Pozycja ustrojowa przewodniczącego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa są organami stanowiącymi i kontrolnymi odpowiednio gminy, powiatu i samorządu województwa. Ponieważ są to organy kolegialne, dlatego muszą mieć przewodniczącego, który będzie kierował ich pracami. Powstaje pytanie czy przewodniczący organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest jedynie koordynatorem działalności tego organu, czy też zakres jego kompetencji jest szerszy. Rozważenia wymaga, czy pozycja przewodniczącego rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku województwa może cechować się jakimś stopniem autonomii.

I. Podstawa prawna

Omawiana problematyka została uregulowana w kilku aktach prawnych, tj. w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372; dalej u.s.g.), w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 920; dalej u.s.p.), w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668; dalej u.s.w.), a także w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1282; dalej u.p.s.). Przepisy zamieszczone w wymienionych aktach prawnych zawierają wiele postanowień determinujących pozycję ustrojową przewodniczącego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Niemniej kwestie szczegółowe powinny zostać uregulowane odpowiednio w statucie gminy, statucie powiatu oraz statucie województwa.

II. Kierowanie pracami rady (sejmiku)

Ustawodawca jednoznacznie określił, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady (sejmiku) oraz prowadzenie obrad rady (sejmiku) (art. 19 ust. 2 u.s.g., art. 14 ust. 3 u.s.p., art. 20 ust. 3 u.s.w.). Przywołane przepisy wszystkich trzech ustaw ustrojowych nie mówią o kompetencjach, lecz o zadaniach przewodniczącego. Zatem położono akcent na rolę służebną przewodniczącego wobec rady (sejmiku). Powyższe zadania zostały określone jako „wyłączne", co mogłoby

sugerować, że przewodniczący nie może podejmować innych działań.

Organizowanie pracy rady (sejmiku) polega w szczególności na ustaleniu porządku obrad wraz z projektami uchwał. Przewodniczący zwołuje sesje rady (sejmiku) w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał (art. 20 ust. 1 u.s.g., art. 15 ust. 1 u.s.p., art. 21 ust. 1 u.s.w.). Zawiadomienia otrzymują nie tylko radni, ale także inne osoby uprawnione do udziału w obradach (np. art. 37a u.s.g.).

Prowadzenie obrad rady (sejmiku) polega między innymi na stwierdzeniu quorum, na wywoływaniu kolejnych punków porządku obrad, wyznaczeniu protokolanta, ustaleniu listy mówców i czasu wypowiedzi, sprawowaniu policji sesyjnej, zarządzaniu i przeprowadzeniu głosowań nad projektami uchwał. Przewodniczący otwiera, przerywa, odracza oraz zamyka posiedzenie rady (sejmiku).

Obowiązki organizatorskie przewodniczącego nie ograniczają się tylko do przygotowania i zwołania sesji oraz prowadzenia obrad. Do jego zadań należy także koordynowania prac komisji i działań klubów radnych. Formą organizacji pracy rady (sejmiku) jest m.in. wyznaczenie wiceprzewodniczącego do wykonywania zadań przewodniczącego (art. 19 ust. 2 u.s.g., art. 14 ust. 3 u.s.p., art. 20 ust. 3 u.s.w.). Nadto radni swoje interpelacje i zapytania składają na piśmie do przewodniczącego rady, który przekazuje je niezwłocznie wójtowi (art. 24 ust. 6 u.s.g.), staroście (art. 21 ust. 12 u.s.p.), lub marszałkowi województwa (art. 23 ust. 8 u.s.w.).

W ramach organizacji prac rady (sejmiku) przewodniczący jest uprawniony do analizy korespondencji adresowanej do rady i komisji oraz kierowania jej do zbadania i zaopiniowania przez właściwą komisję rady (sejmiku). Jednakże w kompetencjach przewodniczącego rady nie mieści się przekazywanie pism według właściwości innym organom, gdyż przewodniczący nie jest organem gminy i nie może reprezentować jej na zewnątrz (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 3 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Go 795/20).

Powyższe obowiązki przewodniczącego wskazują na usługowy charakter jego funkcji w stosunku do rady (sejmiku). Opisane zadania przewodniczącego mają charakter materialno-techniczny i porządkowy.

Trzeba też zaznaczyć, że w statutach gmin dość często pojawia się uprawnienie przewodniczącego polegające na „czuwaniu nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu". Taka kompetencja wykracza poza ramy zadań przewodniczącego rady określonych w art. 19 ust. 2 u.s.g., bowiem mandat radnego nie ogranicza się tylko do udziału w pracach rady gminy, ani nie mieści się w zakresie zadań lub kompetencji wyznaczonych przewodniczącemu przez inne przepisy ustawowe (wyrok WSA w Poznaniu z 7 listopada 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 674/19).

III. Przyjmowanie oświadczeń majątkowych od radnych

Katalog zadań przewodniczącego jest szerszy niż tylko organizowanie pracy rady (sejmiku). Szczególnym obowiązkiem przewodniczącego jest odbieranie od radnych oświadczeń majątkowych wraz z kopią zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni (art. 24h ust. 3 pkt 1 u.s.g., art. 25c ust. 3 pkt 1 u.s.p., art. 27c ust. 3 pkt 1 u.s.w.). Jeżeli radny nie złożył oświadczenia majątkowego w zakreślonym terminie, przewodniczący wzywa go do jego niezwłocznego złożenia i wyznacza dodatkowy czternastodniowy terminu na złożenie oświadczenia.

Wezwanie trzeba wystosować w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminy przez radnego (art. 24h ust. 5a u.s.g., art. 25c ust. 5a u.s.p., art. 27c ust. 5a u.s.w.). Zadaniem przewodniczącego jest przeprowadzenie analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym radnego (art. 24h ust. 6 u.s.g., art. 25c ust. 6 u.s.p., art. 27c ust. 6 u.s.w.). Przewodniczący jest uprawniony do porównania treści analizowanego oświadczenia majątkowego oraz załączonej kopii zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) z treścią uprzednio złożonych oświadczeń majątkowych oraz z dołączonymi do nich kopiami zeznań o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT).

Nadto przewodniczący przekazuje jeden egzemplarz oświadczenia majątkowego urzędowi skarbowemu właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania radnego (art. 24h ust. 6 u.s.g., art. 25c ust. 6 u.s.p., art. 27c ust. 6 u.s.w.). Przekazuje również kopie oświadczeń majątkowych radnych odpowiednio: wójtowi, staroście albo marszałkowi województwa (art. 24i ust. 2 u.s.g., art. 25d ust. 2 u.s.p., art. 27d ust. 2 u.s.w.).

W przypadku podejrzenia, że osoba składająca oświadczenie majątkowe podała w nim nieprawdę lub zataiła prawdę, przewodniczący rady (sejmiku) występuje do Centralnego Biura Antykorupcyjnego z wnioskiem o kontrolę jej oświadczenia majątkowego (art. 24h ust. 9 u.s.g., art. 25c ust. 9 u.s.p., art. 27c ust. 9 u.s.w.). Przewodniczący przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 30 października każdego roku, informację o: a) osobach, które nie złożyły oświadczenia majątkowego lub złożyły je po terminie, b) nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach majątkowych wraz z ich opisem i wskazaniem osób, które złożyły nieprawidłowe oświadczenia, c) działaniach podjętych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w analizowanych oświadczeniach majątkowych (art. 24h ust. 12 u.s.g., art. 25c ust. 12 u.s.p., art. 27c ust. 12 u.s.w.).

IV. Podejmowanie czynności z zakresu prawa pracy

Istotne znaczenie ma okoliczność, że przewodniczący rady (sejmiku) wykonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec odpowiednio: wójta, starosty lub marszałka województwa, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy (art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2, art. 10 ust. 2 u.p.s.). Jednak tak istotny element stosunku pracy jak wynagrodzenie wójta, starosty lub marszałka województwa ustalane jest w drodze uchwały rady (sejmiku). Pozostałe czynności z zakresu prawa pracy (np. udzielenie urlopu) wykonuje wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa osoba zastępująca lub sekretarz gminy, powiatu albo województwa.

