykazanie majątku posiadanego przez składającego w momencie zakończenia okresu, w którym pełnił on swoje publiczne obowiązki, powinno uwzględniać stan majątku posiadanego w ostatnim dniu zajmowania danego stanowiska, a zatem w dniu odwołania z niego. Tak jak bowiem oświadczenie roczne ma na celu wykazanie stanu majątku z ostatniego dnia zamykającego ten okres, czyli z dnia 31 grudnia, tak samo tzw. oświadczenie końcowe, złożone w dniu zamykającym ten okres, powinno uwzględniać stan z tego właśnie dnia.

2.3. NIEDOTRZYMANIE TERMINU ZŁOŻENIA TZW. KOŃCOWEGO OŚWIADCZENIA MAJĄTKOWEGO

Zgodnie z treścią art. 24h ust. 3 pkt 3 u.s.g. zastępca wójta zobowiązany jest złożyć przedmiotowe oświadczenie wójtowi. W analizowanym przypadku jednak, z uwagi na zrzeczenie się mandatu przez wójta, skutkujące jego wygaśnięciem przed upływem kadencji, funkcję wójta, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, pełnić będzie, w myśl art.

⁴⁴ Szerzej na ten temat zob.: M. Gurdek, *Obowiązek wezwania zobowiązanego i wyznaczenia mu dodatkowego terminu do złożenia oświadczenia majątkowego – zagadnienia wprowadzające*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 2, s. 85-94.

28f ust. 1 u.s.g., osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Zatem to do tej osoby zastępca wójta powinien skierować swoje oświadczenie. Z pewnością jednak wyznaczenie takiej osoby nie nastąpi od razu w tym samym dniu – zazwyczaj bowiem wszyscy są zaskoczeni decyzją wójta, bo rzadko kiedy zapowiada on z wyprzedzeniem wykonanie takiego ruchu. Jeżeliby to zrobił, to można byłoby się do tego jakoś przygotować, w przeciwnym bowiem razie jest to dla wszystkich, a zwłaszcza dla jego zastępcy sporym zaskoczeniem. W pierwszej chwili myśli niespodziewanie odwołanego z mocy prawa zastępcy z pewnością dotyczą utraty zajmowanego stanowiska, a w konsekwencji i pracy, zaś rodzące się po jego stronie obowiązki schodzą na dalszy plan. Kiedy emocje opadną, chłodna analiza prowadzi do wniosku, że upłynął termin, w którym należało złożyć końcowe oświadczenie majątkowe. W dawnym stanie prawnym upływ tego terminu od razu powodował wystąpienie skutków prawnych określonych w art. 24k u.s.g. Takie rozwiązanie było krytykowane zarówno w doktrynie⁴⁵, jak i orzecznictwie⁴⁶. Dlatego też ustawą zmieniającą z dnia 5 września 2008 r.⁴⁷, która weszła w życie dnia 25 października 2008 r., lecz miała zastosowanie dopiero do kadencji następujących po dniu 12 listopada 2010 r., ustawodawca dokonał nowelizacji art. 24h u.s.g. poprzez dodanie ust. 5a, który miał przeciwdziałać automatyzmowi stosowania sankcji za niezłożenie oświadczenia w terminie. Zgodnie z tym przepisem podmiot, któremu należy złożyć oświadczenia, czyli w omawianym przypadku osoba pełniąca funkcję wójta, wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, powinna w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wezwać – byłego już – zastępcę wójta, który nie złożył końcowego oświadczenia, do jego niezwłocznego złożenia, wyznaczając mu dodatkowy czternastodniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania.

Pierwsze pytanie, jakie się nasuwa na tle tej regulacji, dotyczy tego, co należy rozumieć przez „niedotrzymanie terminów”, o którym mowa w tym przepisie. Czy chodzi o to, że w terminie, określonym w art. 24h ust. 5 u.s.g., zastępca wójta w ogóle nie złożył oświadczenia (czyli nie dotrzymał terminu złożenia oświadczenia), czy też może i o to, że chociaż je złożył, to jednak nie dotrzymał w nim terminu, z jakiego powinien był wykazać stan posiadania. Według art. 24k u.s.g. sprzed nowelizacji z roku 2008 r. sankcje rodziło niezłożenie w ogóle oświadczenia w terminie, zaś ustawodawca pomijał milczeniem sytuację, w której zastępca wójta złożyłby oświadczenie, ale wykazując w nim stan z innej daty, niż było to wymagane. Obecnie, po dokonanych zmianach, ustawodawca również nie odnosi się do tej kwestii wprost. Być może jednak dopuszczalna jest taka interpretacja art. 24h ust. 5a u.s.g., w myśl której niezłożenie oświadczenia w ogóle, jak i złożenie go w terminie, jednakże z wykazaniem stanu majątkowego z niewłaściwego dnia, rodzi obowiązek wezwania zobowiązanego zastępcy do złożenia oświadczenia i wyznaczenia mu dodatkowego 14-dniowego terminu.

⁴⁵ Zob. szerzej na ten temat: M. Gurdek, *Obowiązek wezwania zobowiązanego...*, s. 85-94; a także: S. Płażek, *Władze gminy*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 218. Autor ten zwraca uwagę, że „skoro niezbędną przesłanką rozwiązania stosunku pracy w trybie art. 52 § 1 k.p. [...] jest wina, to nie powinno się rozwiązywać stosunku pracy w trybie określonym w ust. 2 bez rozważenia istnienia tej przesłanki – choćby przez ustne zwrócenie się do pracownika o wyjaśnienie przyczyny zwłoki w złożeniu oświadczenia”; S. Płażek, *Niezłożenie oświadczenia w terminie musi być zawinione*, „Wspólnota” 2007, nr 17, s. 34-35.

⁴⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, OTK-A 2007/3/26; uchwała SN z dnia 5 kwietnia 2007 r., I PZP 4/07, OSNP 2007, nr 23-24, poz. 340.

⁴⁷ Ustawa z dnia 5 września 2008 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 180, poz. 1111).

Ustalenie na wstępie znaczenia „niedotrzymanie terminów” pozwala na dalszą analizę sposobu postępowania podmiotu, któremu należało złożyć przedmiotowe oświadczenie. Brak bowiem możliwości wezwania zobowiązanego zastępcy do „poprawienia” oświadczenia, czy też złożenia nowego poprawnego powodować może, że uwolni się on od ciężącego na nim obowiązku przez samo złożenie oświadczenia, bez względu na to z jakiego dnia stan majątkowy wykaże. Zatem w ten prosty sposób może uniknąć wykazania rzeczywistego stanu posiadania. Nie można bowiem w takim przypadku przyjąć, iż zastępca złożył oświadczenie nieprawdziwe, jeżeli zaznaczy w nim, że taki majątek posiadał w oznaczonym dniu, co będzie zgodne z prawdą. Jeżeli natomiast w dniu, który miał uwzględnić w oświadczeniu, jego stan posiadania będzie w rzeczywistości inny, to nie będzie można uznać, że podał w oświadczeniu nieprawdę lub zataił prawdę. W praktyce przyjmuje się, że procedura przewidziana art. 24h ust. 5a u.s.g. uruchomiona zostaje jedynie w przypadku niezłożenia w ogóle oświadczenia w terminie. A przecież ustawodawca w art. 24h ust. 5a u.s.g. nie użył sformułowania „jeżeli oświadczenie majątkowe nie zostanie złożone w terminie określonym w ust. 4 i 5”, tylko posłużył się zwrotem „jeżeli terminy określone w ust. 4 lub 5 nie zostaną dotrzymane”, a więc można zakładać, że chodzi o wszystkie terminy, również o te, z których uwzględniony ma być stan majątkowy wykazywany w oświadczeniu. Przyjęcie takiej szerszej interpretacji pozwoliłoby wyeliminować opisane powyżej, niepożądane zachowania zastępcy wójta. Gdyby bowiem nie złożył on oświadczenia majątkowego (tj. tego, do złożenia którego został wezwany, czyli nowego, poprawnego, uwzględniającego stan z właściwego dnia) mimo upływu dodatkowego terminu, o którym mowa w art. 24h ust. 5a u.s.g., zastosowane zostałyby wobec niego sankcje określone w art. 24k u.s.g. Taka interpretacja pozwoliłaby zachować jednolitość oświadczeń i przeciwdziałałaby unikaniu wykazywania w nich prawidłowego stanu majątkowego. Dzięki temu wiadome byłoby, że określony rodzaj oświadczenia majątkowego zawsze ma obejmować stan z konkretnego dnia.

Przyjęcie takiej wykładni pozwoliłoby również rozwiązać kolejny problem, jaki powstaje w praktyce w związku z wprowadzeniem art. 24h ust. 5a u.s.g. Otóż pojawia się pytanie, jak powinna zachować się osoba pełniąca funkcję wójta, której należało złożyć oświadczenie w sytuacji, gdy zastępca wójta co prawda nie złoży oświadczenia w terminie wskazanym w art. 24h ust. 5 u.s.g., ale zrobi to np. jeden, dwa dni później, zanim ta zorientuje się, że termin nie został dotrzymany. A z drugiej strony – jak powinna postąpić, gdy ustali, że zobowiązany w ogóle nie złożył oświadczenia, jednakże zanim uruchomiona zostanie procedura, o której mowa w art. 24h ust. 5a u.s.g., ten zadośćuczynił jednak ciężącej na nim powinności z własnej inicjatywy? Czy w takich przypadkach podmiot, któremu należało przedłożyć oświadczenie, powinien jeszcze wzywać składającego zastępcę wójta do ponownego jego złożenia, wyznaczając mu dodatkowy 14-dniowy termin? Pytanie tylko po co, skoro w końcu zostało ono złożone.

Nie ulega wątpliwości, że tutaj pojawia się kilka wątpliwych kwestii. Być może poszukując odpowiedzi na to pytanie, należałoby zastanowić się nad tym, czy w takim przypadku nie jest jednak decydujące to, z jakiego dnia został wykazany stan majątkowy w takim oświadczeniu. Na wstępie zatem należałoby ustalić, jaki stan musiałby zostać uwzględniony w razie złożenia oświadczenia na skutek wezwania dokonanego na podstawie art. 24h ust. 5a u.s.g. i wyznaczenia w tym celu dodatkowego 14-dniowego terminu. Możliwe są tutaj dwie interpretacje: albo zastępca wójta będzie musiał – pomimo późniejszego

złożenia oświadczenia – uwzględnić stan z tego samego dnia, który musiałby uwzględnić w oświadczeniu składanym w terminie pierwotnym, czyli z dnia odwołania, albo stan późniejszy – pytanie tylko – jaki: czy z dnia złożenia oświadczenia w dodatkowo wyznaczonym terminie, czy też z jakiegokolwiek innego dnia przypadającego na okres pomiędzy dniem złożenia a terminem, w którym oświadczenie miało być złożone. Wydaje się jednak, że uwzględniając cel, jaki mają spełniać składane oświadczenia, należałoby jednak przyjąć, że właśnie ten cel jest najważniejszy. A zatem w tzw. końcowym oświadczeniu miałyby być wykazany majątek, jaki się posiadało na zakończenie pełnienia obowiązków publicznych (czyli w dniu odwołania), bez względu na to w jakim dniu oświadczenie to zostaje złożone.

Przy przyjęciu takiego założenia, odpowiadając na postawione powyżej pytania dotyczące konieczności wzywania zastępcy wójta do złożenia oświadczenia i wyznaczania mu dodatkowego 14-dniowego terminu, w sytuacji gdy ten sam w tak zwanym międzyczasie już je złożył, należałoby uznać, że stosowanie w tym przypadku procedury określonej w art. 24h ust. 5a u.s.g. byłoby pozbawione sensu, skoro prowadziłyby do osiągnięcia rezultatu tożsamego z tym, który już został osiągnięty. Gdyby natomiast przyjąć, że w razie niezłożenia oświadczenia w ustawowo określonych terminach należy w oświadczeniu składanym w terminie późniejszym wykazać późniejszy stan majątkowy, to wówczas w rozpatrywanym przypadku wezwanie w trybie art. 24h ust. 5a u.s.g. byłoby uzasadnione. Opowiadam się za pierwszą z powyżej przedstawionych koncepcji. Przede wszystkim z tego powodu, że jednak ustawodawca w odniesieniu do corocznych oświadczeń wskazuje, iż mają one wykazywać stan z konkretnego dnia – 31 grudnia roku poprzedzającego rok złożenia – bez względu na to, w którym ze 120 kolejnych dni oświadczenie to zostanie złożone. A zatem również i późniejsze złożenie, np. w 145. dniu nie powinno mieć wpływu na to, z którego dnia wykazać należy stan majątkowy. Analogicznie więc powinno się postąpić w odniesieniu do ostatniego oświadczenia majątkowego. Ponadto legislator w żadnym przepisie nie przewiduje wyjątków, w myśl których należałoby w jakichś innych okolicznościach uwzględniać w składanych oświadczeniach stan z innego dnia. No i wreszcie, w art. 24h ust. 5a u.s.g., przewidującym obowiązek wezwania zobowiązanego i wyznaczenia mu dodatkowego terminu do złożenia oświadczenia, legislator w ogóle nie odnosi się do tego, jaki stan ma być w nim uwzględniony, w związku z czym przyjąć należy, iż zastosowanie znajduje reguła ogólna określona w art. 24h ust. 5 u.s.g.

