

Received: 4.12.2022  
Accepted: 23.02.2023  
Published: 31.03.2023

Roczniki Administracji i Prawa  
Annals of The Administration and Law  
2023, XXIII, z. 1: s. 69-80  
ISSN: 1644-9126  
DOI: 10.5604/01.3001.0016.3778  
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Agnieszka Pilarek-Słabikowska\*  
Nr ORCID: 0000-0003-4082-0508

## WŁADZTWO ORGANIZACYJNE W GMINIE

### ORGANISATIONAL AUTHORITY IN THE COMMUNE

**Streszczenie:** Celem niniejszego artykułu stała się próba odpowiedzi na postawioną hipotezę w brzmieniu: w obowiązującym prawie krajowym brak jednej, kompletnej normy prawnej nakazującej zapewnienie profesjonalnego wsparcia aparatu pomocniczego dla organu stanowiącego i wykonawczego na równorzędnym poziomie. Zasadniczy cel opracowania to zbadanie czynników wpływających na władztwo organizacyjne gminy. W jego pierwszej części analizie poddano normę prawną zawartą w art. 21a ustawy o samorządzie gminnym, badając zakres podmiotowy i przedmiotowy wydawania poleceń służbowych przez przewodniczącego rady gminy. Dalszy cel rozważań stanowiła treść art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Analiza przedmiotowego zagadnienia potwierdziła słuszność postawionej tezy, że w obowiązującym prawie krajowym brak jest jednej, kompletnej normy prawnej nakazującej zapewnienie profesjonalnego wsparcia aparatu pomocniczego dla organu stanowiącego i wykonawczego na równorzędnym poziomie.

**Słowa kluczowe:** urząd gminy, przewodniczący rady gminy, organ wykonawczy gminy, statut, regulamin organizacyjny, indywidualne uprawnienia radnych do podejmowania czynności kontrolnych, polecenie służbowe przewodniczącego, podległość służbowa i hierarchiczna, aparat pomocniczy

**Summary:** The aim of this article was to attempt to answer the following hypothesis: In the applicable national law, there is no single, complete legal norm requiring professional support of the auxiliary apparatus for the legislative and executive bodies at an equivalent level. In the first part of the work, the legal norm contained in Art. 21a of the Act on Commune Self-Government, examining the subjective and objective scope of issuing official orders by the chairman of the commune council. The further purpose of the considerations was the content of Art. 24 sec. 2 of the Act on Commune Self-Government. The analysis of the issue in question confirmed the validity of the thesis that there is no single, complete legal standard in the applicable national law requiring the provision of professional support of the auxiliary apparatus for the legislative and executive bodies at an equivalent level.

---

\* dr; studentka kierunku prawo w Wyższej Szkole Humanitas. Źródła finansowania publikacji: środki własne autorki; e-mail: [agnieszka.pilarek.slabikowska@gmail.com](mailto:agnieszka.pilarek.slabikowska@gmail.com)

**Keywords:** commune office, chairman of the commune council, commune executive body, statute, organizational regulations, individual rights of councilors to undertake control activities, official order of the chairman, official and hierarchical subordination, auxiliary apparatus

## WSTĘP

W niniejszym artykule przedstawiono problematykę związaną z władztwem organizacyjnym w gminie. W celu postawienia i zbadania zasadności hipotezy sformułowano następujące pytania badawcze:

- 1) czy wsparcie zorganizowanego aparatu pomocniczego w postaci urzędu gminy służy zapewnieniu właściwych działań obydwu organom na takim samym poziomie?
- 2) jaki jest zakres i charakter spraw regulowanych w regulaminie organizacyjnym i statucie gminy?
- 3) czy w obecnie obowiązującym stanie prawnym istnieje norma prawna zapewniająca również fachową pomoc dla organu stanowiącego?

W związku z powyższym w opracowaniu postawiono następującą hipotezę badawczą: W obowiązującym prawie krajowym brak jednej, kompletnej normy prawnej nakazującej zapewnienie profesjonalnego wsparcia aparatu pomocniczego dla organu stanowiącego i wykonawczego na równorzędnym poziomie.