Do kompetencji przewodniczącego należy także wystawienie delegacji służbowej radnemu. Zgodnie z § 2 i 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31.07.2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. z 2000 r. Nr 66 poz. 800), przewodniczący rady gminy określa radnemu zadanie wykonywane w ramach podróży służbowej, termin i miejsce jego wykonywania oraz miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej radnego, a także środek transportu właściwy do odbycia podróży służbowej przez radnego. Analogiczne uprawnienia posiada przewodniczący rady powiatu na mocy § 2 i 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca

2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu (Dz. U. z 2000 r. Nr 66 poz. 799), a także przewodniczący sejmiku na mocy § 2 i 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych województwa (Dz. U. z 2000 r. Nr 66 poz. 798).

Ponieważ w gminie organem wykonawczym jest organ monokratyczny, dlatego ustawodawca wprowadził szczególne rozwiązania na wypadek przeszkody w wykonywaniu zadań przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Przewodniczący rady gminy zobowiązany jest w terminie 48 godzin od powzięcia wiadomości o zaistnieniu przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta (spowodowanej tymczasowym aresztowaniem, odbywaniem kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne, odbywaniem kary aresztu, niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni albo zawieszeniem w czynnościach służbowych), poinformować wojewodę o zaistnieniu takiej okoliczności i o przejęciu zadań i kompetencji wójta przez zastępcę albo pierwszego zastępcę albo o konieczności wyznaczenia osoby, która przejmie wykonywanie zadań i kompetencji wójta w związku z niepowołaniem zastępcy albo pierwszego zastępcy albo przemijającą przeszkodą w wykonywaniu zadań i kompetencji przez zastępcę albo pierwszego zastępcę (art. 28g ust. 7 u.s.g.). Sąd informuje przewodniczącego rady o wezwaniu wójta do odbycia kary pozbawienia wolności albo aresztu (art. 28g ust. 5 u.s.g.). Podobnie sąd lub prokurator przesyła przewodniczącemu rady postanowienie o zastosowaniu środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia wójta w czynnościach służbowych (art. 28g ust. 5a u.s.g.).

V. Rola przewodniczącego w procesie uchwałodawczym

Rada (sejmik) jest organem stanowiącym, zatem podstawowym zadaniem takiego organu jest podejmowanie uchwał i stanowienie przepisów. Zgodnie przyjmuje się, że wszystkie uchwały są podpisywane przez przewodniczącego. Jednak regulacja ustawowa w tym zakresie jest niepełna. W przypadku uchwał rady gminy obwiązek ich podpisania przez przewodniczącego powinien wynikać ze statutu gminy. Natomiast obowiązek podpisania uchwały podjętej przez radę powiatu lub sejmik województwa, która to uchwała ma rangę aktu prawa miejscowego, wynika wprost z art. 43 ust. 2. u.s.p. i art. 89 ust. 2 u.s.w. Przewodniczący rady (sejmiku) niezwłocznie po uchwaleniu aktu prawa miejscowego kieruje uchwałę do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Akt prawa miejscowego, jako przepis powszechnie obowiązujący na określonym obszarze, wymaga ogłoszenia w celu nabycia mocy prawnej.

W praktyce przewodniczący rady (sejmiku) podpisuje wszystkie uchwały wydane przez radę (sejmik), gdyż w ten sposób potwierdza podjęcie uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego mogą podlegać weryfikacji w trybie nadzoru sprawowanego przez wojewodę oraz regionalną izbę obrachunkową. Zgodnie z art. 98 ust. 3a u.s.g. do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały rady gminy, uprawniona jest rada gminy. Analogicznie do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały rady powiatu (sejmiku województwa), uprawniona jest rada powiatu

(sejmik województwa) (art. 85 ust. 3a u.s.p., art. 86 ust. 2a u.s.w.).