Zaakceptowanie tego rozwiązania pozwala na uznanie, że art. 24h ust. 5a u.s.g. znajduje zastosowanie nie tylko wtedy, gdy oświadczenie w ogóle nie zostało złożone, ale również przepis ten mógłby służyć do wezwania zobowiązanego do złożenia nowego, poprawnego oświadczenia, gdyby ten w złożonym w terminie oświadczeniu wykazał stan z nienależytego dnia. Z drugiej jednak strony pozwalałoby także na racjonalny wniosek dotyczący braku zobowiązania po stronie osoby pełniącej funkcję wójta, której należało złożyć oświadczenie, do wzywania zastępcy wójta w sytuacji, gdy ten złoży końcowe oświadczenie w terminie późniejszym, niż to wynika z ustawy, ale uwzględniające stan majątkowy z dnia z jakiego musiałby zostać ujawniony majątek, gdyby oświadczenie zostało złożone w pierwotnym terminie. Ponowne bowiem złożenie oświadczenia byłoby w tej sytuacji bezcelowe. A zatem jeżeli nastąpiło to przed wysłaniem wezwania, to obowiązany podmiot powinien odstąpić od jego wystawienia, zaś jeżeli oświadczenie złożono po tym, jak wezwanie to zostało

już skierowane do zastępcy wójta, lecz jeszcze przed jego skutecznym dostarczeniem, zobowiązany mimo jego otrzymania może się czuć zwolniony z obowiązku jego wykonania.

Problem tylko w tym, że nie wiadomo, jak długo można się spóźnić, żeby nie zostać zobowiązanym do złożenia oświadczenia w dodatkowym terminie – tj. do kiedy? Co prawda legislator wyznaczył wójtowi (czyli w analizowanym przypadku osobie pełniącej jego funkcje), któremu zastępca powinien przedłożyć oświadczenie, 14-dniowy termin do wezwania zobowiązanego, ale termin ten liczy się od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu. Niestety, ustawodawca nie zakreslił już żadnego okresu, w którym osoba pełniąca funkcję wójta powinna dokonać weryfikacji złożonych oświadczeń, po to właśnie, aby ewentualnie dokonać takiego ustalenia i w ciągu kolejnych 14 dni uruchomić procedurę określoną w art. 24h ust. 5a u.s.g. Co więcej, w art. 28f ust. 1 u.s.g., stanowiącym podstawę do wyznaczenia przez Prezesa Rady Ministrów osoby pełniącej funkcję wójta, również nie zakreslił terminu, w którym powinno to nastąpić. W rzeczywistości więc może ona miesiącami nie wypełniać tej powinności, a w skrajnych przypadkach nawet i latami. Prawodawca bowiem nie przewidział również mechanizmów dyscyplinujących wójta (czyli tutaj osobę pełniącą jego funkcję) do dokonania weryfikacji złożonych oświadczeń.

Dotychczasowe rozważania upoważniają do przyjęcia, że norma ustanowiona art. 24h ust. 5a u.s.g. wywołuje istotne – niezamierzone – skutki. Przede wszystkim ma zasadniczy wpływ na charakter terminów określonych art. 24h ust. 5 u.s.g. Do roku 2008 niezachowanie tych terminów rodziło od razu sankcje przewidziane prawem, bez możliwości przywrócenia tego terminu, nawet jeżeli niezłożenie oświadczenia nastąpiło z przyczyn niezależnych od zobowiązanego. Obecnie terminy te raczej mają charakter instrukcyjny, bowiem niezachowanie ich z założenia (bo jednak inne wnioski wynikają z literalnego brzmienia art. 24k ust. 3 u.s.g., o czym poniżej) nie powinno rodzić żadnych skutków, poza jednym – obowiązkiem wezwania zastępcy wójta i wyznaczenia mu dodatkowego 14-dniowego terminu, pod warunkiem jednak, że w tak zwanym międzyczasie zobowiązany sam dobrowolnie nie złoży oświadczenia majątkowego. Dopiero ten termin będzie ostatecznym terminem, którego niezachowanie powinno rodzić sankcje prawne. Problem jednak w tym, że ten termin jest bliżej nieokreślony. W każdym bowiem przypadku ustalany jest indywidualnie, poprzez upływ 14 dni liczonych od dnia skutecznego dostarczenia zobowiązanemu wezwania, co, jak się okazuje, nie jest zadaniem łatwym. Należy sobie bowiem zadać pytanie o to, co kryje się pod sformułowaniem „skuteczne dostarczenie”. Wydaje się, że po raz kolejny ujawniają się niedoskonałości regulacji art. 24h ust. 5a u.s.g. Niejednokrotnie bowiem ustalenie tego dnia (tj. dnia skutecznego dostarczenia wezwania) nastęrcza wiele trudności. Otóż ustawa samorządowa nie zawiera wskazówek co do tego, jak należy rozumieć zwrot „skuteczne dostarczenie”. Niestety, z uwagi na to, że sprawy związane ze składaniem oświadczeń majątkowych nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym uregulowań zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego⁴⁸, przepisy tego Kodeksu nie mogą być stosowane do dostarczenia zastępcy wójta wezwania, o którym mowa w art. 24h ust. 5a u.s.g. Ponadto już sam prawodawca wydaje się wskazywać, że jednak nie chodzi o doręczenia, o których mowa w administracyjnym prawie procesowym. Po pierwsze z tego powodu, że w art. 24h ust. 5a u.s.g. nie używa sformułowania „doręczenie”, lecz „dostarczenie”, i chociaż w praktyce oczywiście chodzi o oto samo, to jednak zwrot „doręczenie” ma

⁴⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 256, ze zm.), dalej: k.p.a.

