

SEKRETARZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORYALNÉGO

**Zadania, kompetencje
schematy działań, wzory pism**

redakcja Bogdan Dolnicki

Monika Augustyniak, Adrian Faruga
Roman Marchaj, Bogusław Przywora



Wolters Kluwer

SEKRETARZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zadania, kompetencje schematy działań, wzory pism

redakcja Bogdan Dolnicki

Monika Augustyniak, Adrian Faruga
Roman Marchaj, Bogusław Przywora

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 7 stycznia 2019 r.

Recenzent

Dr hab. Anna Wierzbica, prof. UŚ

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne i łamanie

JustLuk

Redakcja naukowa prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki

Poszczególne rozdziały napisali:

dr hab. Monika Augustyniak – rozdz. IV

dr Adrian Faruga – rozdz. III

dr Roman Marchaj – rozdz. II

dr Bogusław Przywora – rozdz. I

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-385-0

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Słowo wstępne	13
Rozdział I	
Pozycja ustrojowa sekretarza jednostki samorządu terytorialnego	17
1.1. Nabór i wymagania kwalifikacyjne na stanowisko sekretarza	17
1.1.1. Uwarunkowania międzynarodowe i europejskie obsadzania stanowisk w służbie publicznej	17
1.1.2. Uwarunkowania konstytucyjne obsadzania stanowisk w służbie publicznej	18
1.1.3. Uwagi na temat ewolucji ustawy o pracownikach samorządowych w odniesieniu do stanowiska sekretarza urzędu	21
1.1.4. Sekretarz jako kierownicze stanowisko urzędnicze	24
1.1.5. Warunki formalne	27
1.1.6. Zasady obsadzania	31
1.2. Podległość służbowa sekretarza	33
1.3. Problematyka ograniczeń w pracy sekretarza i kwestia jego odpowiedzialności	37
1.4. Wnioski	44
1.5. Wzory i schematy działań	45

Rozdział II

Zakres zadań sekretarza o charakterze ustrojowo-

-organizacyjnym	54
2.1. Sekretarz w strukturze działania jednostek samorządu terytorialnego	54
2.1.1. Wprowadzenie	54
2.1.2. Urząd jako aparat pomocniczy organów jednostek samorządu terytorialnego	58
2.1.3. Dyrektor biura związku komunalnego	61
2.2. Sposoby określania zakresu zadań sekretarza	63
2.2.1. Dekoncentracja wewnętrzna	63
2.2.2. Regulamin organizacyjny	65
2.2.2.1. Wprowadzenie	65
2.2.2.2. Charakter prawny regulaminu organizacyjnego	66
2.2.2.3. Zakres przedmiotowy regulaminu organizacyjnego	67
2.2.2.4. Zasady oraz tryb nadawania regulaminu organizacyjnego	68
2.2.3. Zarządzenie w sprawie określania zakresu kompetencji sekretarza gminy	72
2.2.4. Inne rodzaje upoważnień określające zakres kompetencji sekretarza	72
2.2.4.1. Wprowadzenie	72
2.2.4.2. Upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych	73
2.2.4.3. Upoważnienie do składania oświadczeń woli w sprawach majątkowych	75
2.2.4.4. Sekretarz jako delegat w zgromadzeniu związku metropolitalnego	77
2.3. Rodzaje kompetencji sekretarza	79
2.4. Kompetencje sekretarza o charakterze ustrojowo-organizacyjnym	84
2.4.1. Wykonywanie obowiązków kierownika urzędu	84
2.4.2. Czynności sekretarza w zakresie kontroli wewnętrznej	86
2.4.2.1. Kontrola	87

2.4.2.2. Kontrola zarządcza	88
2.4.2.3. Kontrola bieżąca	89
2.4.3. Współpraca z organem wykonawczym	90
2.4.4. Prawo uczestnictwa w posiedzeniach organu stanowiącego i jego komisji	92
2.4.5. Koordynowanie pracy jednostek organizacyjnych urzędu	93
2.4.6. Kompetencje sekretarza w zakresie przygotowania projektów uchwał oraz zarządzeń	93
2.4.6.1. Inicjatywa uchwałodawcza	93
2.4.6.2. Inicjatywa w zakresie przygotowania projektów zarządzeń i uchwał zarządu powiatu i województwa	94
2.4.6.3. „Karta sprawy” jako sposób organizowania działania urzędu	95
2.4.7. Zadania sekretarza w zakresie odpowiedzi na interpelacje radnych	96
2.4.8. Zadania sekretarza w zakresie przygotowania raportu o stanie gminy, powiatu i województwa	97
2.5. Wnioski	99
2.6. Wzory i schematy działań	102

