

WIOLETA BARANOWSKA-ZAJĄC

KILKA UWAG O NOWYCH KOMPETENCJACH PRZEWODNICZĄCEGO ORGANU STANOWIĄCEGO I KONTROLNEGO JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PO NOWELIZACJI SAMORZĄDOWYCH USTAW USTROJOWYCH Z 11 STYCZNIA 2018 ROKU

I. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Ustawą z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹ dokonano znaczących zmian w samorządowych ustawach ustrojowych, tj. w ustawie o samorządzie gminnym², w ustawie o samorządzie powiatowym³ i w ustawie o samorządzie województwa⁴. Ustawa nowelizująca weszła w życie 31 stycznia 2018 r., wprowadzone zaś na podstawie jej przepisów zmiany w ustawach samorządowych znajdują, zgodnie z jej art. 15, zastosowanie do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której ustawa weszła w życie, tj. do kadencji, która rozpoczęła się po wyborach samorządowych przeprowadzonych jesienią 2018 r.

Jedną ze zmian, które wprowadzono do samorządowych ustaw ustrojowych, dotyczy uprawnień przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego jednostki samorządu terytorialnego (jst). Na mocy art. 1 pkt 7, art. 2 pkt 8 i art. 3 pkt 6 ustawy nowelizującej do każdej z ustaw ustrojowych wprowadzono przepis umożliwiający wydawanie przez przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego jst poleceń służbowych pracownikom – odpowiednio – urzędu gminy, starostwa powiatowego i urzędu marszałkowskiego, wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa, ich komisji i radnych.

¹ Dz. U. 2018, poz. 130 (dalej jako: „ustawa nowelizująca” lub „ustawa z 2018 r.”).

² Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. 2019, poz. 506 ze zm. (dalej jako: u.s.g.).

³ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. 2019, poz. 511 ze zm. (dalej jako: u.s.p.).

⁴ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. 2019, poz. 512 ze zm. (dalej jako: u.s.w.). Dalej wszystkie powołane ustawy łącznie jako: „samorządowe ustawy ustrojowe” lub „ustawy ustrojowe”.

Przepisy tej ustawy ustanowiły więc nowe, nieznane dotąd, kompetencje przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego jst.

Celem artykułu jest analiza przepisów ustanawiających nowe kompetencje przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego jst w kontekście dotychczasowej jego pozycji prawnej, próba dokonania oceny tych kompetencji oraz możliwości i skutków ich wykorzystania w praktyce działania przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego jst i urzędu obsługującego taką jednostkę, a także ich wpływu na sytuację pracowników tego urzędu.

II. KOMPETENCJE PRZEWODNICZĄCEGO ORGANU STANOWIĄCEGO I KONTROLNEGO JST PRZED NOWELIZACJĄ Z 2018 ROKU

Zgodnie z rozwiązaniami prawnymi obowiązującymi w analizowanym obszarze przed nowelizacją samorządowych ustaw ustrojowych z 2018 r. zadania przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego jst polegają wyłącznie na organizowaniu pracy rady (sejmiku) oraz prowadzeniu obrad rady (sejmiku), co wynika z art. 19 ust. 2 u.s.g., art. 14 ust. 3 u.s.p. i art. 20 ust. 3 u.s.w. Ponadto przewodniczący, co wiąże się z jego funkcją organizowania prac organu stanowiącego i kontrolnego, podpisuje uchwalone przez ten organ akty prawa miejscowego oraz inne akty i kieruje je do publikacji⁵, jak również podpisuje protokoły z obrad sesji i inne dokumenty organu⁶.

Kierownictwo przewodniczącego w stosunku do obrad organu stanowiącego i kontrolnego jst wynika z kolegialnego charakteru tego organu – jak każdy organ kolegialny musi on bowiem posiadać przewodniczącego i odbywać obrady pod jego kierownictwem⁷.

W piśmiennictwie wyrażono pogląd, że przewodniczący nie jest organem jst, a jego wyłącznym zadaniem, jak podkreślił sam ustawodawca, jest sprawne organizowanie prac organu stanowiącego i kontrolnego tej jednostki i prowadzenie jego prac, w tym przewodniczenie obradom⁸. Przez pojęcie organizowania prac organu rozumie się przy tym wiele czynności, lecz głównie takich, które mają charakter materialno-techniczny⁹. Należą do nich przygotowywanie projektu obrad sesji, zawiadamianie radnych o miejscu i terminie sesji oraz wskazywanie porządku obrad, przygotowywanie dla radnych potrzebnych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady lub sejmiku. Obowiązkiem przewodniczącego jest orga-

⁵ Przedmiotowe zadanie przewodniczącego wynika jednak wprost wyłącznie z art. 43 ust. 2 u.s.p. i art. 89 ust. 2 u.s.w., nie znajduje się zatem w u.s.g., choć przewodniczącemu rady gminy także przypisuje się to zadanie i jest ono przez niego wykonywane w praktyce – zob. Augustyniak (2014): 95.

⁶ Zob. Augustyniak (2014): 94, przyp. 189.

⁷ Por. Leoński (1999): 68; zob. też Martysz (2016): 432.

⁸ Martysz (2016): 440; por. też Augustyniak (2014): 100.

⁹ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 3 listopada 2008 r., IV SA/GI 396/08, Lex nr 509626.

nizowanie sesji rady lub sejmiku jako podstawowej formuły funkcjonowania tych organów. Przez organizację sesji rozumie się ustalanie porządku obrad wraz z propozycją projektów uchwał, zwoływanie sesji oraz przygotowywanie na sesję materiałów dla radnych. Do obowiązkowych zadań przewodniczącego należy również rozstrzyganie w sprawach proceduralnych na sesji, jeżeli nie zostały rozstrzygnięte w drodze przepisów ustawowych lub statutowych, co odnosi się także do wyznaczania terminów poprawek i autopoprawek do projektów uchwał wpływających pod obrady organu stanowiącego i kontrolnego¹⁰.

