REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU

RP.63.54.2025

Gdańsk, dnia 16 października 2025 r.

Pani
Anna Gliniecka - Woś
Burmistrz Kobylnicy
ul. Główna 20
76-251 Kobylnica

Szanowna Pani Burmistrz,

wnioskiem z dnia 29 września 2025 r., doręczonym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 1 października 2025 r. zwróciła się Pani z prośbą o zajęcie stanowiska odnośnie problematyki związanej z obsadą stanowiska sekretarza gminy - w kontekście podanego tamże stanu faktycznego.

We wstępie należy podkreślić, że zasady udzielania wyjaśnień przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku w trybie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. *o regionalnych izbach obrachunkowych* (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 7) określone zostały w komunikacie zamieszczonym na stronie http://www.gdansk.rio.gov.pl/ (w zakładce: Działalność Izby >> Wyjaśnienia w sprawach stosowania przepisów o finansach publicznych >> Informacje ogólne).

Wniosek w sprawie udzielenia wyjaśnień winien zawierać opis stanu faktycznego oraz stanu prawnego, na tle których zrodziły się wątpliwości, proponowanego rozwiązania sprawy, ze wskazaniem podstawy prawnej takiego rozwiązania, zaopiniowanego przez obsługę prawną jednostki oraz jasnego wskazania zaistniałych wątpliwości. Wniosek nie może również dotyczyć prośby o wskazanie sposobu rozwiązania konkretnej i indywidualnej sprawy.

Odnosząc się do treści przedłożonego pisma z przykrością stwierdzam, że nie spełnia ono ww. wymogów (określonych komunikatem), jakie zostały przewidziane dla wniosków o udzielenie wyjaśnienia w sprawie stosowania przepisów o finansach publicznych. Wymaga podkreślenia, że przedmiotem wniosku nie może być pytanie o wskazanie sposobu rozwiązania konkretnej i indywidualnej sprawy, a takie cechy posiada przedłożone zapytanie. Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku **nie jest bowiem uprawniona do wydawania opinii prawnych** w indywidualnych sprawach i problemach wnioskującego, lecz jedynie do **ogólnych interpretacji przepisów związanych z funkcjonowaniem finansów publicznych.**

Z uwagi na powyższe Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku zmuszona jest do odmowy udzielenia szczegółowej odpowiedzi na złożone zapytanie.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel: (58) 301-86-45, fax: (58) 346-25-15
NIP 583-21-22-408 REGON 190134954
✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl

Odnosząc się ogólnie do poruszonej problematyki należy wskazać na następujące aspekty prawne.

Ustosunkowując się do ww. zapytania wskazać przede wszystkim należy, że przepisy powszechnie obowiązujące, w tym zawarte w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153) oraz w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych* (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135) nie zawierają kompletnych rozwiązań legislacyjnych związanych z obsadą stanowiska sekretarza gminy m.in. w kontekście łączenia tej funkcji ze stanowiskiem zastępcy wójta.

W ocenie prawnej ww. problematyki należy uwzględnić wybrane przepisy, w tym m.in. art. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, w którym postanowiono, że w urzędzie gminy tworzy się stanowisko sekretarza gminy (ust. 1), przy czym nabór kandydatów na wolne stanowisko sekretarza przeprowadza się nie później niż w ciągu 3 miesięcy od zwolnienia stanowiska (ust. 1a). Obsadzenie stanowiska sekretarza nie może nastąpić w drodze powierzenia pełnienia obowiązków (ust. 1b). Z kolei, w ustawie *o samorządzie gminnym* należy odnotować art. 27 z tego względu, że wymieniono w nim przypadki wyłączające łączenie funkcji wójta i zastępcy wójta z:
- funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie;
- członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem lub zastępcą wójta;
- zatrudnieniem w administracji rządowej;
- mandatem posła lub senatora.

Z uwagi na znaczny stopień ogólności przywołanych wyżej przepisów i brak jednoznacznych regulacji w podanym zakresie przedmiotowym, zdaniem tut. Izby, w ocenie prawnej należy uwzględnić stanowiska wynikające z orzecznictwa sądowego. W tym zakresie na szczególną uwagę zasługuje koncepcja przedstawiona w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 1 lutego 2017 r. (sygn. akt I PK 41/16). W pierwszej kolejności Sąd Najwyższy wskazał, że przepisy ww. aktów prawnych nie rozstrzygają wprost kwestii dopuszczalności łączenia ww. stanowisk jednocześnie akcentując, że przywołany wyżej art. 27 ustawy *o samorządzie gminnym* stanowi jedynie, iż funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie można łączyć z funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie, członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem lub zastępcą wójta, zatrudnieniem w administracji rządowej oraz mandatem posła lub senatora. Jak podkreślił Sąd Najwyższy, stanowisko sekretarza gminy nie mieści się w tym katalogu funkcji. W dalszej kolejności Sąd Najwyższy stwierdził, że **w judykaturze i doktrynie dopuszcza się możliwość łączenia stanowiska zastępcy wójta (burmistrza) ze stanowiskiem sekretarza gminy**. Zdaniem Sądu Najwyższego przepisy określające zakres działania burmistrza i sekretarza nie pozwalają na uznanie, że interesy osób wykonujących obie te funkcje są sprzeczne. Jeżeli więc rozmiary zadań wykonywanych na obu stanowiskach na to pozwalają, nie ma przeszkód prawnych do łączenia ich w jednej osobie, a nawet w małych gminach praktyka taka może być uzasadniona względami finansowymi. Dodatkowo, ww. Sąd nawiązał również do orzecznictwa sądowo – administracyjnego, tj. do ww. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (zwanego dalej: NSA) z dnia 27 czerwca 1991 r. (sygn. akt SA/Po 1479/90), w którym wskazano, że przepisy nie zawierają zakazu łączenia stanowiska zastępcy burmistrza ze stanowiskiem sekretarza gminy. Zdaniem NSA, jeżeli rozmiary zadań wykonywanych na obu stanowiskach na to pozwalają, nie ma przeszkód prawnych do łączenia ich przez jedną osobę.

Zatem, w świetle ww. orzecznictwa sądowego należy przyjąć, że, co do zasady, możliwe byłoby zajmowanie przez tą samą osobę stanowiska zastępcy wójta i sekretarza, przy czym po spełnieniu określonych przesłanek, w tym nawiązaniu odrębnego stosunku pracy (sekretarz zatrudniony jest na podstawie umowy o pracę, a zastępca wójta na podstawie powołania), spełnieniu wymogów formalnych przewidzianych dla stanowiska sekretarza oraz po odpowiednim

ukształtowaniu zależności organizacyjnych w ramach struktury jednostki pomiędzy ww. stanowiskami, aby uniknąć naruszenia art. 30 ust. 1 ww. *ustawy o pracownikach samorządowych* oraz potencjalnego konfliktu interesów. Zgodnie bowiem z tym przepisem pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. Co istotne, przepis ten będzie miał zastosowanie m.in. w relacjach zachodzących w ramach struktury danej jednostki organizacyjnej, co pośrednio ma potwierdzenie w orzecznictwie sądowym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. akt II OSK 1434/15).

Odnosząc się z kolei do aspektu tzw. awansu wewnętrznego, to punkt wyjścia stanowi art. 20 ww. *ustawy o pracownikach samorządowych*, w którym postanowiono, że pracownik samorządowy, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, może zostać przeniesiony na wyższe stanowisko (awans wewnętrzny). Awans wewnętrzny może zostać dokonany jedynie w ramach tej samej grupy stanowisk, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 i 3 ww. ww. ustawy. W doktrynie [J. Stelina [w:] A. Rycak, M. Rycak, J. Stępień, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2016, art. 20] zwraca się uwagę m.in., że: *Wyższym stanowiskiem w rozumieniu komentowanego przepisu jest stanowisko umiejscowione wyżej w hierarchii stanowisk określonej w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.* Nadto należy zwrócić uwagę na konstrukcję systemową ww. art. 5 ww. ustawy, w którym wykluczono stosowanie do obsady stanowiska sekretarza jedynie mechanizmu prawnego z art. 21 (czasowe powierzenie wykonywania innej pracy). Z ww. ustawy wynika zatem, że zasadniczym ograniczeniem w obsadzaniu stanowiska sekretarza jest zakaz powierzania obowiązków i czasowego delegowania innego pracownika na to stanowisko. Zarazem art. 5 ustawy *o pracownikach samorządowych*, w żadnym miejscu nie wyklucza odpowiedniego stosowania art. 20 tej ustawy, w tym zezwala na awanse na stanowiska kierownicze urzędnicze. W konsekwencji można uznać, że stanowisko sekretarza gminy jest stanowiskiem kierowniczym urzędniczym i jako takie może podlegać procedurze awansowej, gdyż przepis art. 5 ww. ustawy tej możliwości nie wyklucza. Powyższa koncepcja była również akceptowana w stanowisku Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 maja 2015 r. (znak BM-WP.072.219.2015); gdzie stwierdzono: *W świetle powyższego słusznym zatem pozostaje pogląd, iż utworzenie stanowiska sekretarza w jednostce samorządu terytorialnego wiąże się z obowiązkiem jego obsadzenia – co do zasady – w następstwie otwartego i konkurencyjnego naboru*. (…) Jednocześnie wskazano, że: *W świetle powyższego, odpowiadając na pytanie pierwsze zawarte w przedmiotowej interpelacji, trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że ustawodawca nie zabrania zatrudnienia sekretarza odpowiednio gminy, powiatu, województwa w drodze tzw. awansu wewnętrznego.*

W świetle powyższego należy uznać, że zatrudnienie na stanowisku sekretarza, co do zasady, winno nastąpić w następstwie przeprowadzenia w tym zakresie otwartego i konkurencyjnego naboru (art. 11 ust. 1 *ustawy o pracownikach samorządowych*), jednakże nie jest wykluczone zatrudnienie na tym stanowisku w drodze awansu wewnętrznego pracownika (art. 20 ww. ustawy), o ile zostaną spełnione ustawowe przesłanki. **W tym kontekście brak jednak przekonywujących argumentów, aby w tym trybie dokonać zatrudnienia pracownika zajmującego stanowisko zastępcy wójta na stanowisku sekretarza gminy, z uwagi wyższą hierarchię stanowiska zastępcy wójta w strukturze organizacyjnej gminy niż stanowisko sekretarza gminy. W ocenie tut. Izby w powyższym przypadku nie mamy bowiem do czynienia z awansem wewnętrznym.**

Jednocześnie pragnę podkreślić, że udzielone w ramach niniejszego pisma wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych są wyłącznie stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, która nie posiada kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Uprzejmie proszę również o zastosowanie się do wymogów dotyczących składania kolejnych wniosków – zgodnie z informacją zamieszczoną na wstępie niniejszego pisma.

Z poważaniem

Luiza Budner – Iwanicka
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:
1) członkowie Kolegium w/m,
2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m,
3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

Publikacja: Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel: (58) 301-86-45, fax: (58) 346-25-15
NIP 583-21-22-408 REGON 190134954
✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl