

Tomasz Gołąbek

Akademia Leona Koźmińskiego

ORCID: 0009-0007-2842-1287

STATUS SEKRETARZA GMINY

Wprowadzenie

Urząd nie jest pojęciem unormowanym przez ustawę, a przedstawiciele doktryny definiują go w różny sposób. Zdaniem J. Bocia pojęcie to oznacza zorganizowany zespół osób przydatnych organowi administracji do pomocy w wykonywaniu jego funkcji¹. Z kolei Z. Leoński wskazał, że urząd jest pojęciem szerszym i odnosi się również do budynków oraz sprzętu technicznego niezbędnego do wykonywania zadań². Bez względu na to, którą definicję przyjmiemy, faktem jest, że sekretarz gminy jest najwyższym funkcjonariuszem urzędu gminy, którego wiążą relacje z jej organami. Wynika to zarówno z zakresu obowiązków, jak i odpowiedzialności spoczywającej na osobie pełniącej funkcję sekretarza. Patrząc przez pryzmat pozycji ustrojowej oraz kompetencji, które sekretarzowi mogą zostać przyznane, stwierdzić należy, że jest to stanowisko wymagające najwyższych kompetencji.

Celem niniejszego artykułu jest omówienie podstawowej roli ustrojowej sekretarza gminy i przedstawienie postulatów *de lege ferenda*. W 2025 r. Rzeczpospolita Polska obchodzi 35-lecie ustanowienia samorządu terytorialnego, co daje asumpt do dogłębnej analizy, jaką rolę pełnią poszczególne organy samorządu. Chociaż w dzisiejszym stanie prawnym sekretarz nie jest organem gminy, nie wyklucza to w przyszłości nadania sekretarzowi gminy takiego statusu. Wielość zadań przypisywanych sekretarzom może skłonić do rozważań w tym zakresie, a obecny czas jest odpowiedni, aby wskazać taką i inne możliwości rozwiązań prawnych. Artykuł ma na celu analizę ustrojowo-kompetencyjną sekretarza gminy oraz wskazanie kierunków zmian w tym zakresie. Dotychczasowa pozycja prawna sekretarza w świetle obowiązujących przepisów prawnych nie jest satysfakcjonująca, dlatego autor niniejszego artykułu podjął się analizy tej problematyki w przedmiotowym tekście.

¹ Por. J. Boć [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 172.

² Por. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2006, s. 131.

W pierwszej części artykułu skupiono się na przedstawieniu pozycji ustrojowej sekretarza gminy. Opisano w niej obowiązek ustanowienia takiego stanowiska, wymagania formalne, stosunek podległości, a także umiejscowiono sekretarza w strukturze urzędu oraz zaprezentowano wymogi dotyczące apartyjności.

W drugiej części artykułu przedstawiono kompetencje sekretarza gminy oraz jego stosunki z jej organami. Ze względu na swoisty charakter stanowiska sekretarza gminy zaproponowano zmiany ustawowe, które mogą ujednolicić pozycję sekretarza.

W pracy wykorzystano metodę dogmatycznoprawną polegającą na analizie aktów prawnych, a także zaprezentowano poglądy obecne w doktrynie oraz orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych.

Pozycja ustrojowa sekretarza gminy

Jak wspomniano wyżej, stanowisko sekretarza gminy jest jednym z najważniejszych w strukturze organizacyjnej gminy. Ustawodawca podkreśla ten fakt w wymogach formalnych, które wymienia w art. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³. Zgodnie z art. 5 u.p.s. w urzędzie gminy istnieje obowiązek utworzenia stanowiska sekretarza gminy, a w przypadku wakatu nabór na to stanowisko przeprowadza się nie później niż w ciągu 3 miesięcy od zwolnienia stanowiska⁴. Nie można tego stanowiska obsadzić w ramach pełnienia obowiązków tymczasowych przez innego pracownika gminy⁵. W doktrynie trwał spór, czy zastępca wójta może pełnić funkcję sekretarza np. w ramach pracy na część etatu, ale po nowelizacji ustawy uznano, że stanowisk tych nie można łączyć⁶. W najmniejszych gminach, w których na stanowiskach urzędniczych pracuje kilkunastu pracowników, może to stwarzać problem i niepotrzebny rozrost biurokracji⁷. Przesłanki te jednak świadczą o tym, że ustawodawca chciał podkreślić rolę, jaką sekretarz pełni w gminie, a także wzmocnić jego pozycję i samodzielność.

Chcąc zapewnić najwyższe kompetencje sekretarza gminy, postawiono wymóg doświadczenia zawodowego, które kandydat na sekretarza musi spełniać. Zgodnie z tym wymogiem sekretarzem gminy może zostać wyłącznie osoba posiadająca

³ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1135), dalej: u.p.s.

⁴ Zob. art. 5 ust. 1 i 1a u.p.s.

⁵ Zob. art. 5 ust. 1b w zw. z art. 21 u.p.s.

⁶ Zob. C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 26(a).