## ISTOTA I ZNACZENIE POJĘCIA „URZĄD GMINY”

W literaturze przedmiotu prezentowane są pluralistyczne definicje pojęcia „urząd gminy”. Zasadniczo przyjmuje się, że jest to zorganizowany zespół osób służący organom administracji do pełnienia określonych funkcji, składający się ze środków materialnych i technicznych w postaci budynków i sprzętu oraz osobowych – stanowiących czynnik ludzki<sup>1</sup>. W samorządzie terytorialnym „urząd” określany jest mianem aparatu pomocniczego poszczególnych jego organów. Urząd jako zespół doświadczonych, profesjonalnych i kompetentnych urzędników stanowi wsparcie dla organu zarówno wykonawczego, jak i stanowiącego<sup>2</sup>, działając w sposób zgodny z prawem, oszczędny, terminowy i efektywny<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> C. Martysz, *Władze gminy*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 588.

<sup>2</sup> M. Małecka-Łyszczek, *Standardy kontroli zarządczej*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 166.

<sup>3</sup> B. Dolnicki, *Poziomy funkcjonowanie kontroli zarządczej*, [w:] Idem (red.), *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 94.

## REGULAMIN ORGANIZACYJNY

Struktura organizacyjna oraz zasady działania urzędu znormalizowane są w regulaminie organizacyjnym ustanawianym przez organ wykonawczy (wójta, burmistrza/prezydenta miasta) w drodze zarządzenia<sup>4</sup>. Uregulowanie przedmiotowej materii należy do wyłącznej właściwości wójta i ma charakter obligatoryjny.

Akt kierownictwa wewnętrznego określa w szczególności: nazwy, kompetencje, zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych, obsadę etatową, liczbę, nazwę poszczególnych stanowisk pracy, z podziałem na kompetencje, procedurę przechowywania i obieg dokumentów. Regulamin nie stanowi aktu prawa miejscowego, dlatego nie wymaga publikacji w dzienniku urzędowym<sup>5</sup>, przy czym wskazać należy, że powinien zostać opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej. Regulamin organizacyjny określa:

- zakres zależności osobowych i służbowych;
- podział uprawnień i kompetencji do wydawania rozstrzygnięć w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- ramy uprawnień do załatwiania spraw o charakterze majątkowym<sup>6</sup>.

## STATUT GMINY

Statut gminy jako akt prawa miejscowego zajmujący odpowiednie miejsce w hierarchii aktów prawnych powinien być zgodny z przepisami podstawowej ustawy regulującej ustrój gminy, jaką jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup>. Uchwalanie statutu należy do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 8 ust. 2 pkt 1 u.o.s.g.). W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że dzięki ustawowej legitymacji organu stanowiącego do wyznaczania wewnętrznego ustroju gminy możliwe jest zapewnienie:

- kompatybilności unormowań statutu ze specyfiką uwarunkowań lokalnych;
- sprawniejszego i efektywniejszego działania organów gminy, w tym również jednostek pomocniczych;
- ulepszenia relacji pomiędzy organami gminy a jej mieszkańcami.

Rada gminy w przedmiotowym dokumencie może regulować wszystkie zagadnienia o charakterze ustrojowym, pod warunkiem że nie naruszają one przepisów ustaw. Zwrot „w granicach ustaw” oznacza, że swoboda rady w jego kształtowaniu jest ograniczona w taki sposób, iż rada nie może zmieniać ani nawet modyfikować

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559).

<sup>5</sup> Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2007 r., I OSK 184/07, por. wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2003 r., I ISA/Łd 324/03, LEX nr 78587.

<sup>6</sup> M. Małecka-Lyszczek, *Standardy kontroli zarządczej...*, s. 166.

<sup>7</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2006 r., II SA/Wa 30/06, Legalis.

regulacji ustawowych, co także dotyczy ustrojowych relacji między organami gminy, jak i organizacji czy trybu pracy tych organów<sup>8</sup>.

Ustawa o samorządzie gminnym (art. 18 ust. 2 pkt 1 u.o.s.g.) nie zawiera wyczerpującej i jednoznacznej normy prawnej zawierającej katalog spraw, które w sposób obligatoryjny należy uregulować w statucie. Przedmiotowy akt prawny gminy powinien normować następujące kwestie:

- zasady tworzenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych (art. 5 ust. 3 u.o.s.g.);
- reguły dostępu do dokumentów, w tych korzystania z nich (art. 11b ust. 3 u.o.s.g.);
- sposób działania komisji rewizyjnej (art. 18 a ust. 5 u.o.s.g.);
- organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 u.o.s.g.);
- tryb pracy klubów radnych (art. 23 ust. 2 u.o.s.g.);
- normy regulujące udział przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ust. 1 u.o.s.g.);
- uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 u.o.s.g.).