Na podstawie treści statutów jst pozostają możliwe do ustalenia inne jeszcze kompetencje przewodniczącego, mieszczące się w zakresie organizowania pracy organu stanowiącego i kontrolnego oraz prowadzenia jego obrad, a zatem w obszarze czynności o charakterze głównie materialno-technicznym¹¹. Należą do nich czuwanie nad sprawnym przebiegiem sesji organu, ustalanie listy gości na sesję, zarządzanie i przeprowadzanie głosowania nad projektami uchwał, przekazywanie spraw komisjom w zakresie ich kompetencji celem opracowania lub zaopiniowania, sprawdzanie wykonania uchwał organu, przedkładanie organowi rocznej informacji z jego działalności, organizowanie funkcjonowania organu stanowiącego i kontrolnego między sesjami, przeprowadzanie właściwego głosowania podczas sesji, sprawowanie pieczy nad porządkiem i spokojem w czasie obrad, wydawanie zarządzeń porządkowych w zakresie przysługujących kompetencji, składanie oświadczeń w sprawach będących przedmiotem prac organu stanowiącego i kontrolnego, koordynowanie prac tego organu i jego komisji, czuwanie nad terminowością prac organu i jego komisji, nadawanie biegu inicjatywom uchwałodawczym, udzielanie radnym pomocy w zakresie wykonywania ich mandatu, wydawanie radnym odpowiednich dokumentów potwierdzających ich udział w pracach organu stanowiącego i kontrolnego, usprawiedliwianie nieobecności radnych na sesji lub przy pracach komisji, koordynowanie obiegu dokumentów i pośredniczenie w wymianie korespondencji, pośredniczenie w wymianie dokumentów i pism między radnymi a organem wykonawczym i reprezentowanie organu stanowiącego i kontrolnego w tym zakresie, przyjmowanie wniosków, pism, interpelacji i nadawanie im biegu według właściwości¹².

Wobec powyższego uznać można, że funkcja przewodniczącego ma względem organu stanowiącego i kontrolnego charakter usługowy¹³. Nie istnieją w związku z tym podstawy do przyznawania przewodniczącemu jakichkolwiek innych kompetencji, w tym w szczególności w statucie jst¹⁴. Czynności wchodzące w zakres „organizowania pracy rady lub sejmiku i prowadzenia obrad” tego organu mają charakter zamkniętego katalogu, co oznacza zakaz

¹⁰ Augustyniak (2014): 95.

¹¹ Por. Martysz (2018a).

¹² Augustyniak (2014): 94–95, przyp. 189 i 190.

¹³ Zob. wyrok NSA z 17 stycznia 2001 r., II SA 1525/00, Lex nr 54148; wyrok WSA w Gliwicach z 3 listopada 2008 r.

¹⁴ Martysz (2016): 440; por. też wyrok WSA w Gliwicach z 3 listopada 2008 r.

stanowienia przez organy gminy, powiatu lub województwa samorządowego postanowień rozszerzających ów katalog¹⁵.

Przewodniczącego uznaje się za organ wewnętrzny organu stanowiącego i kontrolnego jst¹⁶, który nie jest uprawniony do wykonywania innych zadań ponad te, które wskazano w ustawie i ewentualnie uszczegółowiono w statucie¹⁷. Nie może on reprezentować jednostki samorządowej na zewnątrz, kompetencja ta bowiem w gminie zastrzeżona jest dla wójta, burmistrza lub prezydenta miasta¹⁸, w powiecie zaś i w województwie – odpowiednio dla starosty i marszałka województwa¹⁹. Przewodniczący może być natomiast uprawniony do reprezentowania na zewnątrz organu stanowiącego i kontrolnego – rady lub sejmiku – jeżeli posiada stosowne upoważnienie udzielone przez ten organ, co może się zdarzyć na przykład w postępowaniu przed sądem administracyjnym, w którym przedmiotem wniesionej skargi jest działanie lub bezczynność organu stanowiącego i kontrolnego²⁰, upoważnienie zaś powinno bezwzględnie zostać udzielone w drodze uchwały, w takiej bowiem jedynie formie ów organ uprawniony jest do wyrażania swojej woli²¹. W literaturze zwrócono uwagę, że w sytuacji, w której rada lub sejmik podejmuje uchwałę o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego i upoważnia w związku z tym przewodniczącego do wniesienia skargi do sądu, wówczas przewodniczący staje się pełnomocnikiem organu. Nie można zatem w takiej sytuacji skutecznie dowodzić, że skarga wniesiona przez przewodniczącego jest niedopuszczalna²². Konieczność uzyskania upoważnienia od organu, którego przewodniczący jest członkiem, do reprezentowania go oznacza, że nie może on reprezentować tego organu w sposób samoistny – bez upoważnienia uzyskanego od organu stanowiącego i kontrolnego – gminy, powiatu bądź województwa samorządowego. Nie posiadając upoważnienia, nie jest także uprawniony do składania w imieniu takiej jednostki oświadczeń woli, podejmowania działań w charakterze oskarżyciela posiłkowego, reprezentowania jst jako pokrzywdzonego w postępowaniach karnych toczących się przeciwko jej organowi wykonawczemu²³, jak również nie ma prawa samodzielnie udzielać upoważnienia, np. radcy prawnemu²⁴.

¹⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 30 kwietnia 2009 r., NK.4.K.0911/47/2009, Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego nr 50, poz. 1256; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 4 października 2008 r., NK.4.PZ.0911-89/08, Lex nr 551557; zob. też Augustyniak (2014): 93.

¹⁶ Martysz (2016): 441; Chmielnicki (2004): 67.

¹⁷ Por. Martysz (2018a).

¹⁸ Dalej jako: wójt.

¹⁹ Zob. art. 31 u.s.g., art. 34 ust. 1 u.s.p. i art. 43 ust. 1 u.s.w.; por. też Augustyniak (2014): 98 i 99.

²⁰ Martysz (2016): 441–442.

²¹ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 10 listopada 2009 r., II SA/Ol 737/09, Lex nr 533871; wyrok NSA z 13 sierpnia 2009 r., II OSK 712/09, Lex nr 737992.

²² Tak Augustyniak (2014): 99; zob. też postanowienie NSA z 14 czerwca 2007 r., II OSK 706/07, Lex nr 360197; inaczej rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 11 czerwca 2008 r., NK.II.DJ.0911-121/08, Wspólnota 2008, 26: 30.

²³ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 29 sierpnia 2007 r., II SA/Sz 665/07, Lex nr 577941.

²⁴ Zob. wyrok NSA z 7 lutego 2006 r., II OSK 566/05, Lex nr 196704; por. też wyrok NSA z 13 sierpnia 2009 r., II OSK 712/09, Lex nr 737992.