⁷ Por. M. Tomaszewska [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2021, art. 5.

co najmniej 4-letni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2 u.p.s. (m.in. urzędach marszałkowskich, starostwach powiatowych, urzędach gminy i jednostkach pomocniczych), w tym co najmniej 2-letni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w tych jednostkach, lub osoba posiadająca co najmniej 4-letni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2 u.p.s, oraz co najmniej 2-letni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w innych jednostkach sektora finansów publicznych⁸. Zdaniem M. Augustyniak warunek 4-letniej pracy na stanowisku urzędniczym jest przesłanką zrozumiałą z uwagi na znajomość problematyki administracji publicznej, ale wymóg co najmniej 2-letniego stażu pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w jednostkach wymienionych w art. 2 u.p.s. prowadzić może do obejścia zasady apolityczności. Wymogu takiego nie muszą spełniać osoby pełniące funkcję zastępców organu wykonawczego, w związku z czym zasadne wydaje się zniesienie tego wymogu również w stosunku do sekretarza⁹. Przepis ten zmniejsza liczbę osób mogących kandydować na stanowisko sekretarza, a dodatkowo ogranicza organ wykonawczy gminy w kwestii kształtowania polityki zgodnie ze swoją wizją. Można wyobrazić sobie sytuację, że w gminie nowy wójt ma do wyboru na stanowisko sekretarza wyłącznie osoby związane z poprzednią władzą, ponieważ przez panujący układ polityczny w urzędzie na danym obszarze terytorialnym jedynie te osoby spełniają wymagania formalne na to stanowisko. Patrząc z przeciwnej strony, takie unormowanie prawne wymusza na wójcie, aby nawet kierując się względami politycznymi, obsadzić na tym stanowisku osobę spełniającą minimum kompetencji. Chcąc jednocześnie sprostać obecnym zamiarom ustawodawcy oraz dać większą swobodę wyboru kandydata na stanowisko sekretarza, ustawodawca mógłby rozważyć koncepcję ustanowienia alternatywnego doświadczenia zawodowego, które spełniałoby warunek kandydowania na to stanowisko. Mogłoby nim być np. posiadanie co najmniej 3-letniego stażu pracy (lub wykonywanie przez co najmniej 3 lata działalności gospodarczej) o charakterze zgodnym z wymaganiami na stanowisku sekretarza. Byłby to wymóg tożsamy do tego, który musi spełnić osoba ubiegająca się o kierownicze stanowisko urzędnicze zgodnie z art. 6 ust. 4 pkt 1 u.p.s.

Sekretarz podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu¹⁰. Bezpośrednia podległość służbowa wskazuje, że nie można tworzyć stanowisk pośrednich między nimi w drodze regulaminu organizacyjnego. Równocześnie prawo do nawiązania lub ewentualnego rozwiązania stosunku pracy z sekretarzem gminy ma wyłącznie

⁸ Zob. art. 5 ust. 2 u.p.s.

⁹ Por. M. Augustyniak, *Rodzaje i charakter prawny relacji Sekretarza z organami jednostek samorządu terytorialnego i piastunami tych organów* [w:] *Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego. Zadania, kompetencje, schematy działań, wzory pism*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.

¹⁰ Zob. art. 5 ust. 3 u.p.s.

wójt¹¹. Wart podkreślenia jest fakt, że zarówno zastępca kierownika urzędu, jak i organ stanowiący także nie są uprawnieni do wydawania poleceń sekretarzowi gminy. Stawia to sekretarza w strukturze organizacyjnej urzędu na równej pozycji z zastępcą wójta.

Kierownik urzędu może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi¹². Ustawodawca wprawdzie w art. 33 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³ ustanowił, że „wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy”, ale nie można odrywać tego przepisu od całości art. 33 u.s.g, ze szczególnym wskazaniem ust. 3. W przepisie tym wymieniono wójta jako kierownika urzędu, a nie jako organ wykonawczy. Spójna wykładnia tych norm prawnych daje podstawę do stwierdzenia, że wójt może powierzyć swojemu zastępcy lub sekretarzowi gminy prowadzenie w swoim imieniu określonych spraw gminy związanych z kierowaniem urzędem i jego organizacją, a nie sprawy dotyczące wójta jako organu wykonawczego gminy¹⁴. Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że kompetencji dotyczących kierowania urzędem gminy wójt nie może przekazać innym osobom niż sekretarzowi lub swojemu zastępcy. Podobne zdanie wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 marca 2008 r., w którym stwierdził, że przekazanie kompetencji mieszczących się „w zakresie kompetencji wójta związanych z prowadzeniem określonych spraw gminy, pełnomocnikowi – pracownikowi urzędu na stanowisku inspektora, zamiast sekretarzowi lub zastępcy wójta narusza przepisy art. 33 ust. 1–5 u.s.g. i może być uznane za próbę obejścia prawa w kontekście ustrojowej pozycji sekretarza gminy”¹⁵. Taka teza odnosi się do prostego przekazania kompetencji np. poprzez wyliczenie ich w regulaminie organizacyjnym. Kompetencje wójta jako organu wykonawczego w sytuacji szczególnej mogą także być sędowane na sekretarza gminy. Sytuacja taka zachodzi, gdy wójt upoważni sekretarza do wydawania decyzji administracyjnych na podstawie art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶ i art. 39 ust. 2 u.s.g. Jest to szczególnie tryb

¹¹ Por. M. Tomaszewska [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2021, art. 5.

