Radosław Kamiński*

Kompetencje, prawne podstawy działania oraz miejsce organu wykonawczego w strukturze organizacyjnej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Model ustrojowy Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na zasadzie decentralizacji władzy publicznej, stanowiącej zasadniczą część formuły demokratycznego państwa prawnego (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.). Jej podstawowym elementem – po uzyskaniu osobowości prawnej i wyposażeniu w atrybuty władzy – stał się samorząd terytorialny (Ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r.). Wprowadzenie zasady decentralizacji wymagało przełamania istniejących do 1990 roku, a charakterystycznych dla państwa komunistycznego monopoli: politycznego, jednolitej władzy państwowej, własności państwowej, finansowego i administracji publicznej. Ich odrzucenie umożliwiło tworzenie i funkcjonowanie – obok administracji rządowej – szeregu innych podmiotów, które mogą wykonywać zadania z zakresu administracji publicznej w sposób samodzielny (Dąbek, Zimmermann, 2005: 7).

W systemie demokratycznym samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnej, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców (zob. Europejska Karta Samorządu Lokalnego).

Zgodnie z zasadą pomocniczości samodzielność jednostek samorządu terytorialnego powinna być możliwie jak największa. W szczególnym stopniu dotyczyć powinna wykonywania przez samorządy ich ustawowych zadań oraz przekazania im

* Dr Radosław Kamiński, adiunkt w Katedrze Procesów Społecznych Wydziału Humanistycznego Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.

wymaganych narzędzi, dzięki którym struktury samorządowe mogą prawidłowo wypełniać swe funkcje i wykonywać postawione przed nimi zadania (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r.).

Ustrój samorządu terytorialnego uregulowany został w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Art. 169 określa zasady prawa wyborczego, organy oraz ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z ust. 1 jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, a szczegółowe rozstrzygnięcia odnoszące się do podstawowej jednostki tego podziału określa ustawa o samorządzie gminnym.

Z uwagi na charakter zadań publicznych oraz konieczność ich właściwego wykonywania sprawne zarządzanie sprawami lokalnymi wymaga podejmowania różnorakich działań o charakterze funkcjonalno-organizatorskim. W odniesieniu do samorządu gminnego jest to o tyle istotne, że podstawowym – nałożonym przez ustawodawcę – obowiązkiem organu wykonawczego jest zarządzanie i kierowanie sprawami gminy. Z uwagi natomiast na fakt, że jest to organ monokratyczny, konieczne jest posiadanie przezeń określonych predyspozycji oraz umiejętności. Zwraca na to również uwagę W. Karna (2011: 60), który stwierdza, że w sektorze publicznym „funkcjonują organizacje, które posiadają specyficzne cechy odróżniające je od pozostałych działających na rynku. Analizowane typy organizacji różni też system zarządzania. W opracowaniach teoretycznych system ten jest przedmiotem badań nowej szczegółowej dyscypliny nauki o zarządzaniu, mianowicie zarządzania publicznego". Należy zatem podkreślić, że organizacja i zarządzanie gminą stawiają nieco odmienne wymagania w stosunku do podmiotów z sektora niepublicznego. Wynika to bezpośrednio z misji i celów działalności tych organów jako organizacji publicznej, czyli zorientowanej na dobro publiczne, stanowiące – finansowaną z funduszy publicznych – konsumpcję zbiorową społeczeństwa. Konieczność realizacji zadań publicznych wyznaczanych przez ustawodawcę wymaga istnienia wysoce sprawnego organu wykonawczego (Tamże: 59–60).

Właściwe zarządzanie gminą stanowi fundamentalną podstawę dla właściwego funkcjonowania gminy oraz realizacji ustawowych zadań jednostki samorządu terytorialnego. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie kompetencji oraz roli monokratycznego organu wykonawczego gminy oraz struktury organizacyjnej, która zapewnić ma właściwe wykonywanie zadań publicznych przez gminę.