swoje kodeksowe znaczenie. Doręczenie to może być bowiem skuteczne nawet wówczas, gdy przesyłka nie zostaje doręczona do rąk własnych adresata. Po drugie, w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, np. dotyczących możliwości wniesienia odwołania, a ściślej sposobu liczenia terminu do jego wniesienia (14 dni od dnia doręczenia decyzji), prawodawca posługuje się jedynie zwrotem „doręczenie” (bez dookreślenia, że ma być ono skuteczne). O tym, kiedy można uznać doręczenie za skuteczne, w związku z czym zaczyna biec 14-dniowy termin do wniesienia odwołania, stanowią już bowiem przepisy rozdziału 8 działu I Kodeksu postępowania administracyjnego. Skoro więc w art. 24h ust. 5a u.s.g. mowa jest jednak o „skutecznym dostarczeniu”, to wydaje się, że legislator sugeruje, że nie znajdują tutaj zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, tylko w jakiś inny sposób trzeba ustalić ze 100% pewnością, że wezwanie zostało zastępcy wójta skutecznie dostarczone. I chociaż z przepisu to wprost nie wynika, to raczej należy założyć, że to skuteczne dostarczenie pisma powinno nastąpić do rąk własnych samego adresata. Można taki wniosek bowiem wysnuć z samego zwrotu „skuteczne”. „Skuteczny” bowiem znaczy tyle co przynoszący efekt, rezultat, niewątpliwy, pewny. Co ma być natomiast efektem, rezultatem czy wynikiem zastosowania art. 24h ust. 5a u.s.g. – dostarczenie zastępcy wójta wezwania do złożenia oświadczenia w ostatecznym, dodatkowo wyznaczonym, terminie. Skuteczne dostarczenie wezwania oznacza więc, że ma ono dotrzeć do zobowiązanego w taki sposób, żeby mógł on się zapoznać z jego treścią i podjąć jakieś działanie – czy to w postaci złożenia oświadczenia w nowym określonym terminie, czy też świadomego (celowego) jego niezłożenia. Zatem dostarczenie ma być dokonane w taki sposób, aby bez cienia wątpliwości można było przyjąć, że skoro zastępca wójta pomimo upływu dodatkowego terminu nie złożył oświadczenia, to zrobił to z pełną świadomością ciążącego na nim obowiązku i konsekwencji związanych z jego niedopełnieniem. Dostarczenie ma więc być tak zrealizowane, aby zobowiązany tym razem nie mógł w żaden sposób zasłaniać się niewiedzą, zapomnieniem czy innymi okolicznościami niezależnymi od jego woli. Biorąc to wszystko pod uwagę, stosowanie w tym przypadku wbrew woli legislatora przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (nie zamieścił on bowiem w art. 24h ust. 5a u.s.g. odesłania do odpowiedniego ich stosowania w tym zakresie) byłoby pogwałceniem jego założeń, co do całej konstrukcji przewidzianej art. 24h ust. 5a u.s.g. Gdybyśmy bowiem skorzystali z przepisów procesowych, w wielu przypadkach mielibyśmy do czynienia z domniemaniem doręczenia, w związku z czym sam zobowiązany zapewne próbowałby później podważać to, jakoby pismo rzeczywiście do niego dotarło w konkretnej dacie, w związku z czym przyjęcie takiej fikcji podważałoby sens zwrotu „skuteczne dostarczenie”. Podmiot zatem, któremu należy złożyć oświadczenie majątkowe, może liczyć 14-dniowy dodatkowy termin dopiero od dnia, w którym jest pewien, że wezwanie to zostało skutecznie dostarczone adresatowi. Dlatego też, jak słusznie zauważył R. Skwarło, na pewno w tym przypadku „należy wykluczyć tzw. doręczenie przez podwójne awizo. Żaden przepis nie pozwala w tym wypadku przyjąć fikcji doręczenia pisma, które nie zostało odebrane po dwukrotnym awizowaniu, tak jak ma to miejsce w Kodeksie postępowania administracyjnego. Jeżeli przesyłka nadana pocztą zostanie doręczona domownikowi adresata, to do ustalenia, kiedy upłynął dodatkowy termin do złożenia oświadczenia, trzeba będzie ustalić, kiedy domownik przekazał pismo adresatowi”⁴⁹.

⁴⁹ R. Skwarło, *Czas na oświadczenia majątkowe*, <https://www.prawo.pl/samorzad/czas-na-oswiadczenia-majatkowe,78839.html> [dostęp: 24 lutego 2021].

Ustalenie zatem faktu skutecznego dostarczenia wezwania zastępcy wójta obciąża podmiot wzywający. Zobowiązany natomiast nie musi wykazywać, że jednak pismo do niego nie dotarło, do czego zobowiązany byłby w razie przyjęcia domniemania doręczenia. Zatem jak widać wydaje się, że prawodawca w ten sposób czyni ukłon wobec zastępcy. Zresztą wprowadzenie art. 24h ust. 5a u.s.g. w ogóle wydaje się wielkim dobrodziejstwem dla tych, którzy składają oświadczenia majątkowe. Gdyby bowiem przyjęto, że do procedury związanej ze składaniem oświadczeń majątkowych należy stosować przepisy Kodeksu, to wówczas w razie niezłożenia oświadczenia w terminie zobowiązany musiałby skorzystać z przepisów dotyczących przywrócenia terminu. Wtedy jednak ciężar aktywności spoczywałby na nim samym. To on musiałby przy zachowaniu 7-dniowego terminu wystąpić z wnioskiem o przywrócenie terminu, uprawdopodobniając, że niezachowanie terminu nastąpiło bez jego winy (zapewne nie w każdym przypadku zobowiązany zastępca wójta występowałby z takim wnioskiem, częstokroć nie mając być może świadomości o istnieniu takiej możliwości, skutkiem czego traciłby pracę). Tymczasem regulacja art. 24h ust. 5a u.s.g. cały ciężar działania przerzuca na podmiot, któremu oświadczenie należało przedstawić. Co więcej, podmiot ten obowiązany jest uruchomić procedurę, o której mowa w art. 24h ust. 5a u.s.g. bez względu na to, co było przyczyną niezłożenia oświadczenia, a więc także wtedy gdy zastępca wójta zrobił to świadomie i celowo (czyli z własnej winy).

Dlatego też najlepszym sposobem dostarczenia takiego wezwania byłoby osobiste wręczenie go np. w siedzibie pracodawcy, tak żeby bez jakichkolwiek wątpliwości odbierający własnoręcznym podpisem złożonym na kopii potwierdził, że osobiście odebrał pismo tej treści.