Zgodnie z linią orzeczniczą wszystkie powyższe elementy są obowiązkowe, zatem brak któregośkolwiek z nich dyskwalifikuje statut w całości<sup>9</sup>.

Konkludując: statut służy „swobodnemu, dostosowanemu do specyfikacji miejscowej, kształtowaniu struktur samorządowych i zasad funkcjonowania jego organów. Kształtuje między innymi właściwe dla danej jednostki samorządowej więzi informacyjne organów samorządu i jej mieszkańców, powinien być aktem zmniejszającym dystans pomiędzy organem prawotwórczym a adresatem norm”<sup>10</sup>.

## CZYNNIKI WPŁYWAJĄCE NA WŁADZTWO ORGANIZACYJNE GMINY

### ISTOTA I ZNACZENIE POLECEŃ SŁUŻBOWYCH WYDAWANYCH PRZEZ PRZEWODNICZĄCEGO RADY

Z założenia ustawodawcy przepis art. 21a u.o.s.g. miał służyć umocnieniu pozycji organu stanowiącego w stosunku do wójta, głównie z powodu braku dysponowania przez radę gminy własnym, wydzielonym „urzędem administracyjnym”, zapewniającym właściwą i profesjonalną pomoc w wykonywaniu jej kompetencji i zadań jako organu stanowiącego.

W praktyce ustawowa legitymacja dla przewodniczącego rady dotycząca wydawania poleceń służbowych (adresowanych do pracowników urzędu gminy, któ-

<sup>8</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2013 r., IV SA/Po711/13, Legalis.

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 listopada 2017 r., IV SA/GL/624/17, LEX nr 2422809; por. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2003 r., II SA/Ka 472/03, niepubl.; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 28.11.2011 r., NP/II/0911/466/11.

<sup>10</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków 2003, s. 182.

rzy z mocy umowy o pracę, regulaminu organizacyjnego urzędu, innych aktów wewnętrznych lub polecenia służbowego pracodawcy wykonują zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych), może stanowić pole konfliktów, w szczególności w przypadku rozbieżności, niezgodności i różnic politycznych pomiędzy organem stanowiącym a wykonawczym. W konsekwencji tego rodzaju konflikt może w znacznym stopniu utrudniać prawidłowe wykonywanie zadań i kompetencji przez radę gminy, jak również stanowić istotne utrudnienie w wykonywaniu zadań przez pracowników urzędu odpowiedzialnych za obsługę rady i komisji. Uprawnienie przewodniczącego rady do wydawania poleceń służbowych ma charakter ograniczony, ich odbiorcami mogą bowiem być wyłącznie pracownicy urzędu gminy, którzy zgodnie ze swoim zakresem czynności wyznaczonym przez pracodawcę (wójta gminy) odpowiedzialni są za zadania organizacyjne, prawne oraz inne, związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. Adresatem polecenia służbowego wydanego przez przewodniczącego rady może zatem być „każdy pracownik urzędu gminy, który z mocy umowy o pracę, regulaminu organizacyjnego urzędu, innych aktów wewnętrznych lub polecenia służbowego pracodawcy wykonuje zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych”<sup>11</sup>.

Teoretycznie odmowa wykonania polecenia służbowego przewodniczącego rady przez uprawnionego pracownika urzędu może stanowić uzasadnioną podstawę do rozwiązania z nim umowy o pracę za wypowiedzeniem (art. 30 § 4 kodeksu pracy<sup>12</sup>) lub do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z powodu ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych (art. 52 § 1 k.p.). Z kolei w przypadku, gdy przewodniczący rady wyda polecenie służbowe niezwiązane z obowiązkami pracownika lub wykraczające poza zakres jego obowiązków, polecenie przewodniczącego rady – jako czynność z zakresu prawa pracy – jest obciążone sankcją bezwzględnej nieważności (art. 58 k.c.<sup>13</sup> w związku z art. 300 k.p.)<sup>14</sup>. Norma wynikająca z art. 25 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych<sup>15</sup> stanowi dla pracownika pewnego rodzaju ochronę, ponieważ gdy pracownik jest przekonany, że wydane mu polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on obowiązany poinformować na piśmie o zaistniałym fakcie swojego bezpośredniego przełożonego. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia pracownik wykonuje polecenie, zawiadamiając jednocześnie wójta jako kierownika jednostki.