Historyczne ujęcie i podstawy prawne funkcjonowania wójta

W samorządowej praktyce ustawodawczej wykształciły się dwa rodzaje organów wykonawczych, kreowanych na dwa zasadnicze sposoby. Bezpośrednio po przywróceniu w 1990 roku samorządu terytorialnego na poziomie gminy jej organem wykonawczym był – wybierany przez radę gminy – zarząd, tworzony przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), jego zastępców oraz pozostałych członków. W obowiązują-

cej wówczas ustawie o samorządzie terytorialnym ustawodawca przyjął założenie, że członkowie zarządu wybierani byli spośród członków rady gminy, a wójt (burmistrz, prezydent miasta) i jego zastępcy mogli pochodzić spoza rady, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że wyboru dokonywał organ stanowiący (w przypadku wójta, burmistrza lub prezydenta miasta bezwzględną większością, w obecności co najmniej dwóch trzecich ustawowego składu rady) (art. 28 ustawy o samorządzie terytorialnym).

Zgodnie z obowiązującą ustawą wójt był przewodniczącym zarządu organizującym jego pracę, a także kierującym sprawami gminy i reprezentującym ją na zewnątrz (art. 31 ustawy o samorządzie terytorialnym). Przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania powodowało, że zarówno cały zarząd, jak i wchodzący w jego skład wójt w dużym stopniu uzależnieni byli od rady gminy, posiadającej silniejszą – bo pochodzącą z wyborów powszechnych i wynikającą z przepisów prawa – legitymację. Za prowadzenie spraw wspólnoty lokalnej odpowiedzialny był zarząd, ale – w pewnym stopniu niekonsekwentnie – nadał dodatkowe uprawnienia jego przewodniczącemu. Konsekwencją przyjęcia takiego rozwiązania stały się niektóre wątpliwości wykonawcze. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie rodziło szereg problemów natury kompetencyjnej, funkcjonalnej oraz w kwestii odpowiedzialności za podejmowane działania, co w zestawieniu z uprzywilejowaną pozycją rady w znaczący sposób osłabiało pozycję organu wykonawczego (zob. więcej Kamiński, 2014: 248 i nast.). Zwróciła również na to uwagę M. Sieniuć (2004: 146), słusznie wnioskując, że „ów brak konsekwencji ustawodawcy stał się źródłem istotnych wątpliwości interpretacyjnych dotyczących statusu prawnego wójta", przedstawiając równocześnie dwa odmienne spostrzeżenia na materię związaną z jego statusem prawnym. „Wedle pierwszej koncepcji, będącej wyrazem pozytywnej teorii organu – zauważa autorka – odmawiano przyznania wójtowi statusu organu gminy, argumentując, iż organem gminy może być wyłącznie podmiot uznawany przez prawo pozytywne za ów organ. W świetle drugiej koncepcji przyjmowano, iż ze względu na szeroki zakres kompetencji realizowanych samodzielnie przez wójta należy uznać go za organ gminy. Nie można bowiem wszystkich kompetencji burmistrza (wójta, prezydenta miasta) traktować jako kompetencji przewodniczącego zarządu gminy lub też wykonywanych jednoosobowo (w zastępstwie funkcji zarządu gminy)" (Tamże: 146–147). Autorka oparła się na rozważaniach B. Dolnickiego (2001: 91).

Obowiązujące przez trzy kadencje rozwiązanie wielokrotnie powodowało różne niedomagania o charakterze funkcjonalno-systemowym w zarządzaniu gminą i zasobami ludzkimi. Relacje te uległy zmianie po wejściu w życie w 2002 roku Ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (u.b.w.w.b.p.). Zlikwidowała ona ostatecznie zarząd gminy jako jej kolegialny organ zarządzający i powołała w jego miejsce organ jednoosobowy – wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Na mocy art. 99 u.b.w.w.b.p. wójt przejął wszystkie zadania i kompetencje zarządu jednostki samorządu terytorialnego w zakresie dotyczącym zarządu gminy lub o zadaniach i kompetencjach zarządu gminy oraz zadania i kompetencje

przewodniczącego zarządu gminy[1]. Zmiana ta z jednej strony automatycznie osłabiła silną dotychczas pozycję rady, z drugiej natomiast w pewnej części przeobraziła wójta w samodzielnego zarządcę, wobec którego wyborcy i pracownicy stawiają wysokie wymagania w zakresie sprawnego i kreatywnego działania na rzecz lokalnej wspólnoty. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że w dalszym ciągu „nie ma w doktrynie zgody przy próbie odpowiedzi na pytanie, który z modeli organu wykonawczego w gminie – kolegialny czy monokratyczny – jest bardziej predestynowany do wykonania powierzonych mu zadań. Każdy z nich ma określone wady i zalety" (Budzisz, 2010: 78).

