

Wydaje się, że organizacja pracy rady powiatu nie ma tajemnic zarówno dla radnych, jak i dla pracowników starostw. Każdy ma przypisane role, wykonuje określone czynności – wszystko funkcjonuje jak w przysłowiowym zegarku. Ale czy rzeczywiście w każdym powiecie rada działa tak samo? Czy wynikające z wieloletniej praktyki zwyczaje związane z organizacją pracy rady obowiązują w jednakowej postaci we wszystkich urzędach? Czy wszystkie przepisy prawne są jasne i nie budzą żadnych wątpliwości? Jak nasze wypracowane sposoby organizacji oceniają sądy administracyjne? Okazuje się, że czasami rzeczywistość kreuje scenariusze nie przewidziane wprost przez przepisy prawa, że te same obowiązki wynikające z ustawy można wypełniać na różne sposoby. Jak wówczas postąpić? Która wykładnia norm prawnych jest właściwa? Jakie konsekwencje niesie ze sobą ewentualne naruszenie przepisów?

W niniejszym cyklu zatytułowanym „*Profesjonalna obsługa rady powiatu*” postaramy się przybliżyć działanie rady powiatu w praktyce, tzw. „od kuchni”, oczywiście z uwzględnieniem podstaw prawnych, orzecznictwa i doktryny. Postaramy się odpowiedzieć na podstawowe pytania i rozwiązać wszelkie wątpliwości.

Zacznijmy od kwestii podstawowych, a mianowicie jak wygląda obsługa organu stanowiącego na poszczególnych szczeblach samorządu.

Przy każdej radzie, niezależnie od szczebla jednostki samorządu terytorialnego funkcjonuje „ktoś”, kto zajmuje się jej obsługą kancelaryjno-biurową i organizacyjno-prawną. Czasami jest to jedna osoba, czasami całe biuro – przyjęta struktura organizacyjna powinna być uzależniona od zakresu zadań organu oraz zapewniać jak największą sprawność działania rady. Kto decyduje o strukturze i czy zawsze?

Gmina

Na poziomie gminy biuro rady gminy jest jednostką organizacyjną urzędu gminy, którego kierownikiem jest wójt (lub burmistrz). Zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Regulamin ten może przewidywać, że w ramach urzędu gminy powstanie specjalna jednostka organizacyjna, której zadaniem będzie obsługa rady. A zatem to wójt odpowiada za to, czy radę będzie wspomagała jedna osoba czy całe biuro. *W efekcie możemy zaobserwować zróżnicowaną strukturę organizacyjną jednostek obsługujących rady - większe urzędy mają wydzielone departamenty, wydziały, referaty, biura, sekretariaty, gabinety i inne, zaś w mniejszych urzędach spotyka się najczęściej referaty i samodzielne stanowiska* (Chmielnicki Paweł /red./, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 33, LexisNexis 2013).

Wójt odpowiada również za kwestie związane z zatrudnianiem i zwalnianiem pracowników oraz wykonywaniem przez nich obowiązków służbowych. Rada nie ma takich uprawnień (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 października 2013 roku wydany w sprawie o sygn. akt: III SA/Wr 638/13). Ponadto, jak wynika z orzecznictwa, rada gminy nie może utworzyć też oddzielnej od urzędu gminy i podporządkowanej radzie „kancelarii” jako odrębnego zakładu pracy, powołanego na potrzeby obsługi rady (wyrok NSA z dnia 12 września 1997 roku wydany w sprawie o sygn. akt: II SA 1885/96).

Należy pamiętać, że z jednej strony nadawany przez wójta regulamin nie może pozostawać w

sprzeczności ze statutem gminy, z drugiej zaś - statut nie może zawierać elementów ustalających organizację urzędu (wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 października 2009 roku w sprawie o sygn. akt: I SA/Kr 1077/09, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 sierpnia 2015 roku w sprawie o sygn. akt: III SA/Wr 510/15).

Powiat

Analogiczne, jak w gminie, rozwiązania przyjęto dla samorządu powiatowego. Na poziomie powiatu kwestię funkcjonowania obsługi rady reguluje art. 35 i nast. ustawy o samorządzie powiatowym. Z dniem 9 lipca 2015 roku nastąpiło przeniesienie kompetencji uchwalania regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego z rady powiatu na zarząd powiatu. Aktualnie regulamin organizacyjny starostwa przyjmowany jest na podstawie uchwały zarządu powiatu. A zatem zarząd powiatu, przyjmując określoną koncepcję funkcjonowania urzędu, może również wskazać jednostkę, która będzie obsługiwała organ stanowiący. W myśl art. 35 ustawy o samorządzie powiatowym, starosta jest kierownikiem starostwa oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Oznacza to, że w przypadku wyodrębnienia w starostwie biura zajmującego się obsługą rady powiatu i jej organów wewnętrznych, pracownicy biura rady są pracownikami starostwa podporządkowanymi staroście na zasadach ogólnych.

Województwo samorządowe

Najbardziej skomplikowaną strukturę organizacyjną mają jednostki obsługujące sejmik województwa. Rozbudowana konstrukcja biura/kancelarii wiąże się z zakresem zadań organu i strukturą organizacyjną samego sejmiku. Sejmiki województwa zazwyczaj dzielą się bowiem na komisje merytoryczne, pracujące w swoich trybach, wymagające odpowiedniej obsługi, dostosowanej do ich trybu pracy.

O powołaniu ww. jednostki w samorządzie wojewódzkim decyduje zarząd województwa w regulaminie organizacyjnym urzędu marszałkowskiego przyjmowanym uchwałą. Zgodnie z art. 45 ustawy o samorządzie województwa, urząd marszałkowski jest organem pomocniczym zarządu województwa. Literalne brzmienie przytoczonego artykułu stanowi, że urząd marszałkowski jest tylko i wyłącznie aparatem pomocniczym zarządu. Nie jest to prawdą - urząd marszałkowski jest aparatem przydatnym również marszałkowi i sejmikowi w wykonywaniu ich funkcji. *Powszechnie przyjęło się w praktyce administracji samorządowej, że urząd marszałkowski wspomaga także działalność sejmiku województwa i jego organów wewnętrznych. Rozwiązanie to jest też akceptowane w doktrynie. Utylitarne względy, głównie natury ekonomicznej, przemawiają za tym, by jednostka samorządowa korzystała z jednego urzędu, tym bardziej że zapewniać ma on obsługę w zakresie wykonania zadań województwa, a więc wspólnych wszystkim podmiotom te zadania realizującym* (Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz do art. 45, WKP 2012).

Nie ma również przeszkód, by kancelarie sejmików posiadały ustalone własne zasady funkcjonowania - na podstawie odpowiedniego upoważnienia w regulaminie organizacyjnym sejmiku możliwe jest wprowadzenie zarządzeniem marszałka lub dyrektora/kierownika biura, regulaminu dla kancelarii sejmiku. Regulaminy działania kancelarii mają charakter szczegółowy i rozwijają postanowienia regulaminu organizacyjnego urzędu, biorąc pod uwagę specyfikę działania biura.