

# Wprowadzenie

Inspiracją do powstania „Vademecum sekretarza jednostki samorządu terytorialnego” była próba odpowiedzi na kilka zasadniczych pytań, które stoją nie tylko przed każdym sekretarzem, ale też wójtem, burmistrzem, starostą oraz marszałkiem województwa. Przede wszystkim chodzi o rolę i pozycję sekretarza – jaka może i być powinna, uwzględniając zarówno oczekiwania w tym zakresie, jak i uwarunkowania prawne. Jakie zadania powinien realizować sekretarz, jakie powinien mieć kompetencje? A to z kolei rodzi kolejne pytanie: jakimi cechami powinna wyróżniać się osoba zatrudniana na takim stanowisku, aby była w stanie właściwie wywiązywać się z powierzonych zadań i sprostać uzasadnionym oczekiwaniom?

Na powyższe pytania nie ma jednoznacznych odpowiedzi. Nie dostarczają ich obowiązujące przepisy. Regulacje ustawowe w tym zakresie są bardzo ogólne, co zresztą ma swoje nie tylko złe, ale też dobre strony. W praktyce działania urzędów także spotykamy się z różnymi rozwiązaniami w tym zakresie. Wynika to zarówno ze specyfiki typów JST (gmina, powiat, województwo samorządowe), jak i z utrwalonych, wcześniej wypracowanych, wzorców działania. Duże znaczenie mają również osobiste predyspozycje osoby pełniącej funkcję sekretarza – prezentowany poziom wiedzy, doświadczenie, umiejętność współdziałania i budowania zespołu oraz samodzielnego rozwiązywania problemów, kultura osobista itd. – im są wyższe, tym szerszy jest zazwyczaj zakres przyznanych kompetencji.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że zaprezentowanie jakiegoś jednego, uniwersalnego modelu w pełni opisującego rolę i pozycję sekretarza, niezależnie od typu JST oraz innych uwarunkowań, nie wydaje się być w pełni możliwe. W każdym bowiem przypadku zakres zadań i uprawnień sekretarza powinien uwzględniać zarówno wiele różnorodnych aspektów wskazanych powyżej, jak i specyfikę samego urzędu. Zatem np. w małych urzędach sekretarz w znacznie większym stopniu będzie występował w roli bezpośredniego wykonawcy określonych zadań, natomiast w dużym urzędzie, co wydaje się naturalne, będą przeważać funkcje z zakresu koordynacji i nadzoru.

Zatem, jeżeli w taki właśnie sposób spojrzymy na problem zadań i kompetencji sekretarza oraz pozycji i roli, jaką może i powinien odgrywać w urzędzie, to okaże się, że książka, którą trzymają Państwo w rękach, jest pozycją przeznaczoną nie tylko dla sekretarzy, ale także dla wójtów, burmistrzów, starostów, prezydentów miast, marszałków sejmików oraz w pewnej mierze również dla przewodniczących rady (gminy, powiatu, sejmiku województwa) – przy czym dla każdej grupy odbiorców w nieco innym zakresie.

Sekretarze znajdą tu przede wszystkim merytoryczne omówienie problematyki, z którą w praktyce przyjdzie im się zmierzyć. Vademecum ma za zadanie służyć im pomocą w szukaniu odpowiedzi, w jaki sposób należy realizować poszczególne zadania – efektywnie i zgodnie z obowiązującymi

przepisami prawa. Temu też służą prezentowane „dobre praktyki”, jak również wzory dołączone na płycie CD.