Zadania wójta i urzędu

W świetle obecnie obowiązujących przepisów wójt – jako monokratyczny organ wykonawczy – posiada szeroki zakres kompetencji. Nie istnieje jednak jeden akt prawny regulujący całokształt jego działalności. Katalog zadań i uprawnień wójta – poza ustawami: o samorządzie gminnym, Kodeks wyborczy[2] i licznymi odniesieniami w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – wymienić należy przede wszystkim:

- ustawę Ordynacja podatkowa,
- ustawę Prawo ochrony środowiska,
- ustawę o finansach publicznych,
- ustawę o stanie klęski żywiołowej,
- ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- ustawę Prawo zamówień publicznych.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest odpowiedzialny przede wszystkim za zarządzanie i kierowanie bieżącymi sprawami gminy. Ponadto wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa oraz reprezentuje gminę na zewnątrz (art. 30, ust. 1; art. 31 i art. 46, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). W szczególności do zadań wójta należy:

- przygotowywanie projektów uchwał rady gminy,
- określanie sposobu wykonywania uchwał,
- gospodarowanie mieniem komunalnym,
- wykonywanie budżetu,
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych[3].

---

[1] W gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, organem wykonawczym jest burmistrz. W miastach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców oraz w miastach, w których do dnia wejścia w życie ustawy o samorządzie gminnym prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym, organem wykonawczym jest prezydent miasta (zob. art. 26, ust. 3 i 4 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym).

[2] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy zastąpiła ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

[3] Art. 30, ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa ta (art. 31a i art. 31b) przewiduje również odpowiedzialność wójta za opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią

W stosunku do wcześniej obowiązujących przepisów ograniczone zostały na rzecz wójta kompetencje rady. Zgodnie bowiem z art. 46, ust. 1 oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Zapis ten jest dowodem, że z początkiem czwartej kadencji gmin radzie odebrane zostało upoważnienie do umieszczenia w statucie odrębnych postanowień dotyczących składania oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem. Potwierdza to wyrok WSA w Poznaniu, który uznał, iż: „działając jednoosobowo reprezentuje gminę na zewnątrz w ramach kompetencji ustawowych dotyczących zarówno publicznoprawnej, jak i cywilnoprawnej sfery działania gminy" (Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 sierpnia).

Zgodnie z art. 4 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudniany jest na podstawie wyboru. Prawną konsekwencją przyjęcia przez organ wykonawczy wyboru[4] jest nawiązanie stosunku pracy, który ma charakter akcesoryjny, co w istocie oznacza, że w opisywanych okolicznościach stosunek pracy nie jest stosunkiem samodzielnym (zob. Rzepecka-Gil, 2009: 31). Jednocześnie w momencie przyjęcia dokonanego wyboru wójt staje się kierownikiem urzędu i zwierzchnikiem pozostałych pracowników samorządowych funkcjonujących w strukturze administracyjnej urzędu.

Z punktu widzenia nauki o zarządzaniu konieczny do podkreślenia jest fakt, że wójt jest organem zarządczym w podstawowej jednostce zasadniczego podziału terytorialnego państwa i wykonuje swoje obowiązki przy pomocy urzędu gminy, którego jest kierownikiem (art. 33, ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym), posiadając przy tym jednocześnie uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33, ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym). Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia[5]. Urząd gminy jest zakładem pracy w rozumieniu przepisów prawa i prowadzi gospodarkę finansową jako jednostka budżetowa związana z budżetem gminy.

Urząd realizuje zadania:

– własne, wynikające z ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw, o ile nie zostały powierzone do wykonania innym jednostkom organizacyjnym gminy,
– zlecone z zakresu administracji rządowej przekazane gminie z mocy przepisów ogólnie obowiązujących,

oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego, a w przypadkach ostatecznych może on również zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych.

4 Nawiązanie stosunku pracy na podstawie wyboru następuje wówczas, gdy z wyboru wynika obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika (zob. więcej art. 73 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy).

5 Art. 33, ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Wcześniej był on uchwalany przez radę gminy na wniosek zarządu.

– powierzone na podstawie porozumień zawartych z organami administracji publicznej oraz wynikające z przepisów szczególnych.