¹² Zob. art. 5 ust. 4 u.p.s. Por. E. Ura, *Wpływ wyników wyborów samorządowych na status prawny pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 69–76.

¹³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1465 ze zm.), dalej: u.s.g.

¹⁴ Por. R. Marchaj, *Zakres zadań sekretarza o charakterze ustrojowo-organizacyjnym* [w:] *Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego. Zadania, kompetencje, schematy działań, wzory pism*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.

¹⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 6 marca 2008 r., sygn. II OSK 1835/07, LEX nr 470920.

¹⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 572), dalej: k.p.a.

umocowania, ponieważ musi ono być jednoznacznie wskazane z podaniem przepisów, na podstawie których zostało nadane. Nie ma przeszkód, by nastąpiło to w jednym akcie z przekazaniem innych kompetencji (np. w regulaminie organizacyjnym), pod warunkiem wspomnianego wskazania podstawy prawnej upoważnienia. W takim przypadku wójt dalej zostaje piastunem kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych, a decyzje wydawane przez sekretarza gminy czy zastępcę wójta opatrzone są klauzulą „z upoważnienia wójta”¹⁷.

Artykuł 5 ust. 5 u.p.s. zabrania sekretarzowi tworzenia partii politycznych i przynależności do nich. W sytuacji, gdy nie ma ustanowionego żadnego okresu karencji, można domniemywać, że zachodzą sytuacje, gdy przed nawiązaniem stosunku pracy z kandydatem na sekretarza składa on członkostwo w partii z uwagi na te przepisy. Przepis ten powinien dodatkowo warunkować apolityczność sekretarza gminy, jednak żeby móc ocenić, czy spełnia ten warunek, należy odnieść się nie tylko do kwestii partyjnych, ale też do regulacji dotyczących politycznej działalności sekretarza na poziomie samorządowym. Zgodnie z art. 24a ust. 1 u.s.g. z radnym nie może być nawiązywany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat. Unormowanie to wydaje się słuszne, ponieważ ma wyeliminować konflikt interesów wewnątrz gminy, tak żeby jedna i ta sama osoba nie wykonywała czynności w organie stanowiącym (radzie gminy) i nie pełniła funkcji wykonawczych. Ustawodawca jednak nie zdecydował się na zakaz nawiązywania stosunku pracy na stanowisku sekretarza z radnym jakiejkolwiek jednostki samorządu terytorialnego, w tym np. gminy sąsiedniej. W przypadku gdy sekretarz gminy jest radnym gminy, powiatu lub województwa, może dojść do sytuacji niekomfortowej dla wójta, ponieważ rozwiązywanie stosunku pracy z sekretarzem wówczas uzależnione jest od uprzedniej zgody rady (sejmiku), której jest radnym¹⁸. W świetle przytoczonych przepisów można wnioskować, że ustawodawca chciał przede wszystkim uniknąć konfliktu interesów, jaki mógłby zachodzić, gdyby sekretarz należał do partii politycznej lub był radnym gminy, w której piastuje urząd. Można rozważyć, czy nie należałoby zmienić w tym zakresie ustawy i zakazać sekretarzowi jako najwyższemu urzędnikowi gminy pełnienia funkcji radnego którejkolwiek jednostki samorządu terytorialnego. W tym kontekście ścierają się dwie wartości – z jednej strony wolność do korzystania z praw obywatelskich przez sekretarza, z drugiej zaś spełnienie przez niego cechy apolityczności. Artykuł 5 ust. 5 u.p.s. nie mówi wprost o wyzbyciu się przez sekretarza jakichkolwiek sympatii lub poglądów politycznych, a nawet ich wyrażania na zewnątrz, a jedynie tworzenia partii politycznych i przynależności do nich. Nie można jednoznacznie uznać, że takie ograniczenie jest zbyt wąskie. Zaletą tego

¹⁷ Zob. C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 39.

¹⁸ Zob. art. 25 ust. 2 u.s.g.

rozwiązania może być rozdzielenie polityki centralnej, którą w głównej mierze kształtują partie polityczne, od polityki samorządowej, kształtowanej często przez lokalne kluby radnych. Regulacje dotyczące apolityczności sekretarza gminy mogłyby być bardziej restrykcyjne, jednak należałoby je określić w odpowiednim stosunku do ogółu regulacji dotyczących tego stanowiska. Wymagania stawiane np. członkom korpusu służby cywilnej, którym nie wolno publicznie manifestować poglądów politycznych ani pełnić mandatu radnego¹⁹, wobec sekretarza wydają się zbyt dużym ograniczeniem. Natomiast regulacją, nad którą warto byłoby się zastanowić, jest rozwiązanie zakazujące zrzeszania się sekretarza w klubach radnych. Wykonywanie mandatu radnego jedynie jako radnego niezrzeszonego w żadnym klubie z jednej strony dawałoby sekretarzowi prawo do korzystania z praw obywatelskich, a z drugiej rozszerzałoby apolityczność sekretarza nie tylko do zrzeszania się i tworzenia partii politycznych, ale też zrzeszania się w klubach radnych.

Oprócz ograniczeń z art. 5 u.p.s. przepisy u.s.g. zawierają wiele rozwiązań antykorupcyjnych w postaci wyłączenia sekretarza z udziału we władzach zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych. W tym zakresie istnieje również sporo ograniczeń dotyczących stosunku sekretarza wobec spółek prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby²⁰. Sekretarz zobowiązany jest także do składania oświadczeń majątkowych. Oświadczenie majątkowe dotyczy majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową i określają je te same regulacje, które dotyczą m.in. wójta i radnego²¹. Na poziomie powiatu i województwa pozycja ustrojowa wynika wyłącznie z art. 5 ust. 4 u.p.s, bowiem ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²² i ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²³ normują w tym zakresie wyłącznie wspomniane ograniczenia o charakterze antykorupcyjnym²⁴ oraz zasady składania oświadczeń majątkowych²⁵. Pozycja ustrojowa sekretarza na szczeblu gminnym jest umocowana bardziej szczegółowo. Wobec sekretarza gminy unormowań jest więcej i dotyczą one m.in. stosunków z organami gminy i porządku hierarchicznego w urzędzie gminy.

¹⁹ Zob. art. 78 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. 2024, poz. 409).

²⁰ Zob. art. 24f u.s.g.

²¹ Zob. art. 24h u.s.g.

²² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2024, poz. 107 ze zm.), dalej: u.s.p.

²³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2024, poz. 566 ze zm.), dalej: u.s.w.

²⁴ Por. art. 25b u.s.p. i art. 27b u.s.w.

²⁵ Por. art. 25c u.s.p. i art. 27c u.s.w.

Relacje sekretarza z organami gminy

Ustawodawca postawił wymóg ustanowienia sekretarza gminy, nadając mu przy tym status jej najwyższego urzędnika. Mimo to przepisy nie normują kompetencji własnych sekretarza gminy. Z samego faktu powołania na to stanowisko nie wynikają żadne prawa i obowiązki, a dopiero poprzez oświadczenie woli organu wykonawczego gminy organ powierza prowadzenie określonych spraw sekretarzowi (takie samo prawo przysługuje wobec zastępcy wójta). Ponadto sekretarz (lub zastępca wójta), otrzymawszy kompetencje do prowadzenia pewnych spraw, wciąż prowadzi je w imieniu wójta, a nie w swoim własnym. Taki pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lutego 2008 r., wskazując, że jest to uwarunkowane m.in. faktem, że sekretarz nie jest organem gminy²⁶.

Katalog kompetencji, jakie wójt może nałożyć na sekretarza, ma charakter otwarty i zależy od woli wójta i wzajemnych relacji między nim a sekretarzem. W związku z tym pozycja sekretarza może być różna w zależności od gminy – poprzez pozycję bardzo silną, równą najwyższym urzędnikom państwowym, po słabą, bez jakichkolwiek kompetencji²⁷. Typowe uprawnienia przekazywane sekretarzom, dotyczące urzędu, zazwyczaj mają charakter organizacyjno-techniczny. Jako najczęstsze B. Dolnicki wymienia m.in. udział sekretarza w określaniu struktury urzędu, opracowywanie projektów regulaminów organizacyjnych urzędów oraz inicjowanie i przygotowywanie projektów ich zmian, określanie szczegółowego zakresu czynności kierowników referatów i stanowisk pracy. Do kompetencji innego rodzaju należą te o charakterze technicznym, takie jak upowszechnianie nowoczesnych metod pracy i ustalanie porządku organizacyjnego. Sekretarz może także pełnić rolę kierownika danej komórki organizacyjnej urzędu, np. referatu organizacyjnego²⁸. Należy podkreślić, że wszystkie wymienione kompetencje mają charakter fakultatywny i zależą od woli organu wykonawczego.

Szczególnego rodzaju kompetencjami sekretarza są te związane z prawem pracy. Zgodnie z art. 8 ust. 2 u.p.s. czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta wykonuje wyznaczona przez wójta osoba zastępująca lub sekretarz gminy, nie można im jednak przekazać czynności związanych z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, ponieważ wykonuje je przewodniczący rady gminy. Osoba

²⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. II OSK 1744/07, NZS 2008, nr 3, poz. 51.

²⁷ Por. A. Rzetecka-Gil [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009, art. 5, teza 16

²⁸ Zob. B. Dolnicki, *Pozycja prawna sekretarza i skarbnika w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego. Studia dedykowane prof. Wincentemu Bednarkowi*, red. S. Pikulski, W. Pływaczewski, J. Dobkowski, Olsztyn 2002, s. 206; M. Augustyniak *Rodzaje i charakter prawny relacji Sekretarza z organami jednostek samorządu terytorialnego i piastunami tych organów* [w:] *Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego. Zadania, kompetencje, schematy działań, wzory pism*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.

zastępująca i sekretarz gminy nie mogą także ustalać wynagrodzenia wójta, ponieważ kompetencję tę ma rada gminy, która czyni to w drodze uchwały²⁹. Jest to prerogatywa rady gminy i normę tę należy postrzegać jako normę kompetencyjną, która powinna być interpretowana w sposób ścisły³⁰. W doktrynie panuje spór, czy „osobą zastępującą” wymienioną w tym przepisie może rzeczywiście być jakakolwiek osoba, nawet niebędąca pracownikiem gminy, czy też jest to sformułowanie blankietowe, które w obowiązującym stanie prawnym nie może być stosowane do jakichkolwiek podmiotów. Zdaniem M. Tomaszewskiej „do kompetencji kierownika urzędu (a więc wójta, burmistrza, prezydenta miasta) należą sprawy określone w art. 5 ust. 4 u.p.s. w postaci zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi, które można przekazać wyłącznie sekretarzowi”³¹. Swoją interpretację Tomaszewska przedstawia w oparciu również o art. 33 ust. 1–5 u.s.g., choć w mojej opinii przepisy te nie przeczą możliwości wykonywania czynności z zakresu prawa pracy również przez zastępcę wójta³². Abstrahując od sporów w doktrynie odnośnie do „osoby zastępującej”, panuje konsensus co do faktu, że ustawodawca wprost wskazuje sekretarza jako uprawnionego do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta³³, co ponownie stawia go w roli najwyższego urzędnika gminy. Nie można stwierdzić, że taki stan prawny jest jednoznacznie korzystny, ponieważ rodzi pewne problemy w ich wzajemnych relacjach. Zdaniem J. Czerwa wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta przez sekretarza sprowadza się do czynności technicznych. Podległość sekretarza wobec wójta powoduje, że jego rola zostaje ograniczona do złożenia podpisu pod wnioskiem wójta np. o urlop wypoczynkowy³⁴. Interpretacja aktualnie obowiązujących przepisów może prowadzić do uznania, że nieformalnie wójt niejako wykonuje te czynności wobec samego siebie, bowiem zarówno od osoby zastępującej, jak i sekretarza, czyli osób podległych wójtowi, trudno wymagać stanowczego sprzeciwiania się jego woli.

Uprawnienie sekretarza do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy sprawia, że jest on reprezentantem danego urzędu jako pracodawcy na zewnątrz. W sprawach dotyczących innych spraw z zakresu prawa pracy niż zastrzeżone dla przewodniczącego i rady gminy reprezentantem urzędu będzie osoba zastępująca

²⁹ Por. art. 8 ust. 2 u.p.s.

³⁰ Por. M. Tomaszewska [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2021, art. 8.

³¹ *Ibidem*.

³² Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 września 2010 r., sygn. II SA/Ke 368/07, LEX nr 653619.

³³ Zob. A. Faruga, *Inne zadania, obowiązki i kompetencje sekretarza* [w:] *Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego. Zadania, kompetencje, schematy działań, wzory pism*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.

³⁴ Zob. J. Czerw, *Pozycja prawna sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, Lublin 2018, s. 242.

lub sekretarz. W przypadku wyznaczenia osoby zastępującej nie będzie to jednak pozbawiało sekretarza prawa do reprezentacji urzędu w sporze z wójtem. W przypadku braku wyznaczenia osoby zastępującej jedynym reprezentantem urzędu w takim sporze będzie sekretarz gminy. Uprawnienie do reprezentacji urzędu gminy w sprawach sądowych daje możliwość sekretarzowi udzielania pełnomocnictwa procesowego do reprezentowania urzędu jako pracodawcy³⁵. Należy podkreślić, że gdyby powództwo wójta dotyczyło kilku roszczeń, w tym nawiązania lub rozwiązania stosunku pracy, wówczas reprezentującym urząd gminy będzie przewodniczący rady gminy, ponieważ czynności te są najdalej idącymi w stosunku pracy³⁶.

W powyższych dywagacjach przedstawiono kompetencje, które mogą być przekazane sekretarzowi w trybie prostego wyrażenia woli przez wójta np. w regulaminie organizacyjnym. Aby przekazać upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych, wymagane jest odrębne umocowanie na podstawie art. 268a k.p.a. i art. 39 ust. 2 u.s.g. Jak już wspomniano, nie ma przeszkód, żeby było ono zawarte wraz z innymi kompetencjami w jednym akcie, ale musi być wprost wskazana podstawa prawna³⁷. Kompetencje orzecznicze sekretarza mają charakter dekoncentracji wewnętrznej i nie dają mu prawa udzielania dalszych upoważnień w tym zakresie³⁸. Tylko od wójta zależy, jakie kompetencje i komu powierzy do wykonywania w jego imieniu, jednak przepisy szczególnie mogą nakładać obowiązek przeniesienia tych uprawnień na inne podmioty³⁹, jak ma to miejsce np. w art. 110 ust. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴⁰, ale taka sytuacja w stosunku do sekretarza nie zachodzi.

Relacje między sekretarzem a radą gminy stanowią pochodną relacji między radą a wójtem. Można wyróżnić dwie płaszczyzny relacji sekretarza z organem

³⁵ Zob. A. Faruga, *Inne zadania...*

³⁶ Zob. A. Rycak [w:] M. Rycak, J. Stelina, J. Stępień, A. Rycak, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 9, art. 10.

³⁷ Zob. C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, art. 39.

³⁸ Zob. M. Szewczyk, *Udzielanie upoważnień do wydawania decyzji z zakresu pomocy społecznej (interpretacja art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.)*, „Casus” 2004, nr 4, s. 6: „Zdaniem M. Szewczyka upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych jest w swej istocie poleceniem służbowym. Osoba upoważniona ma wydawać decyzje administracyjne w imieniu wójta, a wójt po udzieleniu upoważnienia nadal pozostaje piastunem kompetencji, w zakresie której go udzielił, i sam może wydawać decyzje administracyjne”. Por. postanowienie SN z dnia 5 czerwca 2003 r., sygn. II CKN 185/01, LEX nr 1130936: „Upoważnienie do wykonywania kompetencji, nazywane pełnomocnictwem administracyjnym, nie powoduje przejęcia przez upoważnionego kompetencji organu upoważniającego. Organ wyposażony w kompetencje nie traci ich, a podmiot upoważniony nie staje się organem administracji, nie nabywa tych kompetencji jako własne, lecz wykonuje je w imieniu i na rzecz organu, do którego kompetencje należą”.

³⁹ Zob. C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, art. 39.

⁴⁰ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1283 ze zm.).

stanowiącym: proceduralną i ustrojową⁴¹. Na płaszczyźnie proceduralnej do obowiązków sekretarza często należy przygotowywanie projektów uchwał przedstawianych przez organ wykonawczy. W zależności od przypisanych mu kompetencji sekretarz może sam przygotowywać te projekty lub uczestniczyć w ich przygotowaniu na różnych etapach. Można rozważyć zmianę prawa tak, żeby rozszerzyć inicjatywę uchwałodawczą o sekretarza. W obowiązującym stanie prawnym sekretarz gminy nie jest uprawniony do przedstawiania własnych projektów uchwał, ponieważ nie jest organem wewnętrznym rady gminy ani nie ma w tym zakresie pozycji równej organowi wykonawczemu. Sekretarz natomiast często sprawuje kontrolę nad prawidłowym procedowaniem projektów uchwał pod względem formalnoprawnym na sesji i na komisjach rady. Powinien czuwać nad przestrzeganiem statutu gminy w trakcie obradowania i głosowania projektów, a za zgodą przewodniczącego obrad lub komisji może zabrać głos, chociaż nie uczestniczy w głosowaniu. Inne zadania sekretarza na płaszczyźnie proceduralnej są ściśle powiązane z obowiązkami organu wykonawczego wobec radnych. Należą do nich: przedstawianie odpowiedzi na interpelacje i wnioski radnych skierowane do organu wykonawczego, zgłaszanie w imieniu organu wykonawczego autopoprawek do projektów uchwał, informowanie o terminie i sposobie realizacji uchwał organu stanowiącego. W dużej mierze to właśnie od sekretarza zależy, jak będą się układać relacje funkcjonalne między organami gminy⁴².

Drugą wspomnianą płaszczyzną relacji sekretarza gminy z organem stanowiącym jest ta o charakterze ustrojowym. Stanowi o niej możliwość udziału sekretarza w posiedzeniach komisji i na sesjach rad. Uczestnictwo sekretarza w wymienionych posiedzeniach ma na celu zorientowanie się w sprawach rozpatrywanych przez organy stanowiące, mające wpływ na kształt współpracy między radą gminy a wójtem. Obecność sekretarza może mieć charakter doradczy. Objawia się to w przypadkach, gdy przewodniczący rady gminy lub radni zwrócą się do sekretarza o zajęcie stanowiska w określonej sprawie w imieniu organu wykonawczego⁴³. W miejscu tym należy jednak zaznaczyć, że sekretarz pomimo istotnej roli, którą pełni na posiedzeniach rady i komisjach, nie może być zmuszony przez radę gminy do wzięcia w nich udziału⁴⁴. W ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁴⁵ ustawodawca wprowadził obowiązek powołania przez radę komisji skarg, wniosków

⁴¹ Por. M. Augustyniak, *Rodzaje i charakter...*

⁴² Por. *ibidem*.

⁴³ Por. *ibidem*.

⁴⁴ Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 8 grudnia 2009 r., NK.II.0911-9/539/09, Dolno 2009, nr 221, poz. 4270.

⁴⁵ 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 ze zm.).

i petycji. W komisji tej rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych, a także wnioski oraz petycje składane przez obywateli⁴⁶. Postępowanie przed tą komisją jest jednoinstancyjne i nie podlega rozpatrywaniu przez sąd administracyjny⁴⁷. W opinii Augustyniak „sekretarz powinien czuwać nad prawidłowym przygotowaniem odpowiedzi na skargę oraz uczestniczyć w posiedzeniach komisji, na których radni przygotowują propozycję projektu uchwały w zakresie jej rozpatrzenia. Sekretarz powinien ingerować we wszystkie te kwestie, będące przedmiotem obrad komisji i rady, gdy przemawia za tym interes organu wykonawczego. Sekretarz powinien dbać o przestrzeganie praworządności, zobowiązując go do tego bowiem jego wykształcenie i staż pracy, wymagane przez ustawodawcę w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych”⁴⁸. Sądzę, że spełnianie zadań sekretarza przedstawionych przez Augustyniak świadczy o poziomie dojrzałości demokracji na szczeblu samorządowym. Z pozoru można zauważyć, że sekretarz w tych czynnościach powinien bardziej dbać o interes organu wykonawczego niż stanowiącego, ale przede wszystkim jego zadaniem jest stanie na straży praworządności, co w dłuższej perspektywie świadczy o dbaniu o szeroko pojęty interes gminy.