<sup>11</sup> Ibidem, por. A. Piszczek, *Podmiot realizujący uprawnienia kierownicze w stosunku pracy*, MoPr 2014, nr 9, s. 461.

<sup>12</sup> Kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1510).

<sup>13</sup> Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360).

<sup>14</sup> S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o samorządzie gminnym*, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 530).

## INDYWIDUALNE UPRAWNIENIA RADNYCH DO PODEJMOWANIA CZYNNOŚCI KONTROLNYCH

Ustawa z dnia 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) znacznie zwiększyła indywidualne uprawnienia kontrolne radnych związane z pełnioną przez nich funkcją. W myśl art. 24 ust. 2 u.o.s.g. radny posiada legitymację w zakresie dostępu do informacji związanych z działalnością urzędu gminy, gminnych osób prawnych, gminnych spółek handlowych (spółek z udziałem gminy), zakładów, przedsiębiorstw oraz innych gminnych jednostek organizacyjnych. W praktyce realizacja przedmiotowego uprawnienia budzi pewne wątpliwości interpretacyjne, ustawodawca nie sprecyzował bowiem zakresu, rodzaju, terminu ani trybu udostępniania żądanych informacji. W literaturze przedmiotu uznaje się, że zakres ten należy uregulować w statucie gminy<sup>16</sup>.

Konkludując: komentowany przepis służący z założenia do wzmocnienia pozycji radnych, w tym rady gminy jako organu stanowiącego i kontrolnego, w rzeczywistości może stać się czynnikiem o charakterze konfliktogennym. Brak jasnych i czytelnych kryteriów zastosowania przedmiotowej normy prawnej może:

- w znacznym stopniu utrudniać należyte wykonywanie obowiązków kontrolnych przez radnych;
- w przypadku niewłaściwych relacji pomiędzy organami gminy może stanowić istotne utrudnienie w wykonywaniu bieżących zadań przez pracowników kontrolowanych podmiotów.

## ZWIERZCHNICTWO SŁUŻBOWE WÓJTA JAKO KIEROWNIKA URZĘDU – JEGO ISTOTA I ZNACZENIE

Wójt jako organ wykonawczy gminy jest kierownikiem urzędu, jak również kierownikiem służbowym pracowników urzędu oraz kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych (art. 30 ust. 2 pkt 5 u.o.s.g.). Następstwem kierowniczej funkcji wójta jest zatem hierarchiczna i służbowa podległość pracowników urzędu wyodrębniona według podstawowego aktu prawnego, mającego charakter obligatoryjny – regulaminu organizacyjnego.

Podporządkowanie służbowe oznacza, że wszyscy pracownicy urzędu, niezależnie od podległości pośredniej czy bezpośredniej, mają obowiązek wykonywania poleceń służbowych wójta.

W sytuacji wydzielenia w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy komórki powołanej wyłącznie do obsługi organu stanowiącego pracownicy tej komórki są

<sup>16</sup> C. Martysz, *Władze gminy*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 385-386.

pracownikami urzędu podporządkowanymi wójtowi. Wójt jako kierownik urzędu zapewnia m.in. jego sprawne funkcjonowanie, w tym jest odpowiedzialny w sposób kompleksowy za koordynację wewnętrznych komórek organizacyjnych oraz odpowiada za biuro powołane do obsługi rady gminy.

Wójt sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Zatem to wyłącznie wójt wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu, w tym także wobec pracownika ds. obsługi rady gminy.

W doktrynie przyjmuje się, że wyznaczenie struktury organizacyjnej urzędu przez wójta stanowi jeden z fundamentalnych wyznaczników jego władztwa organizacyjnego nad całym aparatem pomocniczym, określanego mianem „kierownictwa”. Pojęcie to odnosi się do następujących rodzajów kompetencji:

- uprawnienia do wydawania aktów o charakterze ogólnym (zarządzenia) i indywidualnym (polecenia służbowe);
- kontroli przestrzegania przepisów powszechnie obowiązujących i wewnętrznych;
- przejęcia i prowadzenia sprawy zakończonej wydaniem decyzji, zamiast organu niższego stopnia;
- wyznaczania polityki kadrowej polegającej na obsadzaniu stanowisk;
- stosowania środków dyscyplinujących wobec podległych pracowników.