Co do zasady urząd gminy (miasta) – posiadający ukształtowaną strukturę organizacyjną oraz właściwe źródła finansowania – działa w oparciu o zasady praworządności, służebności wobec społeczności lokalnej, racjonalnego gospodarowania mieniem publicznym, a przede wszystkim o zasadę jednoosobowego kierownictwa.

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt i wyraźnie podkreślić, że z formalnego punktu widzenia wójt nie jest pracodawcą. Zakładem pracy pracowników samorządowych jest urząd. Kwestie te jednoznacznie rozstrzygnął – wyrokiem z dnia 21 grudnia 1992 roku – Sąd Najwyższy, który stwierdził, że: „zakładem pracy dla pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędzie gminy jest ten urząd, a nie burmistrz czy wójt będący kierownikiem tego urzędu" (Wyrok Sądu Najwyższego z 21 grudnia 1992 r.). W zgodzie z powyższym wyrokiem pozostaje ustawa o pracownikach potwierdzająca, że pracodawcą wójta jest urząd gminy[6].

Struktura organizacyjna urzędu gminy

Z uwagi na bardzo szeroki zakres kompetencji – szczególnie w sytuacji, gdy mamy do czynienia z większą jednostką – wójt może wykonywać swoje obowiązki przy wsparciu swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy. Mogą oni również być upoważnieni do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu wójta[7].

Zasadniczo wójt kieruje urzędem przy pomocy sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Istotny jest przy tym fakt, że zatrudnianie oraz zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych jest zastrzeżone do kompetencji wójta (art. 30, ust. 2, pkt 5 u.s.g.) i ma on w tym przedmiocie właściwość wyłączną. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zlecić co najwyżej czynności przygotowawcze w tym zakresie, ale czynności prawne zobowiązany jest wykonać osobiście (zob. Wyrok WSA we Wrocławiu z 30 maja 2008 r.). Zgodnie z art. 33, ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i funkcjonowanie urzędu określa regulamin organizacyjny nadany przez organ wykonawczy. Regulamin organizacyjny jest najważniejszym dokumentem stanowiącym o organizacji urzędu i jest on w miarę potrzeb dostosowywany i ulepszany, tak aby urząd zapewniał właściwe wykonywanie stojących przed nim zadań. Co do zasady ustawa nie narzuca jednolitego i usystematyzowanego wzoru, jak powinna być zbudowana struktura organizacyjna gminy. Standardem jest, że najwłaściwszy dla swojej jednostki samorządowej podział struktury organizacyjnej gminy określany jest w sta-

[6] Zob. art. 8, ust. 1; art. 9, ust. 1; art. 10, ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych. Ustawa analogicznie rozstrzyga te kwestie w odniesieniu do starosty, wicestarosty i członków zarządu powiatu, marszałka, wicemarszałka i członków zarządu województwa (ich pracodawcą są odpowiednio: starostwo powiatowe i urząd marszałkowski).

[7] Chyba że przepis szczegółowy stanowi inaczej.

tucie bądź regulaminie. Ważne przy tym jest to, by podział ten był uzasadniony, jak również oparty na racjonalnych kryteriach, m.in. takich jak:

- charakter realizowanych przez gminę zadań oraz jej aktualnych działań i inwestycji,
- posiadany przez gminę majątek,
- wielkość gminy (liczba jej mieszkańców),
- położenie geograficzne.

Prawidłowe ukształtowanie organizacyjne gminy warunkuje jej sprawne działanie, ogranicza biurokrację oraz ma zasadnicze znaczenie dla załatwiania złożonych i skomplikowanych spraw wymagających nierzadko sprawnego współdziałania kilku komórek organizacyjnych.

Z tego też względu można przedstawić pewne normy organizacyjne oraz jednocześnie wskazać na pewne odrębności od nich, których racjonalne uzasadnienie wydaje się dosyć trudne. Dotyczy to w szczególności zadań oraz kompetencji realizowanych przez poszczególne referaty (wydziały), stanowiska samodzielne czy też jednostki organizacyjne[8].