Do dobrej praktyki należy współpraca sekretarza z komisjami i klubami radnych polegająca na aktywnym współdziałaniu i informowaniu o podejmowanych działaniach. Powinno to dotyczyć zarówno działań legislacyjnych, jak i politycznych, mających swoje odzwierciedlenie w projektach uchwał kierunkowych dla organów wykonawczych⁴⁹. Ponadto sekretarz gminy może sprawować kontrolę nad prawidłowością realizacji budżetu obywatelskiego oraz obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców danej jednostki, a także zostać wyznaczony jako podmiot odpowiedzialny za przygotowanie projektu uchwały organu stanowiącego dotyczącego wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego⁵⁰. Zgodnie z opiniami panującymi w doktrynie władza samorządowa z definicji działa bliżej mieszkańców od władzy centralnej. W związku z tym obowiązki sekretarza gminy służące interesowi mieszkańców należy uznać za słuszny kierunek⁵¹. Współpraca sekretarza zarówno z klubami radnych, komisjami, jak i mieszkańcami gminy może wprowadzać harmonizację we wzajemnych relacjach, co należy uznać za jednoznacznie pozytywne.

⁴⁶ Por. art. 18b u.s.g.

⁴⁷ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. II SA/Wa 75/17, LEX nr 2331653.

⁴⁸ M. Augustyniak, *Rodzaje i charakter...*

⁴⁹ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., sygn. IV SA/Po 1053/17, LEX nr 2466519.

⁵⁰ Por. M. Augustyniak, *Rodzaje i charakter...*

⁵¹ Por. A. Barczewska-Dziobek, *Standardy administracji i prawa ustrojowego* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, A. Rabięga-Przyłęcka, M. Stahl, Warszawa 2019.

W obecnym porządku prawnym sekretarz nie jest organem administracji, a jedynie pracownikiem urzędu gminy. Relacje sekretarza z organem wykonawczym odpowiadają w dużym stopniu stosunkowi podwładnego z przełożonym, natomiast z organem stanowiącym mogą w niektórych gminach wcale nie występować, ponieważ od organu wykonawczego zależy, czy część swoich kompetencji przekaze sekretarzowi. Wobec takiego stanu prawnego warto zastanowić się, czy niektórych kompetencji sekretarza nie należałoby ustawowo przekazać radzie gminy lub jej przewodniczącemu, a innych określić dokładniej, odpowiednio kategoryzując. Przykładem kategoryzacji mógłby być podział na te prawa i obowiązki, które muszą być przekazane sekretarzowi, oraz te, które będą zależeć od indywidualnych preferencji organu wykonawczego. Takie rozróżnienie z jednej strony mogłoby zwiększyć autonomię sekretarza np. w kwestiach techniczno-organizacyjnych, a z drugiej pozwoliłoby organowi wykonawczemu decydować, jak dużym zaufaniem (jakimi kompetencjami) obdarzyć osobę na stanowisku sekretarza.

Podsumowanie

Analiza pozycji ustrojowo-kompetencyjnej sekretarza gminy w zakresie obowiązujących przepisów prawnych nie jest satysfakcjonująca. Wymaga ona zmiany na poziomie ustawy, dlatego też proponuję następujące kierunki zmian.

W oparciu o przedstawione w części pierwszej rozważania na temat pozycji ustrojowej sekretarza gminy uważam, że ustawodawca powinien zastanowić się nad ustanowieniem alternatywnego doświadczenia zawodowego, które mógłby spełniać kandydat na sekretarza. Sądzę, że w kwestii apolityczności zakaz tworzenia i przynależności do partii politycznych można by było rozszerzyć o zakaz zrzeszania się w klubach radnych. Jeżeli chodzi o pełnienie funkcji radnego przez sekretarza gminy oraz o przyznane mu kompetencje, to zmiany w tych przepisach trzeba ściśle powiązać z relacjami, które zachodzą między sekretarzem a organami gminy.

W drugiej części artykułu wymieniono relacje sekretarza z organami gminy. W stosunku między sekretarzem a organem wykonawczym widać podobną zależność, jaka ma miejsce między podwładnym a przełożonym. Teoretycznie wyjątkiem od tej relacji jest wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta przez sekretarza. Sytuacja ta w rzeczywistości jednak może sprowadzać się do bycia „notariuszem”, ponieważ od podwładnego trudno oczekiwać znaczącego sprzeciwu wobec przełożonego. Należy przemyśleć, czy nie lepiej byłoby przenieść tę kompetencję np. na przewodniczącego rady gminy (który i tak ma wyłączne uprawnienie do nawiązania i rozwiązania stosunku pracy z wójtem), a sekretarzowi przekazać władzę nad rozstrzyganiem sporów na tym tle. Do dobrych praktyk należy współdziałanie sekretarza z organami gminy, więc warto rozważyć nadanie sekretarzowi gminy statusu organu, który byłby katalizatorem pomiędzy radą gminy a wójtem.