Również A. Wierzbica⁵⁰ stoi na stanowisku, że do dostarczenia tego wezwania nie należy stosować przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przeciwnego jednak zdania jest S. Płażek⁵¹. Także stanowisko judykatury przemawia za stosowaniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do doręczania tego wezwania. Co ciekawe, NSA w wyroku z 9 stycznia 2014 r.⁵² przyjął takie rozwiązanie, w ogóle nie wnikając w to, czy jest to słuszne, czy nie (bo nie ta kwestia akurat w tym przypadku była przedmiotem rozstrzygnięcia, tylko skarżący kwestionował interpretację art. 39 k.p.a. przyjętą przez Sąd Wojewódzki). Oceniając działanie sądu I instancji, NSA nie zakwestionował możliwości stosowania w odniesieniu do art. 24h ust. 5a u.s.g. przepisów procedury administracyjnej, uznając, że jest to oczywiste. W przedmiotowej sprawie radny próbował wykazać, że doręczenie mu koperty z rzekomym wezwaniem nie jest równoznaczne z tym, że wezwanie się w niej znajdowało. Szczercze mówiąc, nieco dziwi stanowisko, jakie zajął NSA w tej sprawie, z uwagi chociażby na to, że w ogóle nie uwzględniła ono poglądów Trybunału Konstytucyjnego przedstawionych w uzasadnieniu do wyroku z 13 marca 2007 r.⁵³, w którym Trybunał wyraźnie podkreślił, że stosowanie tak surowych sankcji⁵⁴ w sytuacji złożenia oświadczenia po terminie, bez możliwości przywrócenia terminu przynajmniej w przypadkach nieza-

⁵⁰ A. Wierzbica, *Terminy składania oświadczeń majątkowych powinny być zmienione*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/terminy-sklada-oswiadczen-majatkowych-powinny-byc-zmienione/print> [dostęp: 24 lutego 2021].

⁵¹ S. Płażek, *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 352.

⁵² Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 r., II OSK 2821/13, LEX nr 1457710.

⁵³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, OTK-A 2007, nr 3, poz. 26.

⁵⁴ W tym przypadku chodziło akurat o wygaśnięcie mandatu wójta, aczkolwiek wywoły te można analogicznie odnieść do sankcji przewidzianych za niezłożenie oświadczeń majątkowych w terminie przez zastępcę wójta.

winionego niezłożenia, narusza zasadę proporcjonalności. A zatem skoro Trybunał przyjmował, że nie istnieje możliwość przywrócenia terminu w tej sprawie, oznacza to, że nie dopuszczał on stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do procedury związanej ze składaniem oświadczeń majątkowych. Zresztą właśnie z powodu tej niemożności (na kanwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego) prawodawca wprowadził art. 24h ust. 5a u.s.g., by chronić w pewien sposób zobowiązanych przed nadmiernym automatyzmem stosowania sankcji. W przeciwnym bowiem razie należałoby sobie zadać pytanie: po co wprowadzony zostałby art. 24h ust. 5a u.s.g., skoro można byłoby stosować przepisy procedury administracyjnej?

2.4. SKUTKI NIEZŁOŻENIE OŚWIADCZENIA W USTAWOWO WSKAZANYM TERMINIE

Z założenia art. 24h ust. 5a u.s.g. przewidujący obowiązek wyznaczenia dodatkowego terminu do złożenia oświadczenia majątkowego miał przeciwdziałać automatyzmowi stosowania sankcji w razie jego niezłożenia w terminie. Dodanie w roku 2008 art. 24h ust. 5a u.s.g. spowodowało, że tą samą ustawą zmieniającą zostało również nadane nowe brzmienie art. 24k ust. 1-3 u.s.g. określającemu sankcje za niezłożenie oświadczeń majątkowych w ustawowo wskazanym terminie. Zgodnie z tymi przepisami jeżeli odwołany już zastępca wójta, którego stosunek pracy trwa jednak jeszcze przez okres biegnącego wypowiedzenia, nie zadośćuczyni ciężącemu na nim obowiązкови złożenia końcowego oświadczenia, naraża się na dwie sankcje. Pierwsza z nich została przewidziana w art. 24k ust. 1 pkt 2 u.s.g., zgodnie z którym w przypadku niezłożenia oświadczenia majątkowego mimo upływu dodatkowego terminu traci on swoje wynagrodzenie za okres od dnia, w którym powinno zostać złożone oświadczenie do dnia jego złożenia. Druga zaś wynika z art. 24k ust. 3 u.s.g., w myśl którego w razie niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego właściwy organ (czyli wójt, którego funkcje w analizowanym stanie faktycznym pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów) odwołuje go najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia, przy czym w myśl art. 24h ust. 4 u.s.g. odwołanie to jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia w trybie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. . Nie ulega jednak wątpliwości, na co zwrócił uwagę SN w uchwale z dnia 5 kwietnia 2007 roku, że „racjonalna wykładnia sformułowania użytego w art. 24k ust. 3 usg prowadzi do wniosku, że (...) różnica w tej regulacji w stosunku do art. 52 § 2 kp polega na tym, że jest to termin 30 dni (a nie miesiąca) oraz że liczy się go od dnia, w którym należało złożyć oświadczenie majątkowe (a nie od dowiedzenia się o tym przez pracodawcę)”⁵⁵.

W rozpatrywanym w niniejszym opracowaniu przypadku rodzi się zasadnicze pytanie o to, czy dopuszczalne jest w ogóle odwołanie zastępcy wójta równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. w okresie płynącego już wypowiedzenia w związku z wcześniej dokonanym odwołaniem go z mocy prawa, zaistniałym wskutek zrzeczenia się przez wójta mandatu. Zasadniczo tak, bo skoro odwołanie, o którym mowa w art. 24k ust. 4 u.s.g., jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. to powinno skutkować ono natychmiastowym rozwiązaniem stosunku pracy zastępcy wójta, który przecież nadal trwa, mimo

⁵⁵ Z uzasadnienia uchwały SN z dnia 5 kwietnia 2007 r., I PZP 4/07, „Biuletyn SN” 2007, nr 4, s. 27.

że zastępca został już wcześniej z mocy prawa odwołany ze stanowiska (w związku ze zrzeczeniem się mandatu przez wójta), co uruchomiło bieg okresu wypowiedzenia. Odwołanie, będące sankcją za niezłożenie w terminie końcowego oświadczenia majątkowego, wywoła już jednak tylko jeden skutek w postaci rozwiązania stosunku pracy, ponieważ pozbawienie zastępcy wójta stanowiska nie będzie już możliwe – to bowiem nastąpiło wcześniej wskutek wygaśnięcia mandatu wójta spowodowanego jego zrzeczeniem się przez wójta⁵⁶.