Praktyka samorządowa nakazuje wyodrębnić kilka najważniejszych obszarów administracyjnych funkcjonujących na poziomie gminy. Należą do nich przede wszystkim:

1. Referat organizacyjny, którego zadaniem jest przede wszystkim obsługa korespondencyjna, prowadzenie archiwum zakładowego, zaopatrywanie urzędu w niezbędny sprzęt i wyposażenie, obsługa w zakresie kadrowym pracowników gminy.
2. Referat finansowy, odpowiedzialny za obsługę finansowo-księgową i kasową urzędu, wspierający organ wykonawczy w przygotowaniu projektu budżetu oraz jego wykonywaniu budżetu gminy.
3. Referat spraw obywatelskich, mający za zadanie prowadzenie ewidencji ludności, wydawanie dokumentów stwierdzających tożsamość, sporządzanie aktów stanu cywilnego oraz prowadzenia ksiąg stanu cywilnego.
4. Referat architektury i nieruchomości, przygotowujący, koordynujący oraz obsługujący wszelkie działania związane z opiniowaniem i uzgadnianiem dokumentów planistycznych; prowadzący i aktualizujący rejestr miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; nadzorujący i zawiadujący sprawami związanymi z ustalaniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu; prowadzący sprawy związane z ochroną środowiska i rolnictwem oraz sprawy z dziedziny gospodarki komunalnej i lokalowej.

Jednocześnie poza wyodrębnionymi obszarami administracyjnymi w strukturze organizacyjnej gminy wyodrębnione są również stanowiska pracy (zazwyczaj bezpośrednio podległe wójtowi), na których zatrudnione osoby realizują zadania o in-

[8] Dodatkowo zgodnie z art. 17, ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych wójt może zatrudniać osoby na stanowiskach doradców i asystentów.

dywidualnym i wyspecjalizowanym charakterze. Najczęściej są to: radca prawny, zapewniający obsługę prawną gminy; audytor wewnętrzny, sprawujący nadzór nad systemami zarządzania i kontroli w urzędzie oraz jednostkach organizacyjnych gminy; informatyk, odpowiedzialny za sprawy z zakresu informatyzacji urzędu; specjalista ds. bezpieczeństwa i higieny pracy oraz pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych (zob. też *Struktura organizacyjna gminy*).

Struktura organizacyjna jednostki samorządowej z jednej strony powinna być dostosowana do jej potrzeb, możliwości i zadań, z drugiej natomiast winna zapewniać możliwość realizacji wszelkich zadań publicznych, za które odpowiedzialna jest gmina, w szczególności określonych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Szczegółowe rozwiązania opisane są w regulaminach gmin i – choć nie mają i mieć nie mogą zunifikowanego wzorca – to są dość zbieżne w kwestii dotyczącej określenia zadań i kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako kierownika urzędu[9].

Ustawa o samorządzie gminnym dopuszcza również pomoc w prowadzeniu niektórych spraw gminy – w imieniu wójta – przez sekretarza lub zastępcę wójta (art. 33, ust. 4 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Zasada ta ma przede wszystkim zastosowanie w odniesieniu do dużych jednostek gminnych, gdzie wykonywanie zadań administracyjnych z zakresu kierownictwa urzędem zwyczajnie staje się niemożliwe do wykonania. W takim przypadku zasadnicza część czynności, obowiązki oraz odpowiedzialność przede wszystkim w zakresie gospodarki finansowej, rachunkowości i zamówień publicznych, na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, przekazywana jest do wykonania określonym w regulaminie pracownikom samorządowym. Przyjęta praktyka dowodzi, że organ wykonawczy (w tym wypadku prezydent miasta) kieruje pracą urzędu przy pomocy kierownictwa urzędu oraz dyrektorów komórek organizacyjnych pod jego nadzorem[10]. Z reguły oznacza to, że prezydent dużego miasta na prawach powiatu pełni rolę swego rodzaju „operacyjnego i strategicznego zarządcy", powierzając zarządzanie sprawami bieżącymi odpowiednio umocowanym osobom i kierując zasadniczo urzędem poprzez