Rozstrzygając problem, który organ reprezentuje gminę przed sądem administracyjnym w przypadku złożenia skargi na uchwałę rady gminy Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale NSA (7) z 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12 (publ. ONSAiWSA 2013/2/21), uznał, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową ma wójt (burmistrz, prezydent miasta). W uzasadnieniu powyższej uchwały NSA wskazał, że przepis art. 98 ust. 3a u.s.g. nie wprowadza dualizmu w reprezentowaniu gminy, gdyż reprezentacja ta został powierzona wyłącznie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Dlatego w przypadku skargi rady gminy na rozstrzygniecie nadzorcze, przewodniczącego rady gminy nie należy traktować jako sui generis pełnomocnika rady, gdyż gminę reprezentuje przed sądem wójt (burmistrz, prezydent miasta). NSA za rozstrzygający uznaje przepis art. 31 u.s.g., który stanowi, że wójt reprezentuje gminę na zewnątrz. Niemniej trzeba zaznaczyć, że orzecznictwo sądów administracyjnych nie jest jednolite w tym zakresie.

Ponieważ reprezentantem powiatu jest starosta (art. 34 ust. 1 u.s.p.), a reprezentantem samorządu województwa jest marszałek województwa (art. 43 ust. 1 u.s.w.), dlatego należałoby przyjąć, że to wymienione organy reprezentują powiat i samorząd województwa przed sądami administracyjnymi w sprawach ze skargi na uchwałę rady powiatu lub sejmiku województwa. To samo dotyczy spraw zainicjowanych skargą na rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące uchwały rady powiatu lub sejmiku województwa.

VI. Zakres poleceń służbowych wydawanych przez przewodniczącego

Począwszy od 31.01.2018 r. przewodniczący rady (sejmiku) otrzymał nowe uprawnienia. Otóż przewodniczący rady (sejmiku) w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy, starostwa lub urzędu marszałkowskiego wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady (sejmiku), komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady (sejmiku) wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa wyżej (art. 21a u.s.g., art. 19a u.s.p., art. 21a u.s.w.).

W opisanej sytuacji pojawia się możliwość kolizji z uprawnieniami wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa. W pewnym zakresie spraw występuje dualizm podmiotów legitymowanych do wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędów.

Kierownikiem urzędu gminy (miasta) jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), który nadaje w drodze zarządzenia regulamin organizacyjny urzędu, określając jego organizację i zasady funkcjonowania. Nadto wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu (art. 33 ust. 2, 3 i 5 u.s.g.).

Organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny uchwalany przez zarząd powiatu (art. 32 ust. 2 pkt 5, art. 35 ust. 1 u.s.p.). Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa (art. 35 ust. 2 u.s.p.).

Do zadań zarządu województwa należy w szczególności uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego

(art. 41 ust. 2 pkt 7 u.s.w.). Pracę urzędu marszałkowskiego organizuje marszałek województwa w ramach wyznaczonych regulaminem. Poza tym marszałek województwa jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego i zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu (art. 43 ust. 1, 3 u.s.w.).

Na tle przywołanych regulacji prawnych należy stwierdzić, że to wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu oraz zarząd województwa decydują samodzielnie, czy w ramach urzędu zostanie wydzielone biuro przeznaczone do obsługi rady (sejmiku), czy też wyznaczone będą jedynie samodzielne stanowiska pracy w poszczególnych wydziałach (referatach) przeznaczone do obsługi rady (sejmiku). W tym zakresie przewodniczący rady (sejmiku) nie ma żadnych uprawnień.

Niemniej przewodniczący rady (sejmiku) w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy, starostwa lub urzędu marszałkowskiego wykonującym zadania związane z funkcjonowaniem rady (sejmiku), komisji i radnych. O tym, który pracownik zostanie wyznaczony do wykonywania zadań organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem rady (sejmiku), komisji i radnych, decyduje kierownik urzędu, który wyznacza zakres obowiązków każdego pracownika. Również kierownik urzędu, jako organizator pracy urzędu, określa ilość pracowników „oddelegowanych" do obsługi rady (sejmiku).