Rozdział III

Inne zadania, obowiązki i kompetencje sekretarza	111
3.1. Obowiązki sekretarza jako pracownika samorządowego	111
3.1.1. Uwagi wstępne	111
3.1.2. Ślubowanie pracownika samorządowego – obowiązek i kompetencja sekretarza	112
3.1.3. Dbłość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne	115
3.1.4. Przestrzeganie Konstytucji RP i innych przepisów prawa	118
3.1.5. Sumienne, sprawne i bezstronne wykonywanie zadań	119
3.1.6. Udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki	121

3.1.7.	Dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej	123
3.1.8.	Zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami	124
3.1.9.	Zachowywanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim	125
3.1.10.	Podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych	126
3.1.11.	Naruszenie obowiązków pracowniczych określonych w art. 24 u.p.s.	127
3.1.12.	Sumienne i staranne wykonywanie poleceń	128
3.1.13.	Obowiązki sekretarza wynikające z powszechnego prawa pracy	135
3.1.14.	Ocena wywiązywania się z obowiązków służbowych przez sekretarza	136
3.2.	Zadania i kompetencje sekretarza o charakterze cywilnym (przyjmowanie ustnych oświadczeń woli spadkodawcy)	139
3.2.1.	Uwagi wstępne	139
3.2.2.	Osoba przyjmująca oświadczenie	141
3.2.3.	Ustne oświadczenie woli	144
3.2.4.	Obecność świadków	146
3.2.5.	Protokół	147
3.2.6.	Konwersja testamentu allograficznego	150
3.3.	Zadania i kompetencje o charakterze pracowniczym (czynności z zakresu prawa pracy wobec organów jednostek samorządu terytorialnego)	151
3.4.	Wnioski	157
3.5.	Wzory i schematy działań	159

Rozdział IV

Rodzaje i charakter prawny relacji sekretarza z organami jednostek samorządu terytorialnego i piastunami

tych organów	162
4.1. Płaszczyzny relacji sekretarza jednostki samorządu terytorialnego z monokratycznym organem wykonawczym gminy/starostą/marszałkiem województwa	162
4.1.1. Uwagi wprowadzające	162

4.1.2. Relacje o charakterze obligatoryjnym	163
4.1.3. Relacje o charakterze fakultatywnym	177
4.2. Płaszczyzny relacji sekretarza z organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego	186
4.2.1. Uwagi wprowadzające	186
4.2.2. Relacje o charakterze proceduralnym	187
4.2.3. Relacje o charakterze ustrojowym – wokół instrumentów partycypacyjnych w organie stanowiącym	192
4.3. Wnioski	196
4.4. Wzory zarządzeń	199
Bibliografia	209
Orzecznictwo	217

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 917 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.)
- u.d.i.p. – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.)
- u.p.s. – ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.)
- u.z.m.w.ś. – ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. poz. 730)

Publikatory i czasopisma

OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP	– Orzeczenia Sądów Polskich
OSPika	– Orzeczenia Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SPE	– Studia Prawno-Ekonomiczne
ST	– Samorząd Terytorialny

Inne

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

SŁOWO WSTĘPNE

Opracowanie stanowi analizę statusu prawnego sekretarza jednostki samorządu terytorialnego. Przedstawiono najważniejsze zagadnienia dotyczące kwestii pracowniczych i ustrojowych sekretarza w gminie, powiecie i województwie. Omówiono zadania, kompetencje, uprawnienia i obowiązki sekretarza, przedstawiając również płaszczyzny relacji sekretarza z organem wykonawczym lub piastunami tych organów oraz organem stanowiącym.

Stanowisko sekretarza jest jednym z najwyższych stanowisk w strukturze organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego. Zarówno zakres obowiązków, jak i odpowiedzialność spoczywająca na osobie pełniącej funkcję sekretarza powodują, że jest to pracownik samorządowy o szczególnym statusie. Dlatego problematyka ta jest tak istotna.