[9] Należy w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, że podstawowym kryterium warunkującym strukturę organizacyjną jest wielkość gminy oraz fakt, czy gmina pełni również funkcje i wypełnia zadania powiatu. Tym samym zupełnie inaczej wygląda podział podstawowych komórek organizacyjnych dużych miast jak: Warszawa (biura – w liczbie 36; wydziały dla dzielnic – 18 czy USC), zob. *Regulamin organizacyjny urzędu miasta stołecznego Warszawy* (§17, pkt 1), http://www.um.warszawa.pl/sites/default/files/11057reulamin-organizacyjny_0.pdf, dostęp: 3.02.2015; Wrocław (9 departamentów, w których wyodrębnić można wydziały, biura, zespoły, działy sekcje, stanowiska samodzielne), zob. *Regulamin organizacyjny Urzędu Miejskiego Wrocławia* (§16, pkt 1), http://uchwaly.um.wroc.pl/uchwala.aspx?numer=835/15, dostęp: 3.02.2015; czy małej gminy Kobylnica (4 referaty, wieloosobowe stanowisko do spraw obywatelskich i działalności gospodarczej oraz stanowiska samodzielne), zob. *Regulamin organizacyjny urzędu gminy Kobylnica* (§7), http://bip.kobylnica.tensoft.pl/index.php?gid=39, dostęp: 3.02.2015.

[10] Zob. *Regulamin organizacyjny urzędu miasta stołecznego Warszawy* (§5); *Regulamin organizacyjny Urzędu Miejskiego Wrocławia* (§11); *Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta Krakowa* (§7), http://bip.krakow.pl/zarzadzenie/2014/439, dostęp: 3.02.2015.

podpisywanie zarządzeń, pism okólnych, poleceń służbowych[11]. W odniesieniu do mniejszych gmin zasadniczo zakres działania wójta (burmistrza) obejmuje:

- organizowanie pracy urzędu (w tym dekretacja pism i innych dokumentów wpływających do urzędu) oraz sprawowanie nadzoru nad prawidłowym i terminowym wykonywaniem zadań bieżących, a także podpisywanie pism, umów i innych dokumentów, jeśli do wykonania tych czynności nie zostali upoważnieni inni pracownicy urzędu,
- prowadzenie spraw dotyczących zatrudnienia i obsługi gminnych jednostek (oświatowej, pomocy społecznej, kultury, promocji, podstawowej opieki zdrowotnej),
- wykonywanie uprawnień pracodawcy w zakresie wynikającym z przepisów kodeksu pracy i innych ustaw wobec pracowników urzędu zatrudnionych na podstawie umowy o pracę oraz prowadzenie właściwej – zgodnej z przepisami – polityki płacowej w urzędzie (art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych),
- wykonywanie innych obowiązków względem pracowników samorządowych, w tym przeprowadzanie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych,
- wydawanie przepisów wewnętrznych (regulaminów, zarządzeń wewnętrznych i instrukcji) regulujących funkcjonowanie urzędu,
- rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między jednostkami urzędu, zgodnie z obowiązującym schematem organizacyjnym,
- przyjmowanie interesantów zgłaszających skargi i wnioski dotyczące działania urzędu oraz poszczególnych komórek organizacyjnych,
- ogólny nadzór nad wykonywaniem obowiązków przez pracowników urzędu,
- wykonywanie czynności związanych z prowadzeniem Urzędu Stanu Cywilnego.

Podsumowanie

Na podstawie powyższych rozważań uznać należy, że rola wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako monokratycznego organu wykonawczego gminy wyraźnie wzrosła. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania postawiły przed nim zupełnie nowe cele i zadania w obszarze szeroko pojętego zarządzania, w dużej mierze zasobami ludzkimi, wyznaczając zupełnie inną rolę. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że niepodważalną zaletą obecnej konstrukcji władzy wykonawczej na poziomie gminy jest jej zdolność do szybkiego podejmowania decyzji, duża operatywność oraz – przynajmniej w założeniu – niższe koszty sprawowania administracji. Z drugiej natomiast strony dostrzegalne są błędy oraz działania, które mogą być uznane za stronnicze. „Władza skupiona w rękach jednej osoby może – zauważa J. Sikora (2013: 53) – stanowić zagrożenie dla nadużycia władzy. Niemniej jednak w tym

[11] Taki model ma zastosowanie w Warszawie, we Wrocławiu, w Poznaniu. Wprost o tym stanowi natomiast *Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta Krakowa* (§8 i 10).

modelu bez większego problemu można wskazać osobę odpowiedzialną za zaistniałe nieprawidłowości. W celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania konieczne jest jednak poddanie jej kontroli".