Z kolei dla wójtów (burmistrzów, prezydentów miast, starostów i marszałków) *Vademecum* stanowi źródło miarodajnej informacji o tym, czego mogą i powinni wymagać oraz oczekiwać od swojego sekretarza. Ta wiedza może być im bardzo pomocna zarówno w wyborze odpowiedniego kandydata na to ważne stanowisko, jak i w prawidłowym określeniu zakresu jego zadań i uprawnień. To szczególnie istotne, ponieważ jest to stanowisko urzędnicze najważniejsze w całym urzędzie (przynajmniej w mojej ocenie), dlatego zarówno jego właściwe obsadzenie, jak i prawidłowe dostosowanie zakresu zadań oraz uprawnień do potrzeb i specyfiki danego urzędu będzie miało istotny wpływ na sposób jego funkcjonowania. Wójtowie i burmistrzowie są wybierani w wyborach powszechnych i nie muszą posiadać wiedzy prawniczej i administracyjnej. Ich zasadniczym zadaniem jest „prowadzenie spraw gminy” i kształtowanie „polityki gminnej”. Z kolei sprawne prowadzenie spraw gminy oraz realizacja polityki gminnej wymagają dobrze funkcjonującego urzędu oraz instytucji gminnych, właściwej koordynacji ich działań, jak również współdziałania z radą, mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi. Są to zadania poważne, o dużym stopniu złożoności i równocześnie wykraczające poza sam urząd. Ich realizacja – w takim zakresie, w jakim zostanie powierzona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – może i powinna należeć właśnie do sekretarza. W tym kontekście warto także zwrócić uwagę, że mówiąc o sekretarzu, ustawodawca nie posługuje się określeniem „sekretarz urzędu”, ale „sekretarz gminy”, co również wskazuje na to, jaką powinien ograć rolę i zajmować pozycję w strukturze organów JST.

*Vademecum* ma być dla czytelnika przede wszystkim inspiracją do poszukiwania i wypracowywania własnych rozwiązań. Wszystkie przedstawione przykłady, włącznie z dołączonymi do płyty CD wzorami wewnętrznych aktów prawnych i innych dokumentów, należy traktować jedynie jako propozycje.

Temu celowi został też podporządkowany dobór autorów poszczególnych rozdziałów. Przede wszystkim zależało nam na prawnikach – praktykach, osobach, które na co dzień zajmują się omawianą problematyką. Równocześnie chcieliśmy, aby te osoby, przez pryzmat własnych doświadczeń, mogły zaprezentować własne, czasami nawet różniące się od siebie, punkty widzenia. Teksty poszczególnych autorów stanowią wyraz ich osobistych poglądów.

W trakcie uważnej lektury *Vademecum* czytelnik zapewne zauważy, że opinie wyrażane przez autorów w poszczególnych kwestiach czasami różnią się od siebie. Szczególnie gdy dotyczą tematów trudnych, budzących kontrowersje. W takich sytuacjach starałem się, na ile to było możliwe, doprowadzić do uzgodnienia poglądów i w efekcie wypracowania wspólnego stanowiska. W zdecydowanej większości przypadków tak właśnie było, ale nie zawsze. Należy jednak stwierdzić, że ukazanie tych różnic i sporów interpretacyjnych pozwala czytelnikowi spojrzeć na dany problem z różnych punktów widzenia, co tym samym pobudza do myślenia i sprzyja wypracowywaniu własnych rozwiązań – nie według przekazanego jakiegoś „jedynie słusznego wzorca”, ale na podstawie własnych przemyśleń. Jako redaktor starałem się przede wszystkim czuwać nad tym, aby prezentowane poglądy mieściły się w dopuszczalnych granicach interpretacji prawa. W sytuacjach gdy moja ocena była odmienna, starałem ograniczać się do przedstawienia własnych argumentów. W większości przypadków były one przyjmowane przez autorów, za co jestem bardzo wdzięczny.

„*Vademecum* sekretarza jednostki samorządu terytorialnego” zostało podzielone na siedem części tematycznych. W wydaniu I (2015 r.) były tylko cztery części.

W części I „Zadania i kompetencje sekretarza” w rozdziale 1 została omówiona problematyka obejmująca pozycję sekretarza jako pracownika na urzędniczym stanowisku kierowniczym. Zagadnienia dotyczące sekretarza jako reprezentanta pracodawcy oraz wykonywania przez niego czynności z zakresu prawa pracy wobec szefów organów wykonawczych JST są omówione w rozdziałach 2 i 3. Powierzenie sekretarzowi prowadzenia spraw wójta to z kolei temat rozdziału 4. Na

tomiast rozdział 5 poświęcono problematyce łączenia funkcji sekretarza z innymi stanowiskami w gminie, w tym z funkcją zastępcy wójta (burmistrza).

Część II „Sekretarz gminy jako pracownik” obejmuje takie zagadnienia jak: wymagania dla osób zatrudnionych na stanowisku sekretarza (rozdział 1), charakter i elementy stosunku pracy z sekretarzem (rozdział 2), zakaz przyjmowania korzyści majątkowych (rozdział 3), oświadczenie majątkowe (rozdział 4), ograniczenia podejmowania dodatkowych zajęć (rozdział 5) oraz odpowiedzialność sekretarza JST za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (rozdział 6).