Przewodniczący nie posiada także kompetencji do rozstrzygania skarg na działalność organu wykonawczego w rozumieniu działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego²⁵, przepisy art. 229 pkt 3–5 tego ostatniego wyraźnie bowiem wskazują na właściwość organu stanowiącego i kontrolnego w tym przedmiocie, nie zaś jego przewodniczącego. Ponadto dodane również w toku nowelizacji z 2018 r. przepisy art. 18b u.s.g., art.16a u.s.p. i art. 30a u.s.w. wskazują na obligatoryjne powołanie w ramach rady gminy, rady powiatu, jak i sejmiku województwa komisji skarg, wniosków i petycji, do której zadań w ramach organu stanowiącego i kontrolnego ma należeć rozpatrywanie, między innymi, skarg na działania organu wykonawczego. Zatem przewodniczący nie może zostać upoważniony czy wskazany w statucie jst lub innym akcie do dokonywania czynności z zakresu rozpatrywania takich skarg. W przypadku skierowania skargi do przewodniczącego powinien on przyjąć skargę, ale następnie przekazać ją do rozpatrzenia komisji skarg, wniosków i petycji oraz umieścić sprawę skargi w porządku obrad organu stanowiącego i kontrolnego, aby ten podjął w przedmiocie skargi odpowiednią uchwałę²⁶.

Na podstawie innych niż art. 19 ust. 2 u.s.g., art. 14 ust. 3 u.s.p. i art. 20 ust. 3 u.s.w. przepisów samorządowych ustaw ustrojowych ustalić można inne jeszcze szczegółowe kompetencje przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego jst, spośród których większość związana jest z organizowaniem pracy tego organu, lecz niektóre wykraczają poza zakres obowiązków związanych ściśle z organizowaniem jego pracy i wywołują skutki na zewnątrz organu²⁷. Należą do nich zwoływanie zwyczajnych i nadzwyczajnych sesji organu stanowiącego i kontrolnego wraz z dołączeniem do zawiadomienia o zwołaniu sesji porządku jej obrad wraz z projektami uchwał²⁸, wprowadzanie do porządku obrad najbliższej wyznaczonej sesji projektu uchwały na wniosek organu wykonawczego albo jego przewodniczącego, a także na wniosek klubu radnych²⁹. Do zadań przewodniczącego o charakterze kontrolnym³⁰ zaliczono ponadto przyjmowanie oświadczeń majątkowych radnych wraz z kopiami zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektą, a także wzywanie radnego, który nie złożył oświadczenia w terminie, do jego niezwłocznego złożenia z wyznaczeniem dodatkowego terminu³¹, dokonywanie analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym i przekazywanie go naczelnikowi urzędu skarbowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania radnego składającego oświadczenie³², przekazywanie kopii przyjętych oświadczeń majątkowych organowi wykonawcze-

²⁵ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.jedn.: Dz. U. 2018, poz. 2096 (dalej jako: k.p.a.).

²⁶ Por. Martysz (2016): 442; zob. też Augustyniak (2014): 96; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 29 maja 2009 r., NK.II. ZCH.0911-97/09, Lex nr 551493.

²⁷ Zob. Martysz (2016): 442.

²⁸ Art. 20 ust. 1 i ust. 3 u.s.g., art. 15 ust. 1 i ust. 7 u.s.p., art. 21 ust. 1 i ust. 7 u.s.w.

²⁹ Art. 20 ust. 5 i ust. 6 u.s.g., art. 15 ust. 9 i ust. 11 u.s.p., art. 21 ust. 9 i ust. 10 u.s.w.

³⁰ Tak Augustyniak (2014): 96.

³¹ Art. 24h ust. 3 pkt 1 i ust. 5a u.s.g., art. 25c ust. 3 pkt 1 i ust. 5a u.s.p., art. 27c ust. 3 pkt 1 i ust. 5a u.s.w.

³² Art. 24h ust. 6 u.s.g., art. 25c ust. 6 u.s.p., art. 27c ust. 6 u.s.w.

mu albo przewodniczącemu organu wykonawczego³³. Inną jeszcze kompetencję przewodniczącego wyszczególnioną przez ustawodawcę stanowi przyjmowanie wezwań sądu skierowanych do wójta gminy do odbycia kary pozbawienia wolności albo aresztu w przypadku konieczności odbywania przez wójta kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne albo odbywania kary aresztu jako przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta³⁴ oraz pisemne informowanie wojewody o tych okolicznościach³⁵, przyjęcie przekazanego przez komisarza wyborczego aktu ślubowania wójta w sytuacji, gdy nie odbyła się sesja rady zwołana przez komisarza wyborczego w celu złożenia przez wójta ślubowania³⁶, a także zawiadamianie przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy, na takich samych zasadach jak radnych, o sesji rady gminy³⁷. Trzy ostatnie kompetencje nie występują w odniesieniu do przewodniczącego rady powiatu i sejmiku województwa, dotyczą wyłącznie przewodniczącego rady gminy, co związane jest ze specyfiką organu wykonawczego gminy jako organu o charakterze monokratycznym oraz tworzeniem wyłącznie w gminach jednostek pomocniczych.

Ponadto, w myśl art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i art. 10 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych³⁸, do przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego każdej jst należy dokonywanie wobec wójta, starosty i marszałka województwa czynności z zakresu prawa pracy, ale wyłącznie dotyczących nawiązania i rozwiązania stosunku pracy³⁹.

W świetle obowiązujących przepisów przewodniczący organu stanowiącego i kontrolnego jst nie dysponuje przypisaną mu w ramach urzędu gminy, starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego komórką organizacyjną, której pracownicy jako jemu podlegli wykonywaliby czynności w ramach zadań nałożonych na przewodniczącego przez ustawy samorządowe. W praktyce często wykonuje on swoje zadania przy pomocy biura rady (sejmiku) lub innej komórki organizacyjnej urzędu gminy, starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego, ustanawianie bowiem odrębnego biura organu stanowiącego nie jest obowiązkowe. Niemniej w związku z tym, że zgodnie z art. 33 ust. 1 u.s.g. kierownikiem urzędu gminy jest wójt, na podstawie art. 35 ust. 2 u.s.p. kierownikiem starostwa powiatowego jest starosta, na podstawie zaś

³³ Art. 24i ust. 2 u.s.g.; art. 25d ust. 2 u.s.p.; art. 27d ust. 2 u.s.w.

