

# Kto jest ważniejszy, a kto godniejszy?

Właśnie zakończyły się wybory samorządowe, a z nową kadencją wchodzi w życie zapis w art. 21a ustawy o samorządzie gminnym, który otwiera puszkę Pandory. Za chwilę powiemy déjà vue! Tak, bo we wprowadzonym nowym rozwiązaniu wpisano konflikt między przewodniczącymi rad gmin i wójtami, burmistrzami i prezydentami, który przy tak sformułowanym zapisie niewątpliwie nastąpi. Widzieliśmy to przez całą pierwszą i drugą kadencję samorządu terytorialnego, kiedy konkurencyjność między przewodniczącymi i prezydentami prowadziła nieraz do gorszących sytuacji.

Było to szczególnie widoczne w Krakowie, gdzie w pierwszej kadencji zmieniano kilka razy prezydentów (było trzech) i przewodniczących (było dwóch). W końcu wypracowano na potrzeby własne, wobec niejasnych zapisów ustawy, formułę według której „Prezydent jest ważniejszy, ale Przewodniczący Rady jest godniejszy”.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym poprzez niesprecyzowanie obowiązków przewodniczących powodowała często taką interpretację, która rozszerzała ich zakres działania poza problemy rady, obejmując nieraz nawet reprezentowanie samorządu i wkraczanie w kompetencje organu wykonawczego. Działalność nadaktywnych przewodniczących była nieraz wręcz zabawna.

Sejm trzeciej kadencji, aby zapobiec gminnej dwuwładzy w nowelizacji ustawy (już o samorządzie gminnym) wprowadził istotne uściślenie roli przewodniczących. Odtąd art. 19 ust. 2 brzmiał: *Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad.*

Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130), dodano w ustawie o samorządzie gminnym nowy art. 21a o następującym brzmieniu: *Przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym.* Pozostawiono jednocześnie niezmienny art. 19 ust. 2. Przepis ten ewidentnie miał ograniczyć uprawnienia organu wykonawczego jst.

Jak podałem na wstępie, od rozpoczynającej się kadencji samorządów, Przewodniczący Rady ma wykonywać uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do części pracowników urzędu, co jest w kolizji z art. 19 ust. 2, ale przede wszystkim z art. 33 ust. 3 i 5, zgodnie z którymi kierownikiem urzędu jest wójt (burmistrz, prezydent) i wykonuje on uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Można więc zapytać autorów nowelizacji jak w jednym urzędzie może funkcjonować dwóch zwierzchników służbowych w stosunku do pracowników urzędu? Tym bardziej, że pojęcie *pracowników urzędu gminy wykonujących zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych, którym przewodniczący może wydawać polecenia służbowe i ma wykonywać wobec nich uprawnienia zwierzchnika służbowego*, jest bardzo szerokie i tak naprawdę wykracza poza typowe Biuro Rady. Tak sformułowany zapis ustawowy może dotyczyć nawet skarbnika i sekretarza.

Co będzie gdy wydane polecenia służbowe wydane przez przewodniczącego będą w kolizji z poleceniami wójta? Czy przewodniczący będzie miał dostęp do danych osobowych pracowników – na jakiej podstawie? Czy będzie ich zatrudniał i zwalniał? A przecież na to wszystko nałoży się polityczna orientacja wójta i przewodniczącego, a ponadto ludzkie ambicje.

Prawnicy w tej sprawie zachowują się jak Pytias: jeden ze znanych powiedział: „*nie znajduję zbyt wielu podstaw dla wydawania poleceń skarbnikowi przez przewodniczącego organu stanowiącego ją*” oraz że prawidłowe funkcjonowanie przepisu będzie zależało od ścisłego określenia zakresu „*owego szczególnego prawa i szczególnego związanego z nim zwierzchnictwa służbowego*”.

Czy musimy znów przerabiać lekcję z pierwszych dwóch kadencji samorządu? Lekcję sporów i waśni? Lekcję, z której wyciągnięto wnioski, porządkując ustawę o samorządzie gminnym poprawką, która weszła w życie z dniem 30 maja 2001 r., zabezpieczając gminy przed dwuwładzą.

Tadeusz Wrona