Realizacja funkcji kierowniczej wójta odbywa się za pomocą dostępnych prawem środków oddziaływania, przy dużym stopniu jego uznaniowości, gdyż ustawodawca nie sprecyzował zakresu kierownictwa ani środków służących jego realizacji.

Za fundamentalne i wysoce pożądane środki kierownictwa uznaje się uprawnienia polegające na: kontroli, nadzorze, koordynacji, współdziałaniu oraz wyznaczaniu zadań dla podmiotów/osób kierowanych<sup>17</sup>.

Kierownictwo wójta oznacza całkowitą podległość pracowników urzędu zarówno w znaczeniu osobowym, jak i służbowym. Zatem tylko wójt uprawniony jest do kreowania polityki kadrowej urzędu oraz do wydawania poleceń służbowych podległemu mu personelowi. W konsekwencji organ stanowiący gminy (przewodniczący rady, komisja rewizyjna, radni) nie ma żadnych uprawnień do nakładania obowiązków na jakiegokolwiek pracownika gminy (w tym również do wydawania poleceń służbowych), którego pracodawcą jest wójt. Nie posiada także żadnego umocowania zobowiązującego wójta do wydawania poleceń określonej treści swoim pracownikom<sup>18</sup>. Rada gminy nie ma więc prawa do ingerowania w relacje hierarchiczne pomiędzy wójtem a podległymi mu urzędnikami. W rezultacie

<sup>17</sup> M. Małecka-Lyszczek, *Standardy kontroli zarządczej...*, s. 167-172.

<sup>18</sup> Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 4 stycznia 2012 r., LEX nr 1130347.



wójt, jako kierownik urzędu, jest samodzielnym decydującym odpowiedzialnym za sprawne funkcjonowanie urzędu.

## PODSUMOWANIE

W doktrynie przedmiotu prezentowany jest pogląd, że art. 21a u.o.s.g. należy traktować jako przepis szczególny wobec art. 33 ust. 5 u.o.s.g. Oznacza to, że wójt nie może adresować poleceń służbowych do pracowników urzędu gminy odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. Nie jest zwłaszcza dopuszczalne, by wójt wydawał polecenia, które mogą być sprzeczne z poleceniami przewodniczącego rady. Powyższy pogląd mógłby zostać uznany za właściwy w sytuacji, gdyby treść art. 21a u.o.s.g. zachowała pierwotny kształt zaproponowany w poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. W zacytowanym akcie prawnym projektodawca zaproponował, aby wyodrębnić komórkę (biuro) obsługującą organ stanowiący, komisje i radnych ze struktur urzędu, w następstwie czego pracownicy urzędu gminy wykonujący zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem organu stanowiącego, komisji i radnych tworzyliby odrębną jednostkę organizacyjną zwaną biurem rady. Wówczas funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do tych osób miałyby pełnić wyłącznie właściwy przewodniczący organu stanowiącego<sup>19</sup>.

W obecnym kształcie art. 21a u.o.s.g. nie jest dopuszczalne powołanie do życia odrębnej jednostki służącej całkowicie obsłudze działalności organu stanowiącego podporządkowanej wyłącznie przewodniczącemu rady<sup>20</sup>. Brak jest również uprawnień przewodniczącego do ingerowania w stosunki służbowe pracownika urzędu gminy zatrudnionego na stanowisku obsługi rady, ponieważ pracownik na tym stanowisku nie podlega pod względem merytorycznym przewodniczącemu rady<sup>21</sup>.

Wójt jako kierownik urzędu gminy może:

- wyodrębnić w urzędzie gminy komórkę służącą wyłącznie do obsługi organu stanowiącego, która pozostawałaby w całości pod zwierzchnictwem służbowym przewodniczącego rady;
- wyznaczyć pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, w liczbie zapewniającej realizację potrzeb zgłaszanych przez organ stanowiący i jego przewodniczącego.

<sup>19</sup> Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk nr 2001, <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp: 6.01.2019].

<sup>20</sup> Wyrok NSA z dnia 12 września 1997 r., II SA 1885/96, „Wspólnota” 1998/13, s. 26.

<sup>21</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 25 kwietnia 2012 r., KN-I.4131.1109-2012.7, Legalis nr 503336.



Kwestie te pozostają wyłącznie w sferze uznania organu wykonawczego gminy. W praktyce regulacja art. 21a u.o.s.g. nie musi przełożyć się na wzmocnienie realnej samodzielności rady względem organu wykonawczego<sup>22</sup>.

Ingerencja przewodniczącego rady w pracę urzędu nie może mieć także umocowania statutowego<sup>23</sup>. Zakres czynności poszczególnych pracowników urzędu zależy zatem od kierownika jednostki, czyli wójta, dlatego np. postanowienie statutu upoważniające przewodniczącego rady oraz radnych do nadzorowania pracy biura rady oraz ingerencji w pracę urzędu nie ma uzasadnienia w ustawie o samorządzie gminnym<sup>24</sup>.

Treść art. 21a u.o.s.g. w obecnym kształcie może wywoływać sytuacje konfliktowe, zwłaszcza gdy w zakresie współpracy pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym istnieją napięte stosunki, sprzeczności, niekompatybilność interesów czy niezgodność poglądów. Wystąpienie konfliktu może wpływać negatywnie nie tylko na pracę rady i jej komisji, ale również pracowników wykonujących zadania organizacyjne, prawne i inne związane z funkcjonowaniem organu stanowiącego, komisji i radnych. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy polecenia służbowe wydawane przez przewodniczącego rady gminy i wójta pozostają ze sobą w sprzeczności.

Konkludując, uznać należy, że przepis art. 21a u.o.s.g. nie został w sposób wyczerpujący dookreślony przez ustawodawcę, stąd rzeczywiste jego zastosowanie budzi wiele problemów i kontrowersji.

Zatem zasadne wydaje się rozważnie przez ustawodawcę następujących rozwiązań:

- realizacja pierwotnego zamysłu ustawodawcy, mającego na celu obligatoryjne wyodrębnienie ze struktur urzędu komórki odpowiedzialnej wyłącznie za obsługę rady oraz przyznanie zwierzchnictwa służbowego względem jej pracowników wyłącznie przewodniczącemu rady;
- wyeliminowanie z obrotu prawnego normy prawnej wynikającej z treści art. 21a u.o.s.g.<sup>25</sup>

Przyjęcie ww. rozwiązań wykluczyłoby konflikty o charakterze organizacyjnym, kompetencyjnym i politycznym, których skutki często odczuwają szeregowi pracownicy urzędu.

## ZAKOŃCZENIE

Podsumowując powyższe rozważania, należy przyjąć, że urząd gminy jako aparat pomocniczy powinien stanowić rzetelne, fachowe i profesjonalne wsparcie or-

<sup>22</sup> S. Gajewski, *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018, Legalis.

<sup>23</sup> Wyrok NSA z 26 czerwca 1996 r., IV SA 695/96; wyrok z 12 września 1997 r., II SA 1885/96, niepubl.

<sup>24</sup> R. Gawłowski, A. Kujaszewska, K. Pawlik, *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*, wyd. 2, Warszawa 2018, Legalis.

<sup>25</sup> Dodany przez art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz.U. poz. 130) zmieniającej ustawę z dniem 31 stycznia 2018 r.

ganizacyjne, administracyjne i prawne dla obydwu organów gminy na tym samym poziomie.

Wójt, koordynując wewnętrzną pracę poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu, powinien zapewnić radzie gminy odpowiednią obsługę kancelaryjną, administracyjną czy prawną<sup>26</sup>. Z drugiej strony szczegółowa analiza regulaminu organizacyjnego pozwala na konkluzję, że kierownictwo wójta skutkuje hierarchiczną i osobową zależnością pracowników urzędu wobec organu wykonawczego, co oznacza brak jakichkolwiek podstaw do realizacji przez urzędników poleceń służbowych, z wyjątkiem zakresu ustalonego przez wójta.

W przypadku wydzielenia w regulaminie organizacyjnym komórki powołanej do obsługi organu stanowiącego jej pracownicy są pracownikami tego urzędu podporządkowanymi służbowo i osobowo wyłącznie wójtowi<sup>27</sup>. Jeśli wójt „zakaże” pracownikom urzędu pomocy wobec rady gminy, to organ ten nie jest w stanie wymusić jakiegokolwiek wsparcia aparatu urzędniczego, gdyż nie posiada w tym zakresie żadnych instrumentów prawnych. Potwierdzeniem powyższej tezy jest podgląd wyrażony w literaturze przedmiotu: „Rada gminy nie posiada żadnych samostannych uprawnień z zakresu relacji hierarchicznych wobec pracowników urzędu ani też nie posiada prawa do wydawania poleceń”<sup>28</sup>.