³⁴ Art. 28g ust. 5 w zw. z ust. 4 pkt 2 i ust. 1 pkt 2 i pkt 3 u.s.g.

³⁵ Art. 28g ust. 7 u.s.g.

³⁶ Art. 29a ust. 3 w zw. z ust. 2 u.s.g.

³⁷ Art. 37a u.s.g.

³⁸ Ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t.jedn.: Dz. U. 2018, poz. 1260 (dalej jako: u.o.p.s.).

³⁹ Pozostałe czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta, starosty i marszałka województwa dokonywane są przez osobę zastępującą wyznaczoną, odpowiednio, przez wójta, starostę lub marszałka województwa albo przez sekretarza jst, z tym że wynagrodzenie wójta, starosty i marszałka województwa ustalane jest w drodze uchwały przez radę gminy, radę powiatu lub sejmik województwa – art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i art. 10 ust. 2 u.o.p.s. W literaturze wskazano, nawiązując do rozstrzygnięć organów nadzoru, że przewodniczącemu przysługuje jednak możliwość przygotowywania projektu uchwały w sprawie ustalenia wysokości tego wynagrodzenia – zob. Augustyniak (2014): 97; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 24 sierpnia 2009 r., Lex.I.0911/71/09, Lex nr 528030.

art. 43 ust. 3 u.s.w. funkcję kierownika urzędu marszałkowskiego pełni marszałek województwa – przewodniczący organu stanowiącego i kontrolnego, nie posiada kompetencji do nadzorowania pracy takiej komórki organizacyjnej urzędu, a jej pracownicy (nawet jeżeli zajmują się obsługą organu stanowiącego i kontrolnego, jego przewodniczącego oraz jego komisji) nie podlegają służbowo przewodniczącemu. Zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników urzędu gminy, starostwa powiatowego i urzędu marszałkowskiego jest bowiem, odpowiednio – wójt, starosta lub marszałek województwa⁴⁰. Nie jest tym samym również dopuszczalne podporządkowanie przewodniczącemu organu stanowiącego i kontrolnego kancelarii czy biura takiego organu, utworzonych jako odrębna jednostka lub komórka organizacyjna do obsługi działalności tego organu⁴¹.

III. ZNACZENIE ROZWIĄZANIA PRAWNEGO WYNIKAJĄCEGO Z NOWELIZACJI Z 2018 ROKU DLA WYKONYWANIA KOMPETENCJI PRZEWODNICZĄCEGO ORGANU STANOWIĄCEGO I KONTROLNEGO W STRUKTURZE JST

Organizacja pracy rady gminy, rady powiatu czy sejmiku województwa stanowi zadanie złożone, związane z wykonywaniem licznych czynności o charakterze technicznym, organizacyjnym, biurowym, które niejednokrotnie – zwłaszcza w większych jednostkach, w których w skład organu stanowiącego i kontrolnego wchodzi duża liczba radnych, czy też w jednostkach, w których sesje organu stanowiącego i kontrolnego zwoływane są z dużą częstotliwością, czy wreszcie w takich, w których proces stanowienia uchwał jest zintensyfikowany, z związku z czym przyjmowanych jest wiele aktów – wykraczają poza fizyczne możliwości działania przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego, czy nawet przewodniczącego i wskazanych w ustawach ustrojowych jego zastępców⁴².

W odpowiedzi na te praktyczne potrzeby – skoro samorządowe ustawy ustrojowe nie zawierają przepisów wskazujących na możliwość utworzenia odrębnego biura organu stanowiącego i kontrolnego bądź innej jednostki służącej obsłudze tego organu – zaczęto przyjmować przepisy statutowe wprowadzające rozwiązania związane z organizatorską funkcją przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego. Opierano je na ustanawianiu odrębnych komórek organizacyjnych w ramach urzędu gminy, starostwa powiatowego czy urzędu

⁴⁰ Por. wyrok NSA z 26 czerwca 1996 r., IV SA 695/96, Wokanda 1996, 12: 46, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 30 lipca 2009 r., NK.II. 0911/313/09, Dz. Urz. Woj. Lubelskiego nr 103, poz. 2349.

⁴¹ Por. wyrok NSA z 12 września 1997 r., II SA 1885/96, Wspólnota 1998, 13: 26.

⁴² W świetle art. 19 ust. 1 u.s.g. rada gminy dokonuje wyboru 1–3 wiceprzewodniczących, rada powiatu na podstawie art. 14 ust. 1 u.s.p. wybiera 1 lub 2 wiceprzewodniczących, zgodnie zaś z art. 20 ust. 1 u.s.w. sejmik województwa wybiera nie więcej niż 3 wiceprzewodniczących.

marszałkowskiego stanowiących biura rad lub sejmików, indywidualnych stanowisk pracy, do których zakresu obowiązków należy organizacyjna obsługa organu stanowiącego i kontrolnego, bądź innych jeszcze komórek organizacyjnych urzędów służących wykonywaniu tych zadań⁴³. Komórki te miały wspomagać przewodniczącego w wykonywaniu jego obowiązków organizacyjnych związanych ze zwoływaniem sesji organu stanowiącego i kontrolnego, przygotowaniem porządku obrad, prowadzeniem obrad i pozostałymi czynnościami z tego zakresu. W świetle tych rozwiązań przewodniczącemu organu stanowiącego i kontrolnego nie mogły jednak przysługiwać żadne kompetencje związane z nadzorowaniem pracy przydanej mu komórki organizacyjnej czy pracownika zatrudnionego na stanowisku pracy w celu pomocy przewodniczącemu w wykonywaniu jego kompetencji. W związku bowiem z kategorycznym brzmieniem przepisów art. 33 ust. 3 u.s.g., art. 35 ust. 2 u.s.p. i art. 43 ust. 3 u.s.w. kierownikiem urzędu gminy jest wójt, kierownikiem starostwa powiatowego – starosta, a kierownikiem urzędu marszałkowskiego – marszałek województwa. To zatem te organy wykonują uprawnienia zwierzchników służbowych wszystkich pracowników zatrudnionych w urzędzie gminy, starostwie powiatowym lub urzędzie marszałkowskim, podlegają im więc wszyscy pracownicy tych urzędów, w tym również ci, do których obowiązków należy wykonywanie czynności związanych z obsługą organu stanowiącego i kontrolnego, jego przewodniczącego, wiceprzewodniczących i komisji⁴⁴. Podporządkowanie komórki organizacyjnej mającej na celu organizacyjną obsługę działalności organu stanowiącego i kontrolnego wyłącznie jego przewodniczącemu nie jest wobec tego dopuszczalne⁴⁵. W praktyce przyjmowanie takich rozwiązań prowadziło niekiedy do konfliktów pomiędzy przewodniczącym organu stanowiącego i kontrolnego a – odpowiednio – wójtem, starostą lub marszałkiem województwa jako kierownikami urzędów i zwierzchnikami służbowymi wszystkich pracowników zatrudnionych w urzędzie obsługującym organy jst, w szczególności w sytuacjach rozbieżności politycznych czy społecznych pomiędzy osobą wójta, starosty lub marszałka województwa a osobą przewodniczącego, co niejednokrotnie negatywnie wpływało na pracę organu stanowiącego i kontrolnego oraz jego komisji⁴⁶.