W rozdziale pierwszym przedstawiono pozycję ustrojową sekretarza jednostki samorządu terytorialnego, omawiając zagadnienia naboru i wymagania kwalifikacyjne na to stanowisko, podległość służbową sekretarza oraz problematykę ograniczeń w jego pracy i kwestie odpowiedzialności.

W rozdziale drugim wskazano zakres zadań sekretarza o charakterze ustrojowo-organizacyjnym oraz sposoby jego określania i rodzaje kompetencji mu przynależnych. Umiejscowiono sekretarza w strukturze działania jednostek samorządu terytorialnego.

W rozdziale trzecim monografii zaprezentowano inne zadania, kompetencje oraz obowiązki sekretarza jako pracownika samorządowego.

Analizie poddano jego zadania i kompetencje o charakterze cywilnym i pracowniczym.

W rozdziale czwartym przedstawiono rodzaj i charakter prawny relacji sekretarza z organami jednostek samorządu terytorialnego i piastunami tych organów.

Każdy rozdział został wzbogacony o wzory i schematy działań w zakresie poruszanej w nim problematyki.

Całość przedstawionej problematyki ma stanowić asumpt do zaproponowania kierunków zmian w zakresie zagadnień w niej poruszanych. Dlatego też każdy z rozdziałów zawiera wnioski w kwestii omawianej w nim problematyki wraz z propozycją rozwiązań w tym zakresie. Przedmiotowa pozycja to konkretna i praktyczna wykładnia przepisów prawa, niezbędna do prawidłowego konstruowania regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania sekretarza w danej jednostce samorządu terytorialnego. Zawiera propozycje zagadnień dotąd nieporuszonych w literaturze bądź słabo zbadanych.

Książka obejmuje analizę nowych regulacji wprowadzonych na mocy ustawy z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹.

Opracowanie jest skierowane do szerokiego grona czytelników, począwszy od sekretarzy, członków organów jednostek samorządu terytorialnego, prawników praktyków, pracowników organów samorządowych, po mieszkańców gmin, powiatów i województw, zainteresowanych organizacją i funkcjonowaniem wspólnot samorządowych.

Materia została zaprezentowana w ujęciu teoretycznym i praktycznym. Uwzględnia poglądy wyrażone w doktrynie oraz w piśmienni-

¹ Dz.U. poz. 130 ze zm.

ctwie prawa administracyjnego. Całość materiału została wzbogacona aktualnym orzecnictwem sądowym w zakresie problematyki ustrojowej dotyczącej pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego. Opracowanie obejmuje stan prawny na 7.01.2019 r.

Rozdział I

POZYCJA USTROJOWA SEKRETARZA JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1.1. Nabór i wymagania kwalifikacyjne na stanowisko sekretarza

1.1.1. Uwarunkowania międzynarodowe i europejskie obsadzania stanowisk w służbie publicznej

Regulacje międzynarodowe i europejskie zawierają istotne wytyczne w zakresie obsadzania stanowisk w służbie publicznej. Już z art. 21 ust. 2 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10.12.1948 r. wynika, że każdy człowiek ma prawo równego dostępu do służby publicznej w swoim kraju¹. Zgodnie zaś z Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartym do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r.², każdemu obywatelowi przysługuje prawo i możliwość, bez żadnej dyskryminacji oraz bez nieuzasadnionych ograniczeń: „uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli”

¹ Zob. w piśmiennictwie np. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, Warszawa 2016, komentarz do art. 60 Konstytucji RP, s. 439.

² Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

(art. 25 lit. a) i „dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości” (art. 25 lit. c).

Natomiast zgodnie z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu 15.10.1985 r.³: „Status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnianie pracowników wysoko wykwalifikowanych, w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji; w tym celu należy przewidzieć odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania oraz możliwości awansu zawodowego”. Europejska Karta Samorządu Lokalnego w istotny sposób wpłynęła na rozwiązania w obszarze samorządu terytorialnego w ustroju państw członkowskich Rady Europy, stanowiąc „wzorzec wartości” i „źródło harmonizacji prawodawstwa państw członkowskich w sprawach samorządu terytorialnego i jego jednostek”⁴.

We współczesnym europejskim konstytucjonalizmie prawo równego dostępu do stanowisk publicznych należy do katalogu podstawowych praw. Geneza tego prawa sięga epoki Wielkiej Rewolucji Francuskiej⁵. Korpus urzędniczy (służby publicznej) „powinien być niezbędnym sformalizowaniem służby cywilnej wolnego społeczeństwa”⁶.

1.1.2. Uwarunkowania konstytucyjne obsadzania stanowisk w służbie publicznej

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.⁷ zawiera unormowania w zakresie dostępu do służby publicznej, a zatem także dotyczące obsadzania stanowisk urzędniczych w samorządzie tery-

³ Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

⁴ Zob. np. L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, RPEiS 2015/3, s. 79; zob. też B. Przywora, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego jako wzorzec kontroli prawa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – wybrane zagadnienia* [w:] *Prawo międzynarodowe i europejskie a sądownictwo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Kraków 2015, s. 107–117.

⁵ Szerzej zob. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 60 Konstytucji RP, s. 439.

⁶ Por. I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, RPEiS 2017/3, s. 22.

⁷ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

torialnym. Już w preambule do Konstytucji RP ustrojodawca przesądził, iż należy „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Wymienia się – w ramach służby publicznej – dwa podstawowe korpusy urzędnicze: pracowników samorządowych oraz członków korpusu służby cywilnej⁸.

Samorząd terytorialny „uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”, „przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych⁹ samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP)¹⁰. Podkreślić należy za Trybunałem Konstytucyjnym ważne miejsce zasady decentralizacji władzy publicznej, jak i zasady uczestniczenia przez samorząd w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych, które należą do katalogu zasad ustroju państwa, a nie tylko samorządu terytorialnego¹¹.

Ponadto Konstytucja RP wskazuje, że „zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”, a jeśli „wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa”, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych (art. 166 Konstytucji RP)¹².

Nie ulega wątpliwości, że realizacja zadań publicznych w sposób rzetelny i profesjonalny wymaga zapewnienia odpowiedniego korpusu urzędniczego. Konstytucja RP wymienia jedynie korpus służby cy-

⁸ Zob. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 244–251; W. Drobny, *Przekształcenia pragmatyk urzędniczych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie polskim po 1989 r.*, Warszawa 2015, s. 1; zob. też M. Mazuryk, *Pracownicy samorządowi. Zarys problematyki*, „Ius Novum” 2013/3, s. 153.

⁹ Na temat zadań samorządu terytorialnego np.: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 282–284; zob. też monografię *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2017.

¹⁰ Zob. też np. B. Dolnicki, *Miejsce samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach [w:] Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, s. 49–50.

¹¹ Zob. uzasadnienie wyroku TK z 4.05.1998 r., K 38/97, OTK 1998/3, poz. 31, oraz uzasadnienie wyroku TK z 7.01.2004 r., K 14/03, OTK-A 2004/1, poz. 1.

¹² Zob. też np. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 600.

Poradnik stanowi konkretną i praktyczną wykładnię przepisów prawa, niezbędną do prawidłowego funkcjonowania sekretarza w jednostce samorządu terytorialnego.

W książce autorzy zaprezentowali:

- najważniejsze zadania sekretarza dotyczące kwestii pracowniczych i organizacyjno-ustrojowych w gminie, powiecie i województwie;
- płaszczyzny relacji sekretarza z organami wykonawczymi i organami stanowiącymi.

Każdy rozdział został wzbogacony o wzory i schematy działań w zakresie poruszanej w nich problematyki.

Książka zawiera zagadnienia dotąd nieporuszone w literaturze bądź słabo zbadane. Uwzględnia także poglądy wyrażone w doktrynie oraz w piśmiennictwie prawa administracyjnego. Rozważania obejmują nowe regulacje oraz unormowania wprowadzone na mocy ustawy z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130).

Publikacja przeznaczona jest dla sekretarzy i pracowników organów jednostek samorządu terytorialnego, samorządowców, radnych i innych pracowników administracji samorządowej. Będzie przydatna także dla prawników praktyków oraz pracowników naukowych zajmujących się prezentowaną tematyką.



9788381603850 W01P01

ISBN 978-83-8160-385-0



9 788381 603850

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWUER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 129 ZŁ (W TYM 5% VAT)