Gdy rozpatruje się oba te przepisy – określające sankcje dla zastępcy wójta zobowiązanego do złożenia oświadczenia – łącznie, to rodzą się niestety rozliczne wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza gdy uwzględnia się przy tym cel, jakiemu służy regulacja zawarta w art. 24h ust. 5a u.s.g. Niedoskonałość brzmienia treści art. 24k u.s.g. niweluje bowiem szlachetne założenia, przyświecające wprowadzeniu art. 24h ust. 5a u.s.g. Obie sankcje przewidziane są bowiem w jednym przepisie, ale w różnych ustępach, które są niespójne, żeby nie powiedzieć, że wzajemnie sprzeczne. Taki stan rzeczy wynika z nieumiejętnego nowelizowania przepisów. Otóż z uwagi na wprowadzenie przepisów przewidujących wyznaczenie zobowiązane-
mu dodatkowego 14-dniowego terminu prawodawca pamiętał o konieczności wprowadzenia zmian w art. 24k ust. 1 u.s.g. Zrobił to jednak tylko w pierwszej części tego przepisu znajdującej się przed zawierającym się w tym przepisie wyliczeniem. Natomiast treść punktu drugiego tego wyliczenia, określającego przesłankę utraty wynagrodzenia dla zastępcy wójta, nie uległa zmianie, a również powinna. Chodzi tu o fragment, w którym mowa o momencie, od którego traci on wynagrodzenie. Skoro bowiem ustawodawca przewidział obowiązek wyznaczenia dodatkowego terminu na złożenie oświadczenia i wezwanie zobowiązanego do wykonania ciężącego na nim obowiązku, to raczej jego niedopełnienie w dodatkowo wyznaczonym terminie nie powinno powodować utraty wynagrodzenia od dnia, w którym pierwotnie oświadczenie to powinno być złożone, tylko dopiero od dnia upływu dodatkowego terminu.

W tym zakresie nie uległa także zmianie treść ust. 3 omawianego przepisu, w związku z czym ustawodawca najwyraźniej zapomniał, że i w tym przypadku powinny zostać zmienione przesłanki stosowania przewidzianej w nim sankcji odwołania. To wszystko doprowadziło do powstania bardzo dziwnej konstrukcji prawnej, która wydaje się nieracjonalna.

Łącząc te dwie regulacje i przyjmując, że zastępca wójta zobowiązany był złożyć oświadczenie w dniu jego odwołania z mocy prawa – np. 14 maja, czego jednak nie uczynił, wówczas osoba pełniąca funkcję wójta w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu zobowiązana będzie wezwać zastępcę wójta do jego niezwłocznego złożenia, wyznaczając mu dodatkowy czternastodniowy termin. Zanim jednak osoba ta zostanie wyznaczona i zanim poweźmie ona taką informację, z pewnością minie co najmniej kilkanaście kolejnych dni – o ile nie więcej. Następnie będzie ona miała 14 dni na dokonanie wezwania zastępcy do niezwłocznego złożenia oświadczenia i w tym celu wyznaczy mu dodatkowy 14-dniowy termin, przy czym pamiętać należy, że zgodnie z przepisami termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania. Zakładając, że doręczenie nastąpi bez jakichkolwiek przeszkód, okazuje się, że dodatkowy termin złożenia oświadczenia w rozpatrywanym przypadku upłynie najwcześniej pod koniec czerwca. Jeżeli jednak zastępca ponownie nie złoży oświadczenia w wyznaczonym mu dodatkowo terminie, to zgodnie z art. 24k ust. 1 pkt 2 u.s.g. utraci wynagrodzenie za okres od

⁵⁶ Por. uchwałę SN z dnia 27 sierpnia 1985 r., III PZP 30/85, OSNC 1986, nr 4, poz. 81; wyrok SN z dnia 20 czerwca 2018 r., I PK 80/17, OSNP 2019, nr 2, poz. 16.

dnia, w którym powinno ono zostać pierwotnie złożone, do dnia jego złożenia (o ile je w ogóle później złoży), czyli od dnia 14 maja do dnia ewentualnego złożenia. Powstaje jednak pytanie, jak można utracić wynagrodzenie z datą wsteczną, tym bardziej że zostało ono już wypłacone⁵⁷. Co więcej, w połączeniu z przepisem regulującym drugą sankcję okazuje się, że jest to praktycznie niewykonalne. Po co w ogóle składać takie oświadczenie po upływie dodatkowego terminu, skoro zgodnie z art. 24k ust. 3 u.s.g. w razie niezłożenia oświadczenia już w terminie podstawowym, tj. 14 maja, zastępca powinien zostać odwołany bez zachowania okresów wypowiedzenia. Jak zatem takie spóźnione złożenie oświadczenia może go uchronić przez dalszą utratą wynagrodzenia, skoro jego stosunek zatrudnienia powinien już ustać. Z tego samego powodu rodzi się również pytanie o to, po co w ogóle przewiduje się sankcję utraty wynagrodzenia, która uruchamia się dopiero po bezskutecznym upływie dodatkowego terminu z mocą wsteczną, jeżeli w myśl art. 24k ust. 3 u.s.g. stosunek pracy powinien być już w tym czasie rozwiązany.

Pewnego rodzaju wskazówką do udzielenia odpowiedzi na powyższe pytania okazuje się dalsza treść art. 24k ust. 3 u.s.g., w myśl którego odpowiedni podmiot (czyli wójt, którego funkcję w omawianym przypadku pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów) dokonać tego powinien najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia. Czyli, skoro termin we wskazywanym powyżej przykładzie minął 14 maja, to najpóźniej powinno to nastąpić po upływie 13 czerwca. Może to więc być również i wcześniej, każdego dnia licząc od pierwszego do trzydziestego, a najpóźniej po jego upływie. „Najpóźniej po” jednak nie oznacza jednego konkretnego dnia (tj. określonych 24 godzin) następującego bezpośrednio po 30. dniu. „Najpóźniej po” nie jest także synonimem takich zwrotów jak „niezwłocznie” czy „natychmiast”, które też nie są doskonałe, ale przynajmniej wskazują na termin dokonania tej czynności, sugerujący, że ma to nastąpić szybko (takimi terminami posługuje się ustawodawca np. w art. 35 k.p.a.). Problem bowiem w tym, że sam zwrot „najpóźniej po” nie określa czasu, w którym dana czynność ma nastąpić. Dlatego też żeby wskazywać jakieś mierzalne granice czasowe, musi obok niego znaleźć się dookreślenie, takie jak „do”, „w ciągu”, które otwiera i zamyka przedział czasowy. Zatem „najpóźniej po” oznacza tyle co w ciągu 30 dni od dnia upływu terminu do złożenia oświadczenia, a najpóźniej – po ich upływie. A więc jeżeli odwołanie nie nastąpiło w trakcie 30-dniowego terminu, to musi ono nastąpić po jego upływie, co może mieć miejsce w każdym następnym dniu, bez określenia końcowego terminu granicznego. Zatem w omawianym powyżej przykładzie mogłoby to mieć miejsce równie dobrze i w lipcu czy nawet sierpniu, w każdym razie do ostatniego dnia płynącego wypowiedzenia. Z tym dniem bowiem i tak nastąpi już rozwiązanie stosunku pracy zastępcy wójta.