IV. KOMPETENCJE PRZEWODNICZĄCEGO ORGANU STANOWIĄCEGO I KONTROLNEGO JST PO NOWELIZACJI Z 2018 ROKU

W reakcji na wskazane wyżej problemy, na skutek nowelizacji z 2018 r. rozszerzeniu uległy kompetencje przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego jst. W świetle bowiem dodanych w wyniku nowelizacji art. 21a u.s.g.,

⁴³ Por. Martysz (2018).

⁴⁴ Zob. wyrok NSA z 26 czerwca 1996 r.

⁴⁵ Wyrok NSA z 12 września 1997 r.

⁴⁶ Por. Martysz (2018).

art. 19a u.s.p. i art. 21a u.s.w. przewodniczący w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy, starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego, wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem organu stanowiącego, jego komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do tych pracowników.

W literaturze wskazano, że przedmiotowe przepisy będą prowadziły do rozwiązania sygnalizowanego problemu konfliktu pomiędzy formalną podległością wszystkich pracowników urzędu gminy, starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego – odpowiednio – wójtowi, staroście lub marszałkowi województwa – a praktyczną koniecznością wpływu na zakres i sposób wykonywania pracy przez pracowników wykonujących czynności związane z obsługą funkcjonowania organu stanowiącego i kontrolnego ze strony przewodniczącego tego organu. Z przepisów tych wynika bowiem przyznane przewodniczącemu uprawnienie do wydawania poleceń służbowych pracownikom tych urzędów wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem organu stanowiącego i kontrolnego, jego komisji i radnych⁴⁷.

Zasadne wydaje się jednak dokonanie pogłębionej analizy wskazanych przepisów ustanawiających nowe, przydatne w praktyce wykonywania zadań przewodniczącego organu stanowiącego jst, jego kompetencje w stosunku do określonych pracowników urzędu obsługującego organy jst, w tym w odniesieniu do ich zakresu przedmiotowego i podmiotowego oraz możliwych skutków, jakie mogą wywoływać, zarówno tych pozytywnych, jak i negatywnych.

Jeżeli chodzi o zakres podmiotowy nowych kompetencji przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego jst, to dotyczy on pracowników urzędu gminy, starostwa powiatowego i urzędu marszałkowskiego wykonujących zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem organu stanowiącego i kontrolnego, komisji i radnych. Ustawodawca wyróżnił przy tym pracowników wykonujących organizacyjne i prawne zadania związane z obsługą tego organu, lecz jednocześnie stworzył katalog, wskazując również na inne zadania związane z taką obsługą. Jak można sądzić, chodzi o pracowników komórek organizacyjnych utworzonych do obsługi organu stanowiącego i kontrolnego, takich jak: biura, kancelarie czy inne komórki obsługujące organ stanowiący i kontrolny. W takiej sytuacji zakres podmiotowy kompetencji przewodniczącego nie będzie nastęrczał trudności. Można jednak zadać pytanie, czy kompetencja przewodniczącego do wydawania poleceń służbowych będzie dotyczyła wszystkich pracowników tego rodzaju komórki organizacyjnej. W świetle brzmienia przepisu odpowiedź wydaje się twierdząca. W tej sytuacji nasuwa się wniosek, że przewodniczący uzyska wpływ na prace szerokiego kręgu osób wspomagających go w wykonywaniu zadań organizatorskich wobec organu stanowiącego i kontrolnego. Wątpliwości jednak nasuwają się w odniesieniu do sytuacji, w której w ramach urzędu obsługującego organy

⁴⁷ Martysz (2018).

jest nie funkcjonuje wyodrębniona komórka mająca za zadanie dokonywanie obsługi organu stanowiącego i kontrolnego, a pracownicy wykonujący czynności z tego zakresu mogą mieć również w zakresie swoich obowiązków służbowych wskazane inne zadania wykraczające poza czynności organizacyjne, prawne lub inne związane z funkcjonowaniem organu stanowiącego i kontrolnego, jego członków lub komisji. W takim przypadku oddzielenie czynności, w stosunku do których przewodniczącemu będzie przysługiwało uprawnienie do wydawania poleceń służbowych, od tych, w stosunku do których nie znajdzie ono zastosowania, może być problematyczne. Sytuacje takie mogą się zdarzać zwłaszcza w małych gminach, gdzie w urzędzie gminy zatrudniona jest niewielka liczba pracowników, a pracownicy ci wykonują w związku z tym zadania o różnorodnym charakterze.