Na tak zarysowanym tle widoczne staje się, że nowe kompetencje przewodniczącego rady (sejmiku), dotyczące wydawania poleceń służbowych, nie zmieniają jego pozycji w sposób istotny. Po pierwsze, przewodniczący może wydać polecenie służbowe urzędnikowi tylko w przedmiocie realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem rady (sejmiku), komisji i radnych. Po drugie, nie jest tak, że wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz marszałek województwa tracą swoje uprawnienia do wydawania poleceń służbowych. Pojawia się w tym obszarze dualizm, który może skutkować tym, że urzędnik otrzyma wykluczające się polecenia służbowe od dwóch przełożonych służbowych, tj. przewodniczącego rady (sejmiku) oraz kierownika urzędu. Ustawodawca nie wskazuje czyje polecenie należy wykonać w pierwszej kolejności. Z drugiej strony do obowiązków pracownika samorządowego należy sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego (art. 25 ust. 1 u.p.s.).

Niemniej pewne wskazówki można w tej kwestii odnaleźć art. 25 ust. 2 u.p.s. Przepis ten stanowi, że jeżeli pracownik samorządowy jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on obowiązany poinformować o tym na piśmie swojego bezpośredniego przełożonego. W przypadku pisemnego potwierdzenia polecenia pracownik jest obowiązany je wykonać, zawiadamiając jednocześnie kierownika jednostki, w której jest zatrudniony. Pracownik samorządowy nie wykonuje polecenia, jeżeli jest przekonany, że prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub groziłoby niepowetowanymi stratami, o czym niezwłocznie informuje kierownika jednostki, w której jest zatrudniony (art. 25 ust. 3 u.p.s.).

Wobec tego można przyjąć, że przewodniczący rady (sejmiku) w stosunku do urzędnika, któremu powierzono zadania związane z funkcjonowaniem rady (sejmiku), komisji i radnych, będzie pełnił funkcję bezpośredniego przełożonego. Oznacza to, że taki pracownik samorządowy powinien wykonywać ustne lub pisemne polecenia przewodniczącego rady (sejmiku). Niemniej, jeśli pracownik uzna, że polecenie jest bezprawne lub zawiera znamiona pomyłki, wówczas powinien o tym zdarzeniu

poinformować wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa. Rozstrzygniecie tej kwestii należy bowiem do kierownika jednostki. Jego polecenie ma pierwszeństwo przed poleceniem bezpośredniego przełożonego, czyli przewodniczącego rady (sejmiku). Natomiast w sytuacji, gdy przewodniczący rady (sejmiku) wydaje legalne i racjonalne polecenia służbowe pracownikowi samorządowemu „oddelegowanemu" do obsługi rady (sejmiku), to nie ma powodu, aby kierownik jednostki formułował przeciwne polecenia.

Należy zwrócić uwagę, że wydawanie poleceń należy do podstawowych uprawnień pracodawcy, który w ten sposób kieruje procesem pracy. Do pracodawcy należy także nawiązanie, zmiana i rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem, ustalenie wysokości wynagrodzenia, przyznawanie premii, nagród, udzielanie urlopu, czy też nakładanie kar porządkowych, jak również nakazanie wykonania czynności pracowniczych w godzinach nadliczbowych. Wobec powyższego pozycja kierownika jednostki wobec pracownika samorządowego „oddelegowanego" do obsługi rady (sejmiku) jest silniejsza, niż pozycja przewodniczącego rady (sejmiku), który uzyskał jedynie możliwość wydawania poleceń służbowych. Nadto przewodniczący rady (sejmiku) może wydawać polecenia tylko w granicach swoich kompetencji, a także w granicach przewidzianych przepisami prawa i aktami wewnątrzzakładowymi (regulaminem organizacyjnym).