Dokonując więc literalnej wykładni art. 24k ust. 3 u.s.g., można dojść do wniosku, że chociaż odwołanie jest sankcją za niezłożenie oświadczenia w podstawowym terminie, to będzie mogło do niego dojść – z uwagi na użycie zwrotu „najpóźniej po” – także dopiero po upływie dodatkowego 14-dniowego terminu. Dlatego też mimo że intencje prawodawcy wydają się oczywiste, lepiej byłoby, gdyby posłużył się on w tym przypadku formułą „najpóźniej do upływu 30. dnia” lub „w ciągu 30 dni”, a nie „po upływie”, albo „pierwszego dnia po upływie” lub przynajmniej „niezwłocznie po upływie 30 dni”. W związku z tym w celu uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości przepisy te powinny być jak najszybciej zmienione.

⁵⁷ Szerzej na ten temat zob.: B. Cudowski, *Utrata wynagrodzenia przez pracownika samorządowego jako sankcja prawa pracy – o przepisach antykorupcyjnych w ustawach samorządowych*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 1-2, s. 25 i n. oraz wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., II GSK 72/06, LEX nr 266385.

Najistotniejsze jest jednak to, że przedstawiona powyżej interpretacja dokonana została w sposób bardzo ścisły i przeczy głównemu celowi, dla którego wprowadzony został art. 24h ust. 5a u.s.g. Zakładając racjonalność ustawodawcy, wydaje się zatem konieczne przyjęcie, że brak odpowiedniego dostosowania treści art. 24h ust. 3 u.s.g. do dodanego w roku 2008 art. 24h ust. 5a u.s.g. stanowi oczywiste niedopatrzenie prawodawcy. Jego zamierzonym celem było bowiem wyeliminowanie automatyzmu stosowania sankcji za niezłożenie oświadczenia majątkowego w ustawowo określonym terminie i stworzenie zobowiązanemu szansy naprawienia swego „błędu”. Dzięki temu – przy założeniu, że spóźniony zastępca wójta złoży oświadczenie w dodatkowo wyznaczonym terminie – nie utraci on w okresie biegnącego wypowiedzenia swojego wynagrodzenia (nie znajdzie bowiem zastosowania sankcja łagodniejsza), ale i także nie dojdzie do natychmiastowego rozwiązania jego stosunku pracy, co w analizowanym przypadku nastąpi dopiero z upływem okresu wypowiedzenia.

ZAKOŃCZENIE

Reasumując całość rozważań, stwierdzić należy, że zrzeczenie się mandatu przez wójta w sposób istotny wpływa na stosunek pracy jego zastępcy. Po pierwsze, jest z mocy prawa równoznaczne z jego odwołaniem, które wywołuje podwójny skutek: w sferze ustrojowo-organizacyjnej pozbawia go natychmiast zajmowanego dotychczas stanowiska, zaś w sferze prawa praca uruchamia bieg okresu wypowiedzenia prowadzącego do rozwiązania jego stosunku pracy. Po drugie, obydwie te skutki następują już w dniu samego zrzeczenia się przez wójta mandatu, które z mocy prawa skutkuje w tym samym momencie jego wygaśnięciem, mimo że konieczne jest jeszcze potwierdzenie tej okoliczności postanowieniem komisarza wyborczego, wydawanym w terminie 14 dni od dnia, w którym wójt dokonał pisemnego zrzeczenia się sprawowanego przez siebie mandatu. Po trzecie, odwołanie zastępcy będące następstwem zrzeczenia się mandatu przez wójta rodzi po stronie jego zastępcy obowiązek złożenia tzw. końcowego oświadczenia majątkowego. Zadośćuczynić temu obowiązkowi powinien on w dniu odwołania ze stanowiska, według stanu na ten dzień, a nie dopiero w dniu rozwiązania stosunku pracy, które nastąpi z upływem okresu równego okresowi wypowiedzenia. Jeżeli jednak zastępca nie złożyłby tego oświadczenia w ustawowo określonym terminie, zastosowanie znajdzie art. 24h ust. 5a u.s.g., który powinien gwarantować mu brak automatyzmu w zakresie stosowania sankcji za niezłożenie oświadczenia w terminie. Sankcjami tymi są utrata wynagrodzenia oraz odwołanie równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p., które powinno być dokonane, mimo że wcześniej już nastąpiło odwołanie zastępcy z mocy prawa, tyle tylko że równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę. Mając na uwadze cel wprowadzenia regulacji zamieszczonej w treści art. 24h ust. 5a u.s.g., należy jednak przyjąć, że wbrew jego literalnemu brzmieniu dopiero niezłożenie oświadczenia w dodatkowo wyznaczonym czternastodniowym terminie powinno wywoływać wskazane skutki prawne. W przeciwnym bowiem razie podważona zostałaby, leżąca u podstaw całego systemu, racjonalność ustawodawcy. Z uwagi jednak na brak jednoznacznie brzmiących przepisów należałoby zadbać o to, aby zastępca wójta złożył oświadczenie w ustawowo wskazanym terminie, czyli w dniu odwołania ze stanowiska. W przeciwnym bowiem razie możliwe są różne interpretacje, aczkolwiek niesłuszne moim zdaniem, gdyż sprzeczne z głównym celem, jaki przyświecał ustawodawcy wprowadzającemu art. 24h ust. 5a u.s.g.