W odniesieniu do przedmiotowego zakresu analizowanych kompetencji przewodniczącego należy wskazać, że obejmują one wydawanie przez przewodniczącego określonym pracownikom poleceń służbowych związanych z realizacją jego kompetencji jako osoby organizującej pracę organu stanowiącego. Jak zostało podkreślone w piśmiennictwie, przewodniczący organu stanowiącego i kontrolnego nie może skorzystać z przysługujących mu uprawnień w jakiegokolwiek sprawie, ale tylko w zakresie ściśle związanym z jego kompetencjami jako organizatora pracy tego organu, jego organów wewnętrznych oraz radnych⁴⁸. Mając na uwadze wyszczególnione powyżej kompetencje przewodniczącego, które wynikają z przepisów samorządowych ustaw ustrojowych innych niż podstawowe przepisy wskazujące obowiązki przewodniczącego związane z organizowaniem pracy organu stanowiącego i kontrolnego i prowadzeniem jego obrad (np. obowiązki związane z przyjmowaniem od radnych oświadczeń majątkowych, dokonywaniem ich analizy, przekazywaniem kopii oświadczeń właściwym naczelnikom urzędów skarbowych, czy też wyłącznie w gminie przyjmowanie zawiadomienia sądu o odbywaniu kary pozbawienia wolności wymierzonej wójtowi za przestępstwo nieumyślne lub kary aresztu oraz zawiadamianie wojewody o zaistnieniu przemijającej przeszkody w sprawowaniu funkcji wójta), można zadać pytanie, czy w zakresie wykonywania tych kompetencji także będzie możliwe posługiwanie się przez przewodniczącego pracownikami urzędu z wykorzystaniem podległości służbowej. Biorąc pod uwagę brzmienie przepisów wskazujące na wydawanie poleceń służbowych pracownikom wykonującym zadania związane z funkcjonowaniem organu stanowiącego, jego komisji i radnych, należy uznać, że możliwość wydawania poleceń w odniesieniu do wyszczególnionych kompetencji przewodniczącego wykraczających poza kompetencje organizatorskie wobec organu stanowiącego i kontrolnego, jego obrad i jego członków, należałoby zróżnicować w zależności od tego, czy dotyczyłyby one związku z funkcjonowaniem radnych, czy też wykraczałyby poza zakres tego związku. Jako związane z funkcjonowaniem radnych traktować można czynności dotyczące przyjmowania od radnych oświadczeń majątkowych, dokonywania ich analizy, przekazywania kopii oświadczeń właściwym naczelnikom urzędów skarbowych. W tym zakresie

⁴⁸ Martysz (2018).

zatem, w świetle językowej wykładni analizowanych przepisów art. 21a u.s.g., art. 19a u.s.p. i art. 21a u.s.w., możliwe jest wydawanie przez przewodniczącego poleceń służbowych pracownikom urzędu. Czynności związanych z przyjmowaniem przez przewodniczącego rady gminy zawiadomienia sądu o odbywaniu kary pozbawienia wolności wymierzonej wójtowi za przestępstwo nieumyślne lub kary aresztu oraz zawiadamianiem wojewody o zaistnieniu przemijającej przeszkody w sprawowaniu funkcji wójta nie można natomiast traktować jako związanych z zapewnieniem funkcjonowania organu stanowiącego i kontrolnego, jego komisji i radnych, czynności te bowiem odnoszą się przecież do organu wykonawczego w gminie. Dlatego też wydawanie przez przewodniczącego rady gminy poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy w odniesieniu do tych czynności nie wydaje dopuszczalne. Należy wobec tego przyjąć, że w odniesieniu do czynności innych niż wynikające z art. 19 ust. 2 u.s.g. kompetencje przewodniczącego rady gminy do wydawania poleceń służbowych określonym pracownikom urzędu pozostają zróżnicowane, ich zakres zaś należałoby oceniać indywidualnie w odniesieniu do zróżnicowanych zadań przewodniczącego rady gminy. O ile bowiem zakres spraw, w których przewodniczący będzie mógł posługiwać się pracownikami urzędu w ramach podległości służbowej, a tym samym zakres samej tej podległości pozostaje szeroki, o tyle, w szczególności w gminie, nie obejmie on zadań przewodniczącego, które nie dotyczą funkcjonowania organu stanowiącego i kontrolnego, jego komisji i radnych, a dotyczą funkcjonowania organu wykonawczego w określonych przez ustawę sytuacjach.

W kwestii skutków analizowanego uprawnienia przewodniczącego należy wskazać, że zgodnie z przepisami samorządowych ustaw ustrojowych przewodniczący organu stanowiącego i kontrolnego wykonuje w odniesieniu do pracowników urzędu, którym może wydawać polecenia służbowe w związku z realizacją swoich obowiązków, uprawnienia zwierzchnika służbowego. W związku z sygnalizowanymi wyżej trudnościami w ustaleniu zakresu podmiotowego tych pracowników, a przede wszystkim zakresu uprawnień przewodniczącego odnoszących się do wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy, starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego mogą powstać problemy w precyzyjnym ustaleniu zakresu tej podległości służbowej. Należy przyjąć, że sprawowanie zwierzchnictwa służbowego przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego wobec pracowników urzędu odnosi się wyłącznie do tych obowiązków pracowników, które dotyczą zadań organizacyjnych, prawnych, a także innych zadań wiążących się z funkcjonowaniem tego organu, jego komisji i radnych, związanych z realizacją obowiązków przewodniczącego. Chodzi zatem o wykonywanie przez pracowników tych obowiązków, które będą służyły obsłudze przewodniczącego w ramach nałożonych na niego zadań związanych z organizowaniem pracy organu stanowiącego i kontrolnego i prowadzeniem jego obrad. W pozostałym natomiast zakresie, jak podkreślono w literaturze, pracownicy komórek organizacyjnych obsługujących ten organ podlegają wójtowi jako kierownikowi urzędu gminy⁴⁹

⁴⁹ Martysz (2018).

czy analogicznie staroście jako kierownikowi starostwa powiatowego lub marszałkowi województwa jako kierownikowi urzędu marszałkowskiego.

