

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WN.VI.0911-21-2010
Wojewody Małopolskiego
z dnia 29 października 2010 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591; zm. Dz. U. z 2002 r., Nr 23, poz. 220; Nr 62, poz. 558; Nr 113, poz. 984; Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806; z 2003 r., Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568; z 2004 r., Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203; z 2005 r., Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457; z 2006 r., Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337; z 2007 r., Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218; z 2008 r., Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458; z 2009 r., Nr 52 poz. 420 i Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146 i Nr 106, poz. 675), **stwierdza się nieważność** uchwały nr XXXV/268/10 Rady Gminy w Bochni z dnia 24 września 2010 r. w sprawie przekształcenia zakładu budżetowego Kryta Pływalnia w Proszówkach w jednostkę budżetową, **w części** określonej w § 8 ust. 2 oraz w § 10 w zakresie słów: „,a podlegający zatwierdzeniu przez Wójta Gminy” statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Bochni uchwałą nr XXXV/268/10 z dnia 24 września 2010 r. dokonała przekształcenia zakładu budżetowego Kryta Pływalnia w Proszówkach w jednostkę budżetową, określając również jej statut, w brzmieniu nadanym w załączniku do uchwały.

W § 8 w ust. 2 Statutu Rada ustaliła, że „Dyrektora powołuje i odwołuje Wójt Gminy Bochnia”.

W ocenie organu nadzoru, cytowany zapis pozostaje w sprzeczności z przepisami obowiązującego prawa, w tym w szczególności z normą prawną ujętą w art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Zatem w sferze uprawnień wójta mieści się zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a nie ich powoływanie i odwoływanie. Wprawdzie tzw. „powołanie” jest jedną z podstaw nawiązania stosunku pracy, jednak w świetle przepisów Kodeksu pracy (art. 68 § 1 k.p.) brak jest możliwości dowolnego stosowania przy zatrudnianiu formy powołania; prawo to jest ograniczone do przypadków określonych przez przepis odrębny (szczególny). Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458), która stanowi odrębną regulację w omawianej materii, