

Ewelina Gierach

Interpretacja art. 21a ustawy o samorządzie gminnym¹

Interpretation of Article 21a of the Act on Communal Self-Government: The powers of the chairman of the communal council, as provided for in Article 21a, are clearly defined in terms of subjective and objective matter. Official instructions of the chairman of the communal council may be addressed only to the employees of the communal office who perform organizational, legal and other tasks related to the functioning of the communal council, committees and councilors. An instruction given by the chairman of the communal council to prepare a draft resolution is in accordance with the law, if the right to a legal initiative regarding resolutions belongs to the powers of the chairman of the communal council.

Keywords: commune, communal council

Słowa kluczowe: gmina, rada gminy

Doktor nauk prawnych, adiunkt na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert ds. legislacji BAS ■ ewelina.gierach@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-2689-786X>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest interpretacja art. 21a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 506, ze zm.; dalej: u.s.g.), obejmująca odpowiedź na następujące pytania:

- Czy przewodniczący rady gminy może – na podstawie art. 21a u.s.g. – wydać polecenie pracownikowi (dyrektorowi) merytorycznego wydziału przygotowania części merytorycznej projektu uchwały, zgodnego z intencją rady gminy/właściwej komisji lub we współpracy z Kancelarią Rady polecenie przygotowania takiego projektu uchwały?

¹ *Opinia prawna w sprawie interpretacji art. 21a ustawy o samorządzie gminnym* sporządzona 3 kwietnia 2019 r. na zlecenie posła Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość; BAS-WAKiU 506/19.

- Czy przewodniczący rady gminy może wydać polecenie radcy prawnemu zatrudnionemu w urzędzie gminy zaopiniowania projektu uchwały wraz z uzasadnieniem?
- Czy i w jakich przypadkach przewodniczący rady może z pominięciem zapisów § 32 pkt 2, a w myśl § 32 pkt 4 Statutu Gminy Miasta Tarnowa skierować projekt uchwały pod obrady?

Analiza szczegółowa

Zgodnie z art. 21a u.s.g.: *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.* Przepis ten został wprowadzony do ustawy o samorządzie gminnym na mocy ustawy z 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) i obowiązuje od kadencji organów, która rozpoczęła się w 2018 r. Wejście w życie niniejszej regulacji wzmocniło dotychczasową pozycję przewodniczącego rady gminy, który, będąc odpowiedzialnym za organizację pracy rady, nie miał żadnych uprawnień względem pracowników urzędu. Zgodnie z art. 33 ust. 3 u.s.g. kierownikiem urzędu gminy jest bowiem wójt.

W piśmiennictwie podkreśla się, że przewidziane w art. 21a u.s.g.: *uprawnienie przewodniczącego rady nie jest nieograniczone. Ma ono bowiem wyraźne granice podmiotowe i przedmiotowe. Pierwsze sprowadzają się do ustalenia, że polecenia służbowe przewodniczący może kierować nie do wszystkich pracowników urzędu gminy, ale tylko do ich określonej grupy, wyróżnionej na podstawie kryterium wykonywanych zadań. Drugie natomiast zakładają, że polecenia służbowe przewodniczącego rady nie mogą dotyczyć całości zadań wykonywanych przez pracowników urzędu gminy ze wspomnianej grupy, ale jedynie takich, które powiązane są wprost z zakresem obowiązków tego podmiotu².*

Odnosnie do kryterium podmiotowego, należy zauważyć, że adresatem poleceń służbowych przewodniczącego rady gminy mogą być wyłącznie pracownicy urzędu gminy. Nie może on ich jednak wydawać wszystkim pracownikom urzędu, a jedynie tym, którzy wykonują: *zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych.* Przez zada-

² S. Gajewski, *Art. 21a [Polecenia służbowe wydawane przez przewodniczącego rady gminy]* [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 288.

nia organizacyjne należy rozumieć wszelkie działania sprowadzające się do zapewnienia technicznych warunków do przeprowadzenia w sposób prawidłowy i sprawny sesji rady i posiedzeń komisji tego organu, a także – fizycznej pomocy w tym zakresie. Z kolei zadania prawne to obowiązki związane z przygotowaniem projektów uchwał i innych aktów rady, aktów przewodniczącego rady oraz komisji tego organu, a także udzielaniem bieżących wyjaśnień co do treści i wykładni przepisów prawa w celu zapewnienia, by działalność organu stanowiącego odpowiadała wymogom legalności. Poprzez „inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych” należy rozumieć wszystkie czynności służące stworzeniu radzie (sejmikowi) i jej komisjom warunków do prawidłowego i zgodnego z prawem wykonywania ich zadań i kompetencji, a radnym – do sprawowania ich mandatu, w tym czynności z zakresu pomocy prawnej wykonywane przez radcę prawnego³. Zakres zadań, które zostały powierzone danemu pracownikowi, jest określony w umowie o pracę, wynika z regulaminu organizacyjnego, innych aktów wewnętrznych lub polecenia służbowego pracodawcy. Do tej grupy zalicza się także pracowników, którzy nie otrzymawszy wyraźnego polecenia pracodawcy, faktycznie wykonują te obowiązki za jego wiedzą i zgodą⁴. Nie jest przy tym konieczne, by wspomniane zadania stanowiły jedyny obszar aktywności zawodowej pracowników, mogą stanowić jedynie jej wycinek⁵.

Dla ustalenia zakresu przedmiotowego granic dopuszczalności wydania polecenia służbowego przez przewodniczącego rady gminy zasadnicze znaczenie ma treść art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze u.s.g., który określając zakres obowiązków przewodniczącego stanowi: *Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady*. Odpowiada on zatem za przygotowanie sesji rady oraz za przewodniczenie sesjom i zagwarantowanie ich prawidłowego przebiegu. W tym zakresie przepisy ustawy o samorządzie gminnym przewidują szczegółowe uprawnienia i obowiązki przewodniczącego. Tytułem przykładu warto wskazać art. 20 ust. 1 odnoszący się do kompetencji związanych ze zwoływaniem sesji rady oraz ustalaniem porządku obrad, czy art. 24 ust. 6 stanowiący o obowiązku przekazywania wójtowi interpelacji i zapytań radnych. Wśród przepisów ustawowych odnaleźć można również takie, które przewidują kompetencje przewodniczącego rady związane z tworzeniem warunków prawidłowego i zgodnego z prawem wykonywania mandatu przez radnych, np. art. 24h ust. 5 u.s.g. wskazujący na obowiązek wezwania radnego, który nie złożył oświadczenia majątkowego w terminie do jego niezwłocznego przekazania. Trzecia kategoria kompetencji przewodniczącego dotyczy stosunku pracy wójta

³ Zob. S. Gajewski, *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018.

⁴ A. Piszczek, *Podmiot realizujący uprawnienia kierownicze w stosunku pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2014, nr 9, s. 461.

⁵ S. Gajewski, *Art. 21a, op. cit.*, s. 290–291.

(burmistrza, prezydenta miasta) i obejmuje dokonywanie wobec wójta czynności z zakresu prawa pracy (art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych) oraz informowanie wojewody o przeszkodach w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta (art. 28g ust. 7 u.s.g.). Niezależnie od powyższej regulacji, dodatkowo szczegółowe kompetencje przewodniczącego rady gminy mogą wynikać ze statutu gminy i innych uchwał jej organu stanowiącego, pod warunkiem że mieszczą się one w zakresie określonym art. 19 ust. 2 u.s.g.⁶. Jako przykłady takich poleceń wskazuje się: polecenie przygotowania projektu porządku obrad, polecenie zawiadomienia o zwołaniu sesji rady, przygotowanie projektów uchwał, jeżeli przewodniczący jest uprawniony do ich wnoszenia, polecenie powielenia materiałów przeznaczonych dla radnych, polecenie technicznego przygotowania pomieszczenia, w których odbywają się sesje rady i posiedzenia jej komisji.

W sytuacji, gdy przewodniczący rady gminy wyda polecenie służbowe adresowane do pracownika, który nie spełnia kryteriów określonych w art. 21a u.s.g., albo polecenie, które nie jest związane z obowiązkami przewodniczącego rady, należy przyjąć, że polecenie takie – jako sprzeczne z ustawą – będzie obciążone sankcją bezwzględnej nieważności⁷. Adresat takiego polecenia, stosownie do art. 25 ust. 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1260, ze zm.), powinien poinformować na piśmie o tym, że polecenie to jest sprzeczne z prawem, a w razie pisemnego potwierdzenia tego polecenia, powinien on je wykonać i zawiadomić o tym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako kierownika urzędu gminy.

