



Znak: P-1.4131.180.2025.KN
Szczecin, 03 czerwca 2025 r.

Burmistrz Miasta i Gminy Człopa

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940).

stwierdzam nieważność

- § 7 ust. 1 pkt 7 w zakresie wyrazów „*ds. obsługi prawnej jednostek organizacyjnych Gminy Człopa*” i § 29 Załącznika do zarządzenia Nr 39/2025 Burmistrza Miasta i Gminy Człopa z dnia 10 kwietnia 2025 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Człopie, a także
- tabeli „Stanowiska samodzielne” tiret pierwsze w zakresie wyrazów „*ds. obsługi prawnej jednostek organizacyjnych Gminy Człopa*” Załącznika Nr 1 do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Człopie.

Uzasadnienie

W dniu 10 kwietnia 2025 r. Burmistrz Miasta i Gminy Człopa wydał zarządzenie Nr 39/2025 w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Człopie. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 8 maja 2025 r.

W pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga, że organy gminy, podobnie jak każdy organ władzy publicznej, są zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa, o czym stanowi zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Powyższy przepis nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyrażnie określonej normie. Realizując kompetencję, organ uwzględnia treść normy upoważniającej i nie może poszukiwać analogii w przepisach prawa odnoszących się do innych czy nawet podobnych regulacji w ramach przyznanych mu przez ustawodawcę kompetencji².

Zarządzeniem Nr 39/2025 Burmistrz Miasta i Gminy Człopa nadał w załączniku do tego aktu Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta i Gminy w Człopie wskazując, m. in. że:

W skład Urzędu wchodzi następujące komórki organizacyjne, które przy oznakowaniu spraw używają odpowiednio przydzielonych symboli literowych: samodzielne stanowisko – radca prawny ds. obsługi prawnej jednostek organizacyjnych Gminy Człopa (RP) (§ 7 ust. 1 pkt 7 Regulaminu).

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

² Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 203/21.

*Do zadań samodzielnego stanowiska – radca prawny ds. obsługi prawnej jednostek organizacyjnych Gminy Człopa należy wykonywanie obsługi prawnej jednostek organizacyjnych Gminy Człopa (§ 29 Regulaminu). Dodatkowo, w Załączniku Nr 1 do ww. Regulaminu przedstawiono „Schemat organizacyjny Urzędu Miasta i Gminy Człopa”. W tabeli „Stanowiska samodzielne” przewidziano stanowisko: *radca prawny ds. obsługi prawnej jednostek organizacyjnych Gminy Człopa*” [RP].*

Jako podstawę prawną zarządzenia Nr 39/2025 Burmistrz Miasta i Gminy Człopa wskazał art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia*.

Nie budzi zatem zastrzeżeń organu nadzoru kompetencja Burmistrza Miasta i Gminy Człopa do wydania zarządzenia określającego regulamin organizacyjny Urzędu, jednakże – w ocenie organu nadzoru - kształtowanie organizacji urzędu nie może nosić cech dowolności, ponieważ musi być zgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, w tym ustawą o samorządzie gminnym, ustawą o pracownikach samorządowych³, a w przypadku umieszczenia w strukturze urzędu gminy stanowiska radcy prawnego – również ustawą o radcach prawnych⁴.

Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jakichkolwiek wymogów dotyczących struktury urzędu gminy, ani zasad jego funkcjonowania. Przyjmuje się bowiem, że prawo kształtowania struktury organizacyjnej aparatu pomocniczego organu publicznego oraz możliwość jego dostosowania do zmieniających się potrzeb, stanowi element niezbędnej swobody administracji publicznej (w tym jednostek samorządu terytorialnego) w realizacji jej zadań.

Nie może przy tym być wątpliwości, że przepisy określające „organizację i zasady funkcjonowania” urzędu gminy winny być formułowane w taki sposób, który będzie zapewniał możliwość sprawnego i efektywnego realizowania zadań nałożonych na samorząd gminy.

Przyjmuje się, że regulamin organizacyjny urzędu powinien określać w szczególności liczbę, status, nazwy i zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych, ich obsadę etatową, liczbę i nazwy stanowisk pracy⁵. Struktura organizacyjna urzędu i podział zadań powinny zapewniać jak największą funkcjonalność i sprawność działania urzędu, a przez to organu wykonawczego i całej administracji gminnej.