Część III została poświęcona problematyce organizacji i funkcjonowania urzędu – szczególnie istotnej z punktu widzenia sekretarza. W jej ramach omówiono zagadnienia dotyczące: struktury organizacyjnej (rozdział 1), reorganizacji urzędu (rozdział 2), udzielania sekretarzowi upoważnień i pełnomocnictw (rozdział 3), opisów stanowisk pracy (rozdział 4) oraz polityki kadrowej w urzędzie (rozdział 5). Na szczególną uwagę zasługuje bardzo obszerny rozdział 6 „Załatwianie spraw w urzędzie i zarządzanie dokumentacją”, jak również rozdział 7 „Organizacja i funkcjonowanie audytu oraz kontroli zarządczej”.

W części IV w szczególności sposób omówiono zadania i kompetencje sekretarza – zarówno wynikające z ustaw ustrojowych oraz z innych aktów normatywnych i wewnętrznych (rozdział 1), jak i wiele innych w takich obszarach jak: nadzór nad rozpatrywaniem skarg i wniosków (rozdział 2), przygotowania budżetu gminy i wieloletniej prognozy finansowej (rozdział 3), zamówienia publiczne (rozdział 4), ochrona danych osobowych (rozdział 5), przeprowadzanie wyborów – funkcja urzędnika wyborczego (rozdział 6). Część IV zamyka rozdział 7, w którym omówiono bardzo złożoną, ale jakże istotną – z punktu widzenia funkcjonowania zarówno samego urzędu, jak i samorządowych jednostek organizacyjnych – problematykę dotyczącą wpływu centralizacji rozliczeń VAT na funkcjonowanie JST.

Część V dotyczy problematyki realizacji zasady jawności w administracji publicznej. Poruszono tutaj takie tematy jak: udostępnianie informacji publicznej na stronach BIP (rozdział 1), realizacja przepisów o dostępie do informacji publicznej (rozdział 2), nowe gwarancje zasad jawności funkcjonowania JST (rozdział 3). Ponadto dodano rozdział poświęcony organom stanowiącym JST (rada gminy, sejmik województwa) i ich przewodniczącemu.

Część VI została w całości poświęcona zagadnieniom związanym z szeroko rozumianą „elektronizacją prawa w JST”. W sposób szczegółowy omówiono tematy dotyczące: ogłaszania aktów prawa miejscowego w wojewódzkich dziennikach urzędowych (rozdział 1), prowadzenia i udostępniania w formie elektronicznej zbiorów aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy JST (rozdział 2), przygotowywania obwieszczeń w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego aktu prawa miejscowego (rozdział 3). Część VI zamyka rozdział poświęcony problematyce anonimizacji danych i wyłączenia jawności treści dokumentu – jest to temat na czasie, szczególnie w kontekście nowej ustawy o ochronie danych osobowych oraz przepisów RODO.

Vademecum zamyka część VII „Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi”. Omówiono w niej zagadnienia dotyczące wpływu nowelizacji przepisów KPA oraz PrPostAdm na działanie urzędu, jak również te związane z postępowaniem przed sądami administracyjnymi (zarówno przed WSA, jak i NSA).

Do Vademecum dołączono także płytę CD. Są na niej umieszczone przykłady wewnętrznych aktów prawnych oraz innych dokumentów dotyczących zagadnień omawianych w Vademecum – przygotowane w taki sposób, aby można było je wykorzystać we własnym urzędzie.

Przekazując Vademecum w Państwa ręce, mam nadzieję, że lektura tej publikacji pozwoli czytelnikowi spojrzeć w nieco inny, bardziej kompleksowy sposób na problematykę dotyczącą roli i pozycji sekretarza, zadań, które może i powinien realizować, oraz odpowiedzialności, jaka jest z tym

związana. To wszystko powinno przyczynić się do wypracowywania efektywnych rozwiązań – dostosowanych do potrzeb i specyfiki poszczególnych JST.

Zdaję sobie sprawę, że niektóre prezentowane poglądy mogą wydać się kontrowersyjne, ale jedynie merytoryczna dyskusja i wymiana argumentów pozwala na wypracowanie lepszych rozwiązań i koncepcji. Chciałbym, aby niniejsza publikacja była wstępem do szerszej dyskusji na temat roli i kompetencji sekretarza w gminie, mieście, powiecie, województwie, do której zapraszam wszystkich zainteresowanych.

Adam Grytner