Bibliografia

Literatura:

- Chmielnicki P., *Rozstrzygnięcie nadzorcze i zarządzenie zastępcze: alternatywa czy współwystępowanie*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 7-8.
- Cudowski B., *Utrata wynagrodzenia przez pracownika samorządowego jako sankcja prawa pracy – o przepisach antykorupcyjnych w ustawach samorządowych*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 1-2.
- Cyrankiewicz M., *Zdanie odrębne*, „Wspólnota” 2006, nr 47.
- Ćwiertniak B.M., *Komentarz do art. 68 Kodeksu pracy*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. I: Art. 1-113, red. K.W. Baran, Warszawa 2020.
- Ćwiertniak B.M., *Komentarz do art. 71 kodeksu pracy*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. I: Art. 1-113, red. K.W. Baran, Warszawa 2020.
- 6.Dąbrówka A., Geller E., Turczyn R., *Słownik synonimów*, Warszawa 1993.
- Dolnicki B., *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1-2.
- Dolnicki B., *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1-2.
- Gurdek M., *Obowiązek wezwania zobowiązanego i wyznaczenia mu dodatkowego terminu do złożenia oświadczenia majątkowego – zagadnienia wprowadzające*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 2.
- Gurdek M., *Obowiązek wezwania zobowiązanego i wyznaczenia mu dodatkowego terminu do złożenia oświadczenia majątkowego – szczegółowa analiza problemu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 3.
- Gurdek M., *Podmioty uprawnione do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w kadencji 2010-2014*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 9.
- Gurdek M., *Status prawny zastępcy wójta*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 7-8.
- Gurdek M., *Utrata mandatu radnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 10.
- Gurdek M., *Wybory uzupełniające do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4.
- Jaśkowski K., [w:] *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy*, K. Jaśkowski, E. Maniewska, LEX/el. 2013.
- Jerominek M., *Wygaśnięcie mandatu wójta a ważność zawartej przez niego umowy*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.
- Kisiel W., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.
- Muszalski W., *Komentarz do art. 71 kodeksu pracy*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. W. Muszalski, Warszawa 2001.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000.
- Piskorz-Ryń A., *Zastępca wójta zostaje, czy odchodzi?*, „Wspólnota” 2006, nr 42.
- Pitera J., *Ustawowe przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 11.
- Plażek S., *Władze gminy*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004.
- Plażek S., *Sytuacja prawna zastępcy wójta jako pracownika*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 8.
- Plażek S., *Niezłożenie oświadczenia w terminie musi być zawinione*, „Wspólnota” 2007, nr 17.

Plażek S., *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.

Rabska T., *Politycy czy profesjonaliści w samorządzie terytorialnym?*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 12.

Skoczyła A., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.

Skwarło R., *Czas na oświadczenia majątkowe*, <https://www.prawo.pl/samorząd/czas-na-oswiadczenia-majatkowe,78839.html> [dostęp: 24 lutego 2021].

Szewc A., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, Warszawa 2000.

Wierzbica A., *Status prawny zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 5.

Wierzbica A., *Terminy składania oświadczeń majątkowych powinny być zmienione*, <http://www.samorząd.lex.pl/czytaj/-/artykul/terminy-sklada-oswiadczen-majatkowych-powinny-byc-zmienione/print> [dostęp: 24 lutego 2021].

Woś T., *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.)*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 256, ze zm.).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r., poz. 1320, ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 920, ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 1668, ze zm.).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 741).

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

Ustawa z dnia 5 września 2008 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 180, poz. 1111).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1282, ze zm.).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2020, poz. 1319, ze zm.).

Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 217, poz. 1281).

Orzeczenia:

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, OTK-A 2007, nr 3, poz. 26.

Orzeczenia Sądy Najwyższego

Wyrok SN z dnia 27 lipca 1976 r., I PRN 49/76, OSPiKA 1977, nr 4, poz. 72.

Wyrok SN z dnia 27 marca 1979 r., I PRN 26/79, OSPiKA 1980, nr 10, poz. 193.

Uchwała SN z dnia 27 sierpnia 1985 r., III PZP 30/85, OSNC 1986, nr 4, poz. 81.

Wyrok SN z dnia 4 sierpnia 1994 r., I PRN 50/94, OSNCP 1994, nr 12, poz. 1936.

Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 1999 r., I PKN 1/99, OSNP 2001, nr 5, poz. 144.

Wyrok SN z dnia 15 października 1999 r., I PKN 245/99, OSNP 2001, nr 5, poz. 144.

Wyrok SN z dnia 7 lutego 2001 r., I PKN 240/00, OSNP 2002, nr 21, poz. 518.

Uchwała SN z dnia 5 kwietnia 2007 r., I PZP 4/07, OSNP 2007, nr 23-24, poz. 340.

Wyrok SN z dnia 26 kwietnia 2011 r., II PK 302/10, OSNP 2012, nr 17-18, poz. 215.

Wyrok SN z dnia 5 czerwca 2012 r., II PK 264/11, M.P.Pr 2012, nr 12, s. 646–649.

Wyrok SN z dnia 20 czerwca 2018 r., I PK 80/17, OSNP 2019, nr 2, poz. 16.

Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2000 r., II SA 119/00, LEX nr 54145.

Uchwała NSA z dnia 23 października 2000 r., OPS 13/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 50.

Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2005 r., OSK 1417/04, LEX nr 169440.

Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., II GSK 72/06, LEX nr 266385.

Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2008 r., II OSK 1694/07, LEX nr 463949.

Wyrok NSA z dnia 3 marca 2008 r., II OSK 1844/07, LEX nr 507888.

Wyrok NSA z dnia 10 marca 2008 r., II OSK 1775/07, LEX nr 507887.

Wyrok NSA z dnia 10 marca 2008 r., II OSK 1814/07, LEX nr 507889.

Wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r., II OSK 334/08, LEX nr 507896.

Wyrok NSA z dnia 6 maja 2009 r., II OSK 46/09, NZS 2009, nr 3, s. 48.

Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 r., II OSK 2821/13, LEX nr 1457710.

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 czerwca 2006 r., III Sa/Lu 140/06, www.lublin.uw.gov.pl/wyroki.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2017 r., IV SA/Wr 363/17, LEX nr 238851.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 grudnia 2017 r., IV SA/Gl 108/17, LEX nr 2434852.

Orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych

Uchwała RIO w Łodzi z dnia 21 maja 2001 r., 21/146/2001, OSS 2001, nr 4, poz. 133.

Uchwała RIO w Krakowie z dnia 20 czerwca 2012 r., NZS 2012, nr 4, s. 61.

Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 6 czerwca 2001 r., PR 0911/107/2001, OSS 2001, nr 4, poz. 126.