



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 1 sierpnia 2016 r.

Poz. 3783

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.45.7.2016.AB** **WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**

z dnia 25 lipca 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 1 pkt 10 i pkt 11 uchwały Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki Nr XXV/165/2016 z dnia 21 czerwca 2016 r. zmieniającej uchwałę w sprawie statutu Gminy Kamieniec Ząbkowicki.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki na sesji w dniu 21 czerwca 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXV/165/2016 zmieniającą uchwałę w sprawie statutu Gminy Kamieniec Ząbkowicki.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 28 czerwca 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Nr XXV/165/2016 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki, organ nadzoru stwierdził, że § 1 pkt 10 i pkt 11 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902).

Rada Gminy w § 1 pkt 10 i 11 określiła, że: „W Statucie Gminy Kamieniec Ząbkowicki uchwalonym uchwałą nr XXXIV/202/2013 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 12 września 2013 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2013 r., poz. 5012) wprowadza się następujące zmiany: (...) 10) § 117 pkt. 1 otrzymuje brzmienie: „Dokumenty z zakresu działania Rady i Komisji udostępnia się w Biurze Rady, w dniach i godzinach pracy Urzędu ” 11) § 117 pkt. 2 otrzymuje brzmienie: „Dokumenty z zakresu działania Wójta oraz Urzędu udostępnione są w Referatach, w dniach i godzinach pracy Urzędu. ”.

W załączniku Nr 1 do Zarządzenia Nr 151/2014 Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 9 maja 2014 roku Regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Kamieniec Ząbkowicki przewidziano owszem w § 4, że Urząd stanowi aparat pomocniczy Wójta, Rady i jej Komisji oraz innych organów funkcjonujących w strukturze Gminy. Jednakże z regulaminu nie wynika, że osoba pracująca na stanowisku do spraw obsługi Rady Gminy miałaby w zakresie swoich zadań udostępniać dokumenty z zakresu działania Rady i Komisji Rewizyjnej. Jest natomiast zapis, zgodnie z którym - do zadań stanowiska pracy do spraw obsługi Rady Gminy należy wykonywanie innych czynności na polecenie lub z upoważnienia Wójta (§ 26 pkt 15 załącznika Nr 1 do Zarządzenia).

Również w odniesieniu do Referatów Urzędu udostępnianie dokumentów z zakresu działania Wójta oraz Urzędu może się odbywać na podstawie § 20 pkt 11 i pkt 12 załącznika Nr 1 do Zarządzenia, zgodnie z którymi: „Do wspólnych zadań Referatów należy przygotowanie materiałów oraz podejmowanie czynności organizatorskich na potrzeby organów gminy, a w szczególności: (...) 11) potwierdzanie za zgodność

z oryginałem dokumentów wydanych w danym referacie, 12) wykonywanie zadań przekazanych do realizacji przez Wójta.”.

Jednocześnie, z § 18 pkt 15 załącznika Nr 1 do Zarządzenia wynika, że do zadań Sekretarza należy w szczególności wykonywanie obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej przez Urząd. Teoretycznie zatem można przyjąć, że udostępnianiem dokumentów z zakresu działania Rady i jej Komisji oraz dokumentów z zakresu działania Wójta oraz Urzędu powinien się zajmować Sekretarz.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest kierownikiem urzędu gminy wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu. Wójt jest również organem właściwym do nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy, w tym także Biura Rady i jego pracowników (z art. 33 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym).

Powyższe oznacza, że osoby zatrudnione w Biurze Rady oraz w pozostałych referatach są pracownikami Urzędu Gminy, a więc podlegają zwierzchnictwu służbowemu Wójta, jako kierownika Urzędu Gminy. Wynika to także z uregulowań art. 7 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902), wedle którego czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pozostałych pracowników urzędów gmin wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Biorąc powyższe pod uwagę oraz mając na względzie trwałość zasady podziału kompetencji pomiędzy organem stanowiącym a wykonawczym, Organ Nadzoru pismem z dnia 15 lipca 2016 r. (sygn. NK-N.4131.45.7.2016.AB) zwrócił się z prośbą do Przewodniczącego Rady Gminy w Kamieńcu Ząbkowickim o udzielenie informacji, czy postanowienia wynikające z § 1 pkt 10 i 11 uchwały Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki Nr XXV/165/2016 z dnia 21 czerwca 2016 r. są zgodne z tymi, które Wójt Gminy Kamieniec Ząbkowicki przedstawił Radzie w projekcie uchwały zmieniającej na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W odpowiedzi, Przewodniczący Rady pismem z dnia 20 lipca 2016 r. (sygn. OR-0711.25.14) poinformował organ Nadzoru, że projekt uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie statutu Gminy Kamieniec Ząbkowicki został wypracowany przez Przewodniczącą Komisji Statutowej. Powyższy projekt uchwały nie został przygotowany z inicjatywy Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki. Odnosząc się do treści § 1 pkt 10 i § 1 pkt 11 uchwały Nr XXV/165/2016 z dnia 21 czerwca 2016 r. Przewodniczący Rady wyjaśnił, że celem wprowadzenia zmiany było poszerzenie możliwości dostępu mieszkańców co do dokumentów z zakresu działania Rady i Komisji jak również działania Wójta oraz Urzędu.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia w sprawie, zdaniem Organu Nadzoru § 1 pkt 10 i pkt 11 uchwały Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki Nr XXV/165/2016 z dnia 21 czerwca 2016 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Statutu Gminy Kamieniec Ząbkowicki zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

Z powyżej przytoczonych przepisów art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 1 i pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych jasno wynika bowiem, że Wójt sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organu gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Zatem to wyłącznie Wójt, jako pracodawca, wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Przepis art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych *expressis verbis* określa podmioty dokonujące czynności z zakresu prawa pracy w imieniu różnych pracodawców samorządowych. Oznacza to, że żaden inny podmiot (poza dopuszczalnymi w przepisach ustawowych wyjątkami) nie może ingerować w czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych. Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, że to nie Rada Gminy, ale Wójt, jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu gminy, ma wyłączne prawo do decydowania o zakresie obowiązków pracowników tego urzędu i organizowaniu pracy poszczególnych wydziałów urzędu, określonych m.in. w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy. Zatem to wyłącznie wójt może nałożyć na pracowników obsługujących Radę Gminy oraz pozostałych pracowników urzędu takie obowiązki, jak np.: udostępnianie dokumentów z zakresu działania Rady Gminy czy udostępnianie dokumentów z zakresu działania Wójta oraz Urzędu.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania

organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w konstytucji, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności (M. Kallas, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997). Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru § 1 pkt 10 i pkt 11 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 1 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*P. Hreniak*