Nadanie sekretarzowi statusu organu z pewnością umocniłoby jego pozycję, ale z punktu widzenia jego zadań istotniejsze wydaje się dookreślenie, które kompetencje powinien posiadać obligatoryjnie, a które fakultatywnie. Do kompetencji obligatoryjnych mogłyby wchodzić te z zakresu prawa pracy (z wyjątkiem wykonywania czynności wobec wójta) oraz wymienione w części pierwszej kompetencje organizacyjno-techniczne. Czuwanie nad przestrzeganiem statutu gminy w trakcie obradowania i głosowania projektów uchwał także wydaje się obowiązkiem sekretarza, do którego powinien być ustawowo zobowiązany. Z kolei do kompetencji fakultatywnych powinny należeć te, w których sekretarz pełni rolę wyłącznie odciążającą dla organu wykonawczego. Można do nich zaliczyć m.in. odpowiedzi na interpelacje, wprowadzanie autopoprawek do projektów uchwał organu wykonawczego itp.

W mojej opinii zmiana stanu prawnego, tak aby organ stanowiący mógł ingerować w kompetencje sekretarza, nie wydaje się słusznym rozwiązaniem. Takie regulacje rodziłyby kolejne problemy, np. dotyczące sposobu powołania sekretarza, jego ewentualnego odwołania itd. Sekretarz jest podległy służbowo organowi wykonawczemu i to ten organ powinien decydować o tym, kto będzie pełnił to stanowisko i w jakim zakresie kompetencyjnym. Zdaniem Czerwa ustawodawca powinien uzależnić możliwość rozwiązania umowy o pracę z sekretarzem gminy (z wyjątkiem rozwiązania umowy o pracę na mocy porozumienia stron i rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem przez sekretarza) od uprzedniej zgody właściwej rady gminy⁵². Przychyłam się do poglądu wyrażonego w doktrynie, że rozwiązanie to zamiast wzmocnić pozycję sekretarza, stawiałoby go w sytuacji zależnej od organu stanowiącego⁵³. Ponadto wydaje się słuszne, aby w przypadku pełnienia przez sekretarza funkcji radnego jednostki samorządu terytorialnego przepisy zakazujące rozwiązania stosunku pracy bez uprzedniej zgody rady/sejmiku nie dotyczyły stanowiska sekretarza⁵⁴.

Bibliografia

- Augustyniak M., *Rodzaje i charakter prawny relacji Sekretarza z organami jednostek samorządu terytorialnego i piastunami tych organów* [w:] *Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego. Zadania, kompetencje, schematy działań, wzory pism*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.
- Barczewska-Dziobek A., *Standardy administracji i prawa ustrojowego* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, A. Rabięga-Przyłęcka, M. Stahl, Warszawa 2019.
- Boć J. [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004.

⁵² Zob. J. Czerw, *Pozycja prawna...*, s. 317.

⁵³ Zob. M. Augustyniak, *Rodzaje i charakter...*

⁵⁴ Zob. art. 25 ust. 2 u.s.g., art. 22 ust. 2 u.s.p., art. 27 ust. 2 u.s.w. Por. wyrok SOk w Szczecinie z dnia 11 października 2013 r., sygn. VI Pa 39/13, LEX nr 1720383: „kierownik zakładu może złożyć wypowiedzenie swoim najbliższym współpracownikom z powodu utraty do nich zaufania, spowodowanego nawet niewielkimi przyczynami”.

- Czerw J., *Pozycja prawna sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, Lublin 2018.
- Dolnicki B., *Pozycja prawna sekretarza i skarbnika w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego. Studia dedykowane prof. Wincentemu Bednarkowi*, red. S. Pikulski, W. Pływaczewski, J. Dobkowski, Olsztyn 2002.
- Faruga A., *Inne zadania, obowiązki i kompetencje sekretarza* [w:] *Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego. Zadania, kompetencje, schematy działań, wzory pism*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2006.
- Marchaj R., *Zakres zadań sekretarza o charakterze ustrojowo-organizacyjnym* [w:] *Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego. Zadania, kompetencje, schematy działań, wzory pism*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.
- Martysz C. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010.
- Martysz C. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.
- Rycak A. [w:] M. Rycak, J. Stelina, J. Stępień, A. Rycak, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Rzetecka-Gil A. [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Szewczyk M., *Udzielanie upoważnień do wydawania decyzji z zakresu pomocy społecznej (interpretacja art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.)*, „Casus” 2004, nr 4.
- Tomaszewska M. [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2021.
- Ura E., *Wpływ wyników wyborów samorządowych na status prawny pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8.

Streszczenie

Tekst stanowi opis statusu sekretarza gminy. Opisano pozycję ustrojową sekretarza gminy i na podstawie pozycji ustrojowej przedstawiono relacje sekretarza z organami gminy. Zagadnienie rozpatrzono wielopłaszczyznowo, zarówno pod kątem relacji wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Przeanalizowano status sekretarza na podstawie aktów prawnych, a także przedstawiono poglądy prezentowane w doktrynie oraz orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych.

Słowa kluczowe: sekretarz gminy, prawo samorządu terytorialnego, prawo administracyjne, organy gminy

STATUS OF THE COMMUNE SECRETARY

Summary

The text is a description of the status of the commune secretary. Author described constitutional position of the commune secretary and presented, based on the constitutional position, the relations between the secretary and the commune authorities. The issue is considered on many levels, both in terms of internal and external relations. The status of the secretary is analyzed on the basis of legal acts, and presented the views presented in the doctrine and case law of common and administrative courts.

Keywords: commune secretary, local government law, administrative law, commune authorities