W związku z taką interpretacją analizowanych przepisów nasuwają się jednak pewne wątpliwości. Po pierwsze, można zadać pytanie, czy możliwość wydawania przez przewodniczącego pracownikom zatrudnionym w komórce organizacyjnej mającej za zadanie wykonywanie czynności związanych z obsługą organu stanowiącego i kontrolnego wiążących poleceń w zakresie związanym z jego kompetencjami jako organizatora pracy tego organu powoduje powstanie podległości służbowej pomiędzy przewodniczącym a pracownikiem takiej komórki w zakresie odnoszącym się do przedmiotu takiego polecenia i konieczności jego wykonania, a tym samym ustanie tej podległości w analizowanym obszarze pomiędzy taką osobą a wójtem, starostą lub marszałkiem województwa, czy też osoba ta podlega zarówno zwierzchnikowi urzędu, jak i przewodniczącemu organu stanowiącego i kontrolnego, a zatem mamy do czynienia ze swego rodzaju podwójną podległością służbową. Z pytaniem tym wiąże się kolejna wątpliwa kwestia, a mianowicie, w jaki sposób należy rozwiązać możliwą do zaistnienia w praktyce, i to – jak się wydaje – w niezrządkich przypadkach, sytuację, w której w tym samym obszarze przedmiotowym polecenie odmiennej treści zostanie danemu pracownikowi wydane przez wójta, starostę lub marszałka województwa bądź też osoby działające z ich upoważnienia, innej zaś przez przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego – które z tych poleceń pracownik powinien wykonać, na jakiej podstawie odmówić wykonania drugiego, przeciwnego z tych poleceń. Sytuacja taka może w szczególności zaistnieć w przypadku, w którym wójt, starosta lub marszałek województwa oraz przewodniczący reprezentują odmienne opcje polityczne. W związku z powyższym można zadać pytanie, czy w takiej sytuacji zastosowanie znajdzie przepis art. 25 ust. 2 u.o.p.s., zgodnie z którym, jeżeli pracownik samorządowy jest przekonany, że polecenie przełożonego jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on obowiązany poinformować o tym na piśmie swojego bezpośredniego przełożonego. Jeżeli nawet uznać, że tego rodzaju polecenie służbowe pochodzące w tej samej sprawie od dwóch osób można uznać za polecenie noszące znamiona pomyłki, to jednak nie rozwiązuje to problemu, gdyż zaistnienie tej przesłanki nie stanowi jeszcze podstawy do odmowy wykonania polecenia przez pracownika samorządowego. Zgodnie bowiem z normą ujętą w zdaniu drugim poddanego analizie przepisu u.o.p.s., w przypadku pisemnego potwierdzenia polecenia pracownik jest zobowiązany je wykonać, zawiadamiając jednocześnie kierownika jednostki, w której jest zatrudniony, a więc w rozpatrywanym przypadku wójta, starostę lub marszałka województwa. Może zatem zaistnieć sytuacja, w której jedno i drugie polecenie zostanie potwierdzone w sposób pisemny, a wówczas problem „podwójnego” polecenia w tej samej sprawie wydanego temu samemu pracownikowi pozostaje nierozwiązany.

Obowiązek odmowy wykonania polecenia istnieje natomiast – zgodnie z art. 27 ust. 3 u.o.p.s. – w sytuacji, w której w przekonaniu pracownika samorządowego wykonanie polecenia prowadziłoby do popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub groziłoby niepowetowanymi stratami. W typowym przypad-

ku wydania pracownikowi samorządowemu polecenia służbowego w tej samej sprawie przez przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego oraz przez wójta, starostę lub marszałka województwa nie nastąpi spełnienie tych przesłanek.

Po drugie, można zadać pytanie, jakie konsekwencje będzie stwarzało wykroczenie przez przewodniczącego wydającego polecenie pracownikowi komórki organizacyjnej urzędu służącej obsłudze organu stanowiącego i kontrolnego poza zakres przedmiotowy możliwych do wydawania poleceń wskazanych w ustawie, czyli związanych z jego kompetencjami jako organizatora pracy organu stanowiącego i kontrolnego, jego organów wewnętrznych oraz radnych, w szczególności zaś, czy pracownik może w takiej sytuacji odmówić wykonania polecenia, a jeżeli tak, to na jakiej podstawie, jakie natomiast konsekwencje będzie powodowało wykonanie takiego polecenia służbowego przez pracownika. Podobne pytanie może dotyczyć możliwej także w praktyce sytuacji, w której przewodniczący wykroczy poza zakres podmiotowy przyznanych mu kompetencji, tj. wyda polecenie o charakterze służbowym (traktując je jako polecenie służbowe w rozumieniu art. 21a u.s.g., art. 19a u.s.p. lub art. 21a u.s.w.) pracownikowi, który nie będzie należał do zakresu podmiotowego pracowników wskazanych w tych przepisach – czy pracownik taki może odmówić wykonania polecenia, jeżeli tak, to na jakiej podstawie, czy też może powinien odmówić jego wykonania, a ponadto czy wydanie takiego polecenia będzie pociągało za sobą konsekwencje dla samego przewodniczącego, który je wydał, oraz czy funkcjonuje w tym przypadku wykonywanie funkcji zwierzchnika służbowego przez przewodniczącego wobec takiego pracownika, czy też z uwagi na niewłaściwy zakres podmiotowy wydanego polecenia zostaje ono wyłączone?

Inna jeszcze wątpliwość wiąże się z ustaleniem statusu wiceprzewodniczącego czy wiceprzewodniczących organu stanowiącego i kontrolnego jest w odniesieniu do podlegających analizie kompetencji przyznanych przewodniczącemu w sytuacji jego nieobecności. Z jednej strony, skoro wiceprzewodniczący wyznaczony przez przewodniczącego lub wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem ma wykonywać zadania przewodniczącego podczas jego nieobecności, to wydaje się, że będzie się to odnosiło również do możliwości wydawania poleceń służbowych wskazanym w ustawie pracownikom w odniesieniu do wykonywania przez nich zadań związanych z obsługą organu stanowiącego i kontrolnego, jego komisji i radnych. Z drugiej jednak strony przepisy art. 21a u.s.g., art. 19a u.s.p. i art. 21a u.s.w. nie wskazują na kompetencje wiceprzewodniczącego do zastępowania przewodniczącego w zakresie wskazanym w tych przepisach. W moim przekonaniu kompetencje przewodniczącego do wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędów obsługujących jest oraz wykonywanie uprawnień zwierzchnika służbowego w stosunku do tych pracowników w zakresie odnoszącym się do wydawania poleceń należy traktować jako regulację wyjątkową w stosunku do przepisów wskazujących na status prawny i kompetencje przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego oraz przepisów, z których wynika zwierzchnictwo służbowe wójta, starosty lub marszałka województwa w odniesieniu do pracowników – odpowiednio – urzędu gminy, starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego. W związku

z tym powinno się dokonywać zawężającej ich interpretacji, zgodnie z którą, skoro ustawodawca nie wskazał na możliwość zastępowania przewodniczącego w tym zakresie przez wiceprzewodniczącego, to przyjąć należy, że uprawnienia te przysługują wyłącznie przewodniczącemu.

W związku z istotnymi wątpliwościami dotyczącymi kompetencji do wydawania przez przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego jst poleceń służbowych niektórym pracownikom urzędu gminy, starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego, których na tym etapie stosowania przepisów nie sposób rozstrzygnąć, wydaje się celowe rozważenie rezygnacji z tego rozwiązania przez ustawodawcę i wprowadzenie do ustaw ustrojowych regulacji dotyczącej obligatoryjnego ustanowienia komórki organizacyjnej urzędu (w małych gminach – jednoosobowego stanowiska pracy), której przedmiotem działania byłaby obsługa organu stanowiącego i kontrolnego, jego komisji oraz wykonywanie zadań dotyczących radnych, a której pracownicy (lub pracownik) wykonywaliby wyłącznie zadania organizacyjne, prawne, a także wszelkie inne zadania dotyczące obsługi i funkcjonowania organu stanowiącego i kontrolnego oraz jego członków i w stosunku do których to przewodniczący, z wyłączeniem wójta, starosty lub marszałka województwa, wykonywałby uprawnienia zwierzchnika służbowego.

V. PODSUMOWANIE

Nowe kompetencje przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego jst wprowadzone na mocy ustawy nowelizującej z 2018 r. stanowią, z jednej strony, odpowiedź na istotne potrzeby występujące w praktyce, z drugiej jednak – rodzą pewne wątpliwości i problemy, które właśnie w praktyce funkcjonowania organów mogą okazać się trudne do rozwiązania. Z jednej strony, służą one usprawnieniu organizacji pracy przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego związanej z zapewnieniem pracy tego organu, z drugiej jednak – mogą powodować komplikacje w funkcjonowaniu komórki organizacyjnej urzędu służącej organizacji pracy organu stanowiącego i kontrolnego lub pracownika w tym celu zatrudnionego, konflikty oraz sytuacje trudne do rozwiązania, w tym dla wspomnianych pracowników. Kompleksowa analiza przepisów samorządowych ustaw ustrojowych prowadzi do wniosku, że kompetencje przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego jst wykraczają poza, wynikające z podstawowych przepisów na nie wskazujących, organizowanie pracy tego organu i prowadzenie jego obrad. Przepisy ustanawiające kompetencje przewodniczącego do wydawania określonym pracownikom urzędów obsługujących organy jst poleceń służbowych wydają się wykraczać poza zakres obsługi przez tych pracowników przewodniczącego w odniesieniu do wykonywania przez niego obowiązków związanych z organizowaniem pracy organu stanowiącego i kontrolnego i prowadzeniem jego obrad – wskazują bowiem na wydawanie poleceń służbowych związanych z wykonywaniem zadań odnoszących się do funkcjonowania tego organu oraz jego komisji i radnych. Będą

zatem – w świetle ich językowej wykładni – obejmowały także wykonywanie przez przewodniczącego zadań związanych z przyjmowaniem oświadczeń majątkowych radnych, ich analizą czy przekazywaniem właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego. Przepisy te nie dają również odpowiedzi na pytanie, czy takie same kompetencje odnoszące się do wydawania poleceń służbowych określonym pracownikom i sprawowania w tym zakresie wobec nich zwierzchnictwa służbowego przysługują wiceprzewodniczącemu czy też – w razie wyboru kilku wiceprzewodniczących – wszystkim wiceprzewodniczącym organu stanowiącego i kontrolnego. Mogą ponadto powodować problemy praktyczne w odniesieniu do podziału zakresu zwierzchnictwa służbowego wobec pracowników wykonujących zadania organizacyjne, prawne i inne związane z obsługą organu stanowiącego i kontrolnego, komisji tego organu i radnych pomiędzy przewodniczącego a wójta, starostę lub marszałka województwa jako kierownika urzędu obsługującego organy jst i zwierzchnika służbowego wobec zasadniczo wszystkich jego pracowników. Należy w związku z tym przyjąć, że analizowane kompetencje przewodniczącego mają charakter wyjątku od zasady sprawowania zwierzchnictwa służbowego wobec pracowników urzędu gminy, starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego przez – odpowiednio – wójta, starostę lub marszałka województwa. Ustanawiające je przepisy należy zatem, w razie wątpliwości, interpretować zawężająco.

Wioleta Baranowska-Zajac
 Uniwersytet Szczeciński
 wioleta.baranowska-zajac@usz.edu.pl
<https://orcid.org/0000-0002-1175-9739>

- Augustyniak, M. (2014). Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań. Warszawa.
- Chmielnicki, P. (2004). Strażnik prawa. Wspólnota 6: 47.
- Leoński, Z. (1999). Nauka administracji. Warszawa.
- Martysz, C. (2016). Komentarz do art. 19 ustawy o samorządzie gminnym, [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Warszawa: 437–443.
- Martysz, C. (2018a). Komentarz do art. 19 ustawy o samorządzie gminnym, [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Warszawa. System Informacji Prawnej Lex/el.
- Martysz, C. (2018b). Komentarz do art. 21(a) ustawy o samorządzie gminnym, [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Warszawa. System Informacji Prawnej Lex/el.

NEW COMPETENCES OF THE CHAIRPERSON OF THE CONSTITUTING
 AND CONTROLLING BODY OF A LOCAL SELF-GOVERNMENT UNIT
 AFTER THE AMENDMENT OF SELF-GOVERNMENT ACTS OF 11 JANUARY 2018
 – A FEW COMMENTS

Summary

Due to the Act of 11 January 2018 on Amending Certain Acts to Increase the Participation of Citizens in the Process of Selecting, Functioning and Controlling some Public Bodies, provisions establishing new competences of chairpersons of the constituting and controlling bodies of lo-

cal self-government units were introduced to self-governmental systemic acts. They concern the authority of the chairperson of a constituting and controlling body of local self-government unit to issue service instructions to the employees – respectively – of the municipal office, the county office and the marshal office performing organizational, legal and other tasks related to the functioning of the municipal council, the district council or voivodeship council, their committees and councilors, and establishing that these employees are subordinate to the chairman. Despite the legitimacy of the intentions related to their introduction, the provisions determining the competences in question give rise to numerous interpretative doubts with regard to the personal scope, the subjective scope, as well as the possible effects of the established powers of the chairperson of the constituting and controlling body of a local self-government unit.

Keywords: constituting and controlling body of local self-government unit; organization of tasks; service instruction