W tym świetle odpowiedź na pytanie o dopuszczalność wydania polecenia przygotowania merytorycznej części projektu uchwały jest uzależniona od zakresu kompetencji przewodniczącego rady ujętych w statucie bądź innych uchwałach rady gminy. Jeżeli wśród jego uprawnień przewidziano prawo inicjatywy uchwałodawczej, a polecenie zostało wydane pracownikowi urzędu gminy spełniającemu określone w art. 21a u.s.g. wymogi, uznać je należy za zgodne z prawem. Kwestia dopuszczalności polecenia przez przewodniczącego rady gminy radcy prawnemu zatrudnionemu w urzędzie gminy zaopiniowania przygotowanego projektu uchwały także powinna być analizowana z uwzględnieniem powyższych okoliczności, których istnienie warunkuje zgodność z prawem takiego polecenia.

Odnosząc się do pytania o ocenę zastosowania przepisów Statutu Gminy Miasta Tarnowa, należy zauważyć, że dotyczy ono konkretnego stanu faktycznego. Trzeba zastrzec, że do zadań Biura Analiz Sejmowych nie należy prezentowanie stanowiska w sprawach indywidualnych, które mogą stać się przedmiotem postępowania prowadzonego przed właściwymi organami władzy publicznej, dlatego udzielenie odpowiedzi na to pytanie nie jest możliwe.

⁶ J. Piecha, *Art. 19 [Przewodniczący rady gminy – zadania, wybór, odwołanie]* [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 255.

⁷ S. Gajewski, *Art. 21a, op. cit.*, s. 292.

Podsumowanie

- Przewidziane w art. 21a u.s.g. uprawnienie przewodniczącego rady gminy ma wyraźne granice podmiotowe i przedmiotowe. Polecenia służbowe przewodniczący może bowiem kierować tylko do określonej grupy pracowników urzędu wyróżnionej na podstawie kryterium wykonywanych zadań. Co więcej, mogą one dotyczyć jedynie takich zadań wykonywanych przez pracowników urzędu, które powiązane są wprost z zakresem obowiązków przewodniczącego rady.
- Adresatem poleceń służbowych przewodniczącego rady gminy mogą być wyłącznie pracownicy urzędu gminy, którzy wykonują zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. Zakres zadań, które zostały powierzone danemu pracownikowi, jest określony w umowie o pracę, a także wynika ze statutu gminy, regulaminu organizacyjnego i innych aktów wewnętrznych lub polecenia służbowego pracodawcy. Do tej grupy zalicza się także pracowników, którzy nie otrzymawszy wyraźnego polecenia pracodawcy, faktycznie wykonują te obowiązki za jego wiedzą i zgodą.
- Zakres obowiązków przewodniczącego rady gminy określają przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o pracownikach samorządowych. Szczegółowe kompetencje przewodniczącego rady gminy mogą ponadto wynikać ze statutu gminy i innych uchwał jej organu stanowiącego, pod warunkiem że mieszczą się one w zakresie określonym art. 19 ust. 2 u.s.g.
- Wydane przez przewodniczącego rady gminy polecenie przygotowania projektu uchwały jest zgodne z prawem, jeżeli wśród uprawnień przewodniczącego rady gminy przewidziano prawo inicjatywy uchwałodawczej, a polecenie zostało wydane pracownikowi urzędu gminy spełniającemu wymogi określone w art. 21a u.s.g. W takiej sytuacji za zgodne z obowiązującym prawem należy również uznać polecenie przygotowania przez radcę prawnego urzędu opinii prawnej do projektu uchwały.

Bibliografia

- Gajewski S., *Art. 21a [Polecenia służbowe wydawane przez przewodniczącego rady gminy]* [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018.
- Gajewski S., *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018.
- Piecha J., *Art. 19 [Przewodniczący rady gminy – zadania, wybór, odwołanie]* [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018.
- Piszczek A., *Podmiot realizujący uprawnienia kierownicze w stosunku pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2014, nr 9.