Analiza przedmiotowego zagadnienia potwierdziła słuszność postawionej tezy, że w obowiązującym prawie krajowym brak jest jednej, kompletnej normy prawnej nakazującej zapewnienie profesjonalnego wsparcia aparatu pomocniczego dla organu stanowiącego i wykonawczego na równorzędnym poziomie.

Zasadne wydaje się zatem rozważenie wniosku *de lege ferenda*, by ustawodawca wprowadził konstruktywne i czytelne regulacje prawne, zapewniające pomoc urzędu gminy dla organu stanowiącego niezależnie od woli wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta.

Urząd gminy to „zorganizowana struktura, której celem jest zapewnienie sprawnej obsługi realizacji zadań gminy”<sup>29</sup> służącej do właściwego funkcjonowania zarówno wójta, jak i rady gminy, w tym również przewodniczącego rady i jego zastępów oraz komisji<sup>30</sup>. Uzależnienie od upodobań wójta wsparcia dla organu służącego zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, pełniącego funkcje stanowiącą i kontrolną, wydaje się zatem w pełni niezasadne.

<sup>26</sup> Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 1 lutego 2016 r., NK-I.4131.7.2016.AHor, LEX nr 2026454.

<sup>27</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 9 lipca 2014 r., NK-N.4131.86.15.2014.GD1, Legalis nr 981875, por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 5 maja 2015 r., NK N.4131.50.13.2015.AB, Legalis nr 1245311; por. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1996 r., IVSA 695/96, „Wokanda” 1996/12, poz. 46.

<sup>28</sup> M. Małecka-Lyszczek, *Standardy kontroli zarządczej...*, s. 172.

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8 lutego 2010 r., I SA/Bk564/09, LEX nr 578630.

<sup>30</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 1 lutego 2016 r., NK-I.4131.7.2016, LEX nr 2026454.

Podsumowując powyższe rozważania, wskazać należy, że przytoczone w niniejszym opracowaniu uregulowania prawne obowiązujące od 2018 roku, z założenia służące wzmocnieniu pozycji przewodniczącego rady czy poszczególnych radnych, w obecnym kształcie nie spełniają zakładanych efektów. Kwestia wzajemnej zależności między organem stanowiącym a wykonawczym w wielu jej aspektach pozostaje nadal niejasna i nieprecyzyjna, co w konsekwencji świadczy o wadliwości przepisów prawa.

## Bibliografia

### Literatura

Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków 2003.

Dolnicki B., *Poziomy funkcjonowania kontroli zarządczej*, [w:] Idem (red.), *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.

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

Gawłowski R., Kujaszewski A., Pawlik K., *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*, wyd. 2, Warszawa 2018, Legalis.

Małecka-Lyszczek M., *Standardy kontroli zarządczej*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.

Piszczek A., *Podmiot realizujący uprawnienia kierownicze w stosunku pracy*, MoPr 2014, nr 9.

### Akty normatywne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 530).

Kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1510).

Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360).

Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk nr 2001, <http://www.sejm.gov.pl>.

### Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2007 r., I OSK 184/07.

Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2003 r., II SA/Łd 324/03, LEX nr 78587.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2006 r., II SA/Wa 30/06, Legalis.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2013 r., IV SA/Po711/13, Legalis.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 listopada 2017 r., IV SA/GL/624/17, LEX nr 2422809.

Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2003 r., II SA/Ka 472/03, niepubl.

Wyrok NSA z dnia 12 września 1997 r., II SA 1885/96, „Wspólnota” 1998/13.

Wyrok NSA z 26 czerwca 1996 r., IV SA 695/96.

Wyrok z 12 września 1997 r., II SA 1885/96, niepubl.

Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1996 r., IVSA 695/96, „Wokanda” 1996/12, poz. 46.

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 4 stycznia 2012 r., LEX nr 1130347.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 28 listopada 2011 r. NP/II/0911/466/11.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 25 kwietnia 2012 r., KN-I.4131.1109-2012.7, Legalis nr 503336.

Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 1 lutego 2016 r., NK-I.4131.7.2016.AHor, LEX nr 2026454.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 9 lipca 2014 r., NK-N.4131.86.15.2014.GD1, Legalis nr 981875.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 5 maja 2015 r., NK N.4131.50.13.2015.AB, Legalis nr 1245311.