

Zapowiada się znaczące wzmocnienie pozycji organu stanowiącego w stosunku do wykonawczego, jeśli wejdą w życie przepisy prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw.

Dobrze to czy źle, że w ten sposób zmieni się kwestia zasadnicza dla ustroju samorządów terytorialnych w Polsce?

Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa, ale podstawą do jej udzielenia powinna być analiza dwóch zagadnień:

- Czy obecnie zachwiana jest równowaga pomiędzy organami gminy, powiatu i województwa na korzyść wójta, zarządu powiatu (nawiasem, projekt prezydencki proponuje zmianę organu wykonawczego na poziomie powiatu z kolegialnego na jednoosobowy – starosty) czy też województwa. Czy radni mają za mało władzy, a przedstawiciel organów wykonawczych mają jej za wiele?
- Jaki ma być w Polsce przyszły model działania samorządu. Silnie umocowany organ wykonawczy wspierany i kontrolowany przez czynnik demokratyczny, czy zgoła odwrotnie to rada i sejmik decydować będą w szerszym niż dziś wymiarze o działaniach władz samorządowych? W tym drugim wariantcie, możliwości wójta, burmistrza, prezydenta, starosty czy zarząd województwa byłyby zmarginalizowane do pozycji prostego wykonawcy poleceń radnych.

Powie ktoś, że przecież jest trzecia droga, którą jest równowaga pomiędzy kompetencjami organów stanowiącego i wykonawczego. Zgoda, ale wówczas wracamy do pytania, czy dziś takiej równowagi już nie ma?

Widocznie autorzy prezydenckiego projektu ustawy uważają, że należy na to pytanie odpowiedzieć przecząco, skoro proponują rozwiązania wzmacniające pozycję rad i sejmików.

Czasami zresztą w sposób co najmniej kontrowersyjny i niestety pogłębiający istniejące konflikty pomiędzy wójtem, a radą.

Ot chociażby w przypadku uprawnień przewodniczącego i radnych w sprawach obsługi rady gminy.

Projektodawcy podkreślają, że obecnie pracownicy odpowiedzialni za obsługę organu stanowiącego pozostają pracownikami urzędu właściwej jednostki samorządu terytorialnego, a co za tym idzie – podwładnymi odpowiednio wójta, burmistrza czy też prezydenta. Zarówno przewodniczący rady, jak i poszczególni radni nie dysponują żadnymi narzędziami wpływu na wspomnianych pracowników. Przytacza się w tym miejscu rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody lubelskiego z 30 lipca 2009 roku, w którym znajduje się podkreślenie, że rada gminy nie ma żadnego upoważnienia do nakładania obowiązków na jakiegokolwiek pracownika gminy ani do wydawania poleceń osobom, dla których pracodawcą jest wójt. Nie jest również uprawniona do zobowiązania wójta do wydawania poleceń określonej treści swoim pracownikom. Według Wojewody lubelskiego, wójt powinien zapewnić obsługę rady, i faktycznie pracownicy, którzy będą się tym zajmować będą wykonywać polecenia radnych, a w szczególności przewodniczącego, ale nie stanowi to dla rady podstawy do wprowadzania w drodze regulacji statutowej zasady podległości pracownika wobec przewodniczącego rady, bowiem przewodniczącemu rady nie przysługują żadne uprawnienia wobec pracowników urzędu gminy, a wszelkie kompetencje związane ze zwierzchnictwem służbowym przysługują kierownikowi urzędu.

Zdaniem prezydenckich prawników, stan taki, w sytuacji konfliktu między organem stanowiącym a organem wykonawczym – możliwym w gminach, gdzie wybór wójta jest niezależny od wyboru rady gminy – może prowadzić do prób paraliżu działania organu stanowiącego.

Aby uniknąć takiej sytuacji proponują więc, aby obsługa rady i jej organów prowadzona była nadal poprzez urząd gminy jednakże za pośrednictwem wyodrębnionego stanowiska pracy (komórki organizacyjnej). Pracownicy zajmujący takie stanowisko w zakresie merytorycznym podlegaliby wyłącznie przewodniczącemu rady, zaś czynności z zakresu prawa pracy ich dotyczące wymagałyby opinii przewodniczącego.

Standardy obsługi, szczegółowe wymagania kwalifikacyjne, a także organizację i zasady funkcjonowania obsługi rady miałyby określić rada gminy w uchwale podjętej na wniosek przewodniczącego.

Dla stworzenia możliwości eksperckiego wsparcia rady gminy w budżecie gminy ma być utworzona rezerwa celowa z przeznaczeniem na wydatki związane z opracowywaniem opinii i ekspertyz na potrzeby rady gminy, uruchamiana przez wójta wyłącznie na wniosek przewodniczącego rady.

Trudno oprzeć się twierdzeniu, że tego typu propozycje oznaczać będą w praktyce zbudowanie instytucjonalnego zaplecza dla opozycji wójta. O perturbacjach natury kadrowej dotyczących pracowników obsługujących radę już nie wspomnę, ale chyba nie chciałabym być na ich miejscu. Z jednej strony mają swojego formalnego przełożonego jakim jest wójt. Z drugiej strony mają jednak wykonywać wyłącznie polecenia wydawane przez przewodniczącego rady, a standardy ich kwalifikacji i organizacji pracy wyznaczać będzie rada gminy!

Jak poruszać się w takim gąszczu sprzeczności? Wieszczę, że z tego powodu kłopotów i awantur będzie co niemiara. Tylko po co? Lepiej ich niepotrzebnie nie stwarzać, a o tym czy tak się stanie zdecyduje wkrótce Sejm.

Gwoli uzupełnienia. Opisywane rozwiązanie dotyczące sposobu obsługi rady gminy, nie byłoby obowiązujące na szczeblu powiatu i województwa. Na szczęście.

*Marek Wójcik*