Należy uznać, że przewodniczący rady gminy (sejmiku) jako bezpośredni przełożony pracownika samorządowego dokonuje okresowej oceny pracowników na piśmie (art. 27 ust. 1 i 2 u.p.s.). Gdyby jednak obowiązki pracownika były podzielone pomiędzy obsługę funkcjonowania rady (sejmiku), a inne zadania, to wówczas regulamin organizacyjny powinien precyzować, kto będzie dokonywał okresowej oceny pracownika. Pracownikowi samorządowemu od dokonanej oceny przysługuje odwołanie do kierownika jednostki (art. 27 ust. 5 u.p.s.). Możliwość dokonywania oceny pracownika samorządowego wyznaczonego do realizowania zadań związanych z funkcjonowaniem rady (sejmiku), komisji i radnych, tworzy pewne formalne gwarancje egzekwowania wydanych przez przewodniczącego poleceń służbowych.

Omawiana instytucja jest mocno niedoskonała choćby z tego powodu, że ustawa zabrania zatrudniać radnego (przewodniczącego) w urzędzie, a polecenia służbowe – co do zasady – wydawane są w ramach stosunku pracy w celu konkretyzacji obowiązków pracownika. Dlatego przyjęte rozwiązanie należy uznać za wyraz kompromisu. Stanowi ono odpowiedź na postulaty, aby organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został wyposażony we własny aparat pomocniczy. W chwili obecnej nie jest dopuszczalne utworzenie na potrzeby obsługi funkcjonowania rady (sejmiku) kancelarii czy biura jako odrębnego zakładu pracy podporządkowanego przewodniczącemu rady (sejmiku).

Należy uznać, że aktualny stan prawny spełnia należycie zakładane cele. Urząd gminy (miasta), starostwo oraz urząd marszałkowski stanowią jeden aparat administracyjny, przy pomocy którego swoje zadania wykonują zarówno organy wykonawcze, jak i organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Nie ma potrzeby wyodrębniania kolejnych struktur organizacyjnych, tym bardziej, że na szczeblu gminy działają także urzędy stanu cywilnego.

VII. Uwagi końcowe

Dokonując oceny pozycji przewodniczącego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy podkreślić, że pełni on funkcję usługową w stosunku do rady (sejmiku). Przewodniczący nie jest odrębnym organem, lecz radnym, któremu powierzono zadanie organizowania prac rady (sejmiku). Struktura ustrojowa gminy, powiatu i samorządu województwa jest trwale i jednoznacznie uregulowana. Tworzą ją organ wykonawczy oraz organ stanowiący i kontrolny. Ustawodawca nie pozostawił miejsca na kreowanie jakiegoś trzeciego ośrodka władzy.

Rola przewodniczącego polega na zagwarantowaniu sprawnej działalności rady (sejmiku). Wszystkie dodatkowe kompetencje przewodniczącego powiązane są z funkcjonowaniem rady (sejmiku), komisji i radnych. Nowe kompetencje przewodniczącego mają wzmacniać pozycję rady (sejmiku), a nie samego przewodniczącego. W podobny sposób rangę organu stanowiącego wzmocniono poprzez przyznanie radnym indywidualnych uprawnień kontrolnych oraz prawa do składania interpelacji i zapytań.

OBSERWATORIUM EKONOMICZNO SPOŁECZNE

Opracował: dr Krzysztof Świderski, radca prawny

Materiał przygotowany przez OBSERWATORIUM EKONOMICZNO-SPOŁECZNE

Obserwatorium Ekonomiczno-Społeczne jest niezależnym oraz apolitycznym Think-Tankiem działającym na obszarze Polski, którego prace zostały zapoczątkowane w 2020 roku.
Zostało powołane w celu prowadzenia działalności naukowo-badawczej, analitycznej, wydawniczej, popularyzatorskiej, eksperckiej oraz edukacyjnej.

ZAPRASZAMY DO KONTAKTU