Summary

Competences, the legal basis for the action and place the executive body of the organizational structure of the basic unit of local government

Managing a modern municipality, which on the one hand, the statutory role is to perform multiple tasks in his own name and on its own responsibility, on the other hand, while improving the living conditions of the local community, requires making by the Executive Body on a number of the both activities of an administrative as well organizational, with a particular focus on creativity and proper management of the underlying human capital. This article introduces the conceptual apparatus from the scope of the management at the level of municipalities and presents a mayor (Mayor, Mayor of the city) as the Manager of the Office, with particular regard to its competence, the legal basis of the action and its place in the organizational structure of the municipality.

Keywords: management of the municipality, the regulatory authorities of the municipality, Mayor, President, municipal office, the Office of the city, local government

Słowa kluczowe: zarządzanie gminą, organy wykonawcze gminy, wójt, burmistrz, prezydent, urząd gminy, urząd miasta, samorząd terytorialny

Bibliografia

Budzisz R. (2010), *Doskonalenie modelu organu wykonawczego gminy w prawie polskim*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

Dąbek D., Zimmermann J. (2005), *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny – w ustawodawstwie i orzecznictwie prokonstytucyjnym*, [w:] Sarnecki P. (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

Dolnicki B. (2001), *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., DzU 1994, nr 124, poz. 607.

Kamiński R. (2014), *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej Polskiej. Odbudowa i jej efekty*, Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, Łódź.

Karna W. (2011), *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, [w:] Bober J., Mazur S., Zawicki M. (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483; zm. DzU 2006, nr 200, poz. 1471 oraz DzU 2009, nr 114, poz. 946.

Regulamin organizacyjny urzędu gminy Kobylnica, http://bip.kobylnica.tensoft.pl/index.php?gid=39, dostęp: 3.02.2015.

Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta Krakowa, http://bip.krakow.pl/zarzadzenie/2014/439, dostęp: 3.02.2015.

Regulamin organizacyjny urzędu miasta stołecznego Warszawy, http://www.um.warszawa.pl/sites/default/files/11057reulamin-organizacyjny_0.pdf, dostęp: 3.02.2015.

Regulamin organizacyjny Urzędu Miejskiego Wrocławia, http://uchwaly.um.wroc.pl/uchwala.aspx?numer=835/15, dostęp: 3.02.2015.

Rzepecka-Gil A. (2009), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.

Sieniuć M. (2004), *Struktura samorządu gminnego*, [w:] Tarno J. P., Sieniuć M., Sulimierski J., Wyporska J. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.

Sikora J. (2013), *Wybrane aspekty ewolucji organu wykonawczego gminy w Rzeczypospolitej Polskiej od reaktywacji samorządu terytorialnego w 1990 roku*, [w:] Korczak J. (red.), *Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.

Struktura organizacyjna gminy, http://samorzad.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj_i_jednostki/388108,Struktura-organizacyjna-gminy.html, dostęp: 2.02.2015.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, DzU 1974, nr 24, poz. 141.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 1990, nr 16, poz. 95; tekst jednolity: DzU 2013, poz. 594 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU 1990, nr 16, poz. 95; tekst jednolity: DzU 1996, nr 13, poz. 74 z późn. zm.); obecny tytuł ustawy: o samorządzie gminnym.

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, DzU 1996, nr 132, poz. 622; tekst jednolity: DzU 2013, poz. 1399.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, DzU 1997, nr 137, poz. 926; tekst jednolity: DzU 2012, poz. 749 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, DzU 2001, nr 62, poz. 627; tekst jednolity: DzU 2013, poz. 1232.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, DzU 2002, nr 62, poz. 558; tekst jednolity: DzU 2014, poz. 333.

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, DzU 2002, nr 113, poz. 984; tekst jednolity: DzU 2010, nr 176, poz. 1191.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, DzU 2004, nr 19, poz. 177; tekst jednolity: DzU 2013, poz. 907.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, DzU 2008, nr 223, poz. 1458; ost. zm. DzU 2013, poz. 645.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240; tekst jednolity: DzU 2013, poz. 885 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, DzU 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.

Wyrok Sądu Najwyższego z 21 grudnia 1992 r., sygn. akt I PRN 52/92.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02, s. 39–40, DzU 2003, nr 38, poz. 334.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 30 maja 2008 r., III SA/Wr 140/08, LEX nr 506960.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Po 202/2011, LexPolonica nr 2800791.