Stosownie do treści art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym kierownikiem urzędu jest wójt, który wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5), a status prawny pracowników samorządowych określa odrębna ustawa o pracownikach samorządowych (art. 33 ust. 6).

Już z brzmienia art. 33 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że urząd gminy jest odrębnym od pozostałych jednostek organizacyjnych gminy bytem prawnym. Co więcej, w odróżnieniu od innych jednostek organizacyjnych gminy, urząd gminy nie jest tworzony na podstawie uchwały organu stanowiącego gminy, jak na przykład ośrodki pomocy społecznej czy też szkoły bądź inne placówki oświatowe, rada gminy nie nadaje urzędowi gminy statutu, jak ma to miejsce w przypadku tworzonych przez ten organ jednostek organizacyjnych gminy.

³ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135).

⁴ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 499)

⁵ Patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 2007 r., sygn. akt I OSK 184/07.

Trzeba mieć na względzie, że pojęcie jednostki organizacyjnej gminy jest bardzo szerokie, niewątpliwie należą do zakresu tego pojęcia wszystkie tworzone przez gminę i nieposiadające osobowości prawnej jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe. Ale również jednostką organizacyjną gminy jest podmiot, któremu ustawa przyznaje osobowość prawną, w szczególności samorządowe instytucje kultury. W doktrynie do tej grupy zalicza się także utworzone przez gminę spółki prawa handlowego – akcyjne oraz z ograniczoną odpowiedzialnością.

W związku z powyższym, uzasadnione są twierdzenia, że urząd gminy, podobnie jak każda jednostka organizacyjna gminy utworzona przez radę gminy w celu wykonywania zadań gminy, posiada własne zadania, które nie są i nie mogą pokrywać się z zadaniami wykonywanymi przez te jednostki.

Dalej, trzeba wskazać, że radca prawny, jak większość pracowników urzędu gminy, jest zatrudniony na podstawie umowy o pracę, co wynika z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych. Stanowisko radcy prawnego należy – zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁶ - do stanowisk urzędniczych.

Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3 tej ustawy, wykonują – zgodnie z art. 7 :

- 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) - wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych;
- 2) przewodniczący zgromadzenia związku jednostek samorządu terytorialnego - wobec członków zarządu tego związku;
- 3) wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego - wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2;
- 4) kierownik jednostki organizacyjnej - za inne niż wymienione w pkt 1-3 jednostki – a więc jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe.

Reasumując, urząd gminy jest odrębną jednostką, której kierownikiem jest wójt – ten zaś, będąc zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu, wykonuje wobec nich czynności z zakresu prawa pracy.

Trzeba przy tym również pamiętać, że radca prawny zatrudniony w urzędzie gminy na podstawie umowy o pracę podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu gminy, czyli wójtowi, o czym przesądza art. 9 ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta i Gminy Człopa przewiduje w brzmieniu nadanym zarządzeniem Nr 39/2025 w § 7 ust. 1 pkt 7 w swej strukturze samodzielne stanowisko radcy prawnego (RP). Radca prawny zatrudniony w urzędzie gminy jest zatem zobowiązany - co do zasady - do świadczenia pomocy prawnej na rzecz swojego pracodawcy, tj. urzędu gminy.

Tymczasem, z ww. zarządzenia wynika, że radca prawny zatrudniony w Urzędzie Miasta i Gminy Człopa ma zapewnić obsługę prawną dla jednostek organizacyjnych Gminy Człopa. Oznacza to tym samym, że radca prawny w istocie będzie świadczył pracę na rzecz innych pracodawców, przy czym, z treści Regulaminu Organizacyjnego nie wynika w żadnej mierze – których.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1638).

Zdaniem organu nadzoru, takie rozwiązanie – w omawianym stanie faktycznym – jest sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującymi, w szczególności art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych oraz 9 ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że żaden przepis obowiązującego prawa nie przewiduje, by urząd gminy miał zapewniać jakiegokolwiek rodzaju obsługę – administracyjną, prawną, organizacyjną lub finansową wszystkim jednostkom organizacyjnym gminy, które – co wskazano powyżej – są odrębnymi dla zatrudnionych w nich pracowników pracodawcami.

Obowiązek zapewnienia obsługi w powyższym zakresie przewiduje natomiast ustawa Prawo oświatowe⁷, przy czym odnosi się on wyłącznie do szkół oraz innych placówek tworzonych w oparciu o przepisy ustawy Prawo oświatowe. Jak wynika bowiem z treści art. 10 ust. 1 pkt 4 tej ustawy *organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności: zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, 295 i 1598), i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki.*

Jak wskazuje się w doktrynie *Pojęcie obsługi administracyjnej obejmuje również obsługę prawną. W praktyce i tak szkoły najczęściej korzystają ze wsparcia obsługi prawnej zapewniaanej przez organ prowadzący. Obsługa prawna oznacza udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii oraz reprezentowanie przed sądem (administracyjnym, pracy) szkoły oraz jej dyrektora. Obsługę prawną szkoły może zapewniać wyspecjalizowany pracownik urzędu (przede wszystkim radca prawny) lub prawnik obsługujący organ prowadzący w ramach umowy zawartej w trybie przepisów Prawa zamówień publicznych*⁸.

Możliwość zapewnienia wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej jednostkom organizacyjnym gminy – wszystkim bądź wybranym, pod warunkiem że są one zaliczane do sektora finansów publicznych wprowadził ustawodawca w art.

10a pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z treścią tego unormowania *gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych. Wspólną obsługę mogą prowadzić w szczególności urząd gminy, który staje się tzw. „jednostką obsługującą” (art. 10b ust. 1). Jednak, aby było to możliwe warunkiem niezbędnym jest podjęcie przez radę gminy stosownej uchwały w tej sprawie, w której należy określić w szczególności:*

- 1) jednostki obsługujące;
- 2) jednostki obsługiwane;
- 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi (art. 10b ust. 2).

W toku postępowania nadzorczego prowadzonego w odniesieniu do zarządzenia Nr 39/2025, organ nadzoru ustalił, że Rada Miejska w Człopie – przed wydaniem przedmiotowego zarządzenia – nie podjęła uchwały w sprawie powierzenia Urzędowi Miasta i Gminy Człopa obsługi prawnej jednostek organizacyjnych Gminy należących do sektora finansów publicznych.

Jedynie na marginesie, należy zwrócić także uwagę na wewnętrzną sprzeczność w zarządzeniu Nr 39/2025. Z jednej strony bowiem ww. akt przewiduje, że zatrudniony w

⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737 z późn. zm.).

⁸ Tak: Pilich Mateusz w komentarzu do art. 10 ustawy Prawo oświatowe, źródło LEX.

Urzędzie radca prawny ma zapewnić obsługę prawną jednostek organizacyjnych Gminy Człopa, z drugiej zaś, w § 6 Załącznika Nr 2 do ww. zarządzenia, stanowiącego „Zasady podpisywania pism” postanowiono, że *Radca prawny parafuje projekty:*

- 1) uchwał Rady,
- 2) umów cywilnoprawnych i porozumień,
- 3) zarządzeń Burmistrza,
- 4) pełnomocnictw i upoważnień udzielanych przez Burmistrza,
- 5) i innych pism ze względu na ich szczególnie skomplikowany pod względem prawnym charakter co oznacza pozytywne ich zaopiniowanie pod względem formalno-prawnym. Obok podpisu umieszcza się datę sporządzenia opinii prawnej.

Z cytowanego wyżej przepisu można zatem wysunąć wniosek, że do zadań zatrudnionej na stanowisku radcy prawnego ds. obsługi prawnej jednostek organizacyjnych Gminy Człopa osoby może należeć również świadczenie – szeroko pojętej – obsługi prawnej na rzecz Urzędu Miasta i Gminy Człopa, bowiem żaden z pozostałych zapisów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Człopie nie przewiduje innego – poza radcą prawnym - stanowiska ds. obsługi prawnej Urzędu.

W tym stanie rzeczy, uwzględniając powołane w niniejszym rozstrzygnięciu obowiązujące przepisy prawa, a także wobec wszystkich okoliczności faktycznych, stwierdzić trzeba, że § 7 ust. 1 pkt 7 w zakresie wyrazów „*ds. obsługi prawnej jednostek organizacyjnych Gminy Człopa*” i § 29 Załącznika do zarządzenia Nr 39/2025 Burmistrza Miasta i Gminy Człopa z dnia 10 kwietnia 2025 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Człopie, a także tabela „Stanowiska samodzielne” tiret pierwsze w zakresie wyrazów „*ds. obsługi prawnej jednostek organizacyjnych Gminy Człopa*” Załącznika Nr 1 do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Człopie w sposób istotny naruszają prawo, w związku z czym stwierdzenie nieważności tych zapisów jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński