



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 5 grudnia 2016 r.

Poz. 5260

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.210.2016 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 29 listopada 2016 r.

Rada Miejska w Rzgowie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność:

§ 1, pkt 2 lit. b uchwały Nr XXVIII/197/2016 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 26 października 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie utworzenia „Gminnego Ośrodka Sportu, Turystyki i Rekreacji” oraz nadania statutu.

Uzasadnienie

Powyższą uchwałą Rada Miejska w Rzgowie nadała między innymi nowe brzmienie § 8 ust. 6 Statutu Gminnego Ośrodka Sportu, Turystyki i Rekreacji, będącego załącznikiem do ww. uchwały, zgodnie z którym „Burmistrz Rzgowa w porozumieniu z Dyrektorem wyznacza spośród pracowników GOSTiR osobę zastępującą Dyrektora podczas jego nieobecności”.

Organ nadzoru analizując powyższy zapis powziął wątpliwości co do jego legalności. Zawiadomieniem o wszczęciu postępowania nadzorczego zostały wskazane zastrzeżenia co do tegoż zapisu.

Na skutek zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, obszernych wyjaśnień udzielił Przewodniczący Rady Miejskiej w Rzgowie, wskazując, że wyznaczenie „osoby zastępującej” spośród pracowników GOSTiR nie wpływa w żadnym razie na pozostałe stosunki prawno – pracownicze pracownika GOSTiR, wynika natomiast z ogólnych kompetencji nadzorczych nad samorządowymi jednostkami organizacyjnymi burmistrza oraz jego uprawnieniami do udzielania upoważnień i pełnomocnictw wybranym osobom (nie muszą być to wszak podlegli mu pracownicy). Przewodniczący wskazał również, że to Burmistrz ma kompetencję przełożonego wobec kierowników podległych mu jednostek, a GOSTiR jest jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości pranej, podległą burmistrzowi.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Na wstępie trzeba zauważyć, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i **nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej** (por. wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt K 19/97, OTK 1998/4, poz. 48). Organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Trzeba

również mieć na uwadze, iż zgodnie z art. 7 pkt 4 w związku z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902) czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za gminne jednostki organizacyjne wykonuje kierownik tej jednostki organizacyjnej. Przepis ten zatem koreluje treściowo z art. 3¹ § 1 kodeksu pracy. Nie ma wobec tego żadnych podstaw do utożsamiania w stosunkach pracy, gminy i gminnej jednostki organizacyjnej. Pracodawca samorządowy – urząd gminy lub gminna jednostka organizacyjna są traktowane w prawie pracy jako podmioty odrębne od gminy będącej samorządową osobą prawną. W konsekwencji należy stwierdzić, że przepis art. 3¹ § 1 kodeksu pracy w związku z art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych uprawnia wyłącznie pracodawcę do złożenia oświadczenia woli o powierzeniu wybranemu przez siebie podmiotowi – wykonywania czynności z zakresu prawa pracy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) mogą wykonywać czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do wyodrębnionych jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego posiadających przymiot pracodawców tylko na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia wynikającego z przepisów prawa, w tym w szczególności, z przepisów art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych. Tytułem przykładu można wskazać, że zgodnie z art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych, wójt (burmistrz, prezydent miasta) dokonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, w tym m.in. wobec kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Mieszczą się tu np. wchodzące w skład zakresu prawa pracy czynności polegające na zatrudnianiu i zwalnianiu kierowników tych jednostek należące do określonych ustawowo zadań własnych wójta (art. 30 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 11a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), który wykonuje również w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych uprawnienia zwierzchnika służbowego (art. 33 ust. 5 tej ustawy). Skoro w ramach określonych ustawowo zadań nie przewidziano prawa burmistrza do wyznaczenia spośród pracowników GOSTiR osoby zastępującej dyrektora podczas jego nieobecności, to kompetencji takiej nie można domniemywać. Powyższe oznacza, że Rada Miejska w Rzgowie nie posiada uprawnień do ustalania zakresu obowiązków poszczególnych pracowników jednostki organizacyjnej gminy jaką jest Gminny Ośrodek Sportu, Turystyki i Rekreacji. Takie stanowisko znalazło potwierdzenie w judykaturze, np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 491/10.

Mając na uwadze powyższe, trudno uznać wywód Przewodniczącego Rady Miejskiej w Rzgowie, iż uprawnienie do podjęcia uchwały z takim zapisem należy upatrywać w przepisie art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Trzeba z całą stanowczością wskazać, że pracownik zastępujący dyrektora Gminnego Ośrodka Sportu, Turystyki i Rekreacji, nie jest ani pracownikiem Urzędu Miejskiego w Rzgowie ani kierownikiem gminnej jednostki organizacyjnej, tym samym Burmistrz Rzgowa nie posiada w stosunku do niego jakichkolwiek uprawnień w zakresie zwierzchnictwa służbowego.

Trzeba również wskazać, że przepis art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym jak było już podnoszone wcześniej, upoważnia burmistrza do zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Natomiast nie upoważnia burmistrza do wyrażania zgody na zatrudnienie zastępcy kierownika (wyrok NSA w Warszawie z 12 maja 2000 r., sygn. akt II SA 143/00), trudno zatem zaakceptować pogląd Przewodniczącego, że art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym daje prawo do zatrudnienia kierownika jednostki ale nie przesądza w jakiej formie to zatrudnienie ma nastąpić, oznacza, iż rzeczony zapis Statutu nie narusza prawa.

Na zakończenie należy mieć na uwadze art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, iż organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższe oznacza, iż każde działanie władzy publicznej powinno znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu.

Trzeba również wskazać, iż nieprawidłowy jest również tytuł uchwały, który pozostaje w opozycji do § 96 ust. 1 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej” będących załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Nie zasługują na uwzględnienie wyjaśnienia Przewodniczącego, że tak skonstruowany tytuł uchwały jest konsekwencją długoletniej praktyki w naszym województwie, a tym samym jest dopuszczalny. Trzeba zauważyć, że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2015 r. poz. 1812), które weszło w życie z dniem 1 marca 2016 r., zmieniło brzmienie § 96 ust. 1 „Zasad techniki prawodawczej”, w tym zakresie, iż wyeliminowało możliwość alternatywnego stosowania zapisów tytułu uchwały w postaci „uchwała o zmianie ustawy” albo „uchwała zmieniająca ustawę...”. Jednakże mając na uwadze, iż zdaniem organu nadzoru powyższe uchybienie zostało uznane za nieistotne naruszenie prawa, organ nadzoru ogranicza się do jego wskazania,

celem uniknięcia powyższych nieprawidłowości w sytuacji podejmowania przez Radę Miasta w Rzgowie kolejnych uchwał.

W sytuacji, w której przedmiotowy zapis uchwały w sposób istotny narusza prawo, a zawłaszcza, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90 – 434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Zbigniew Rau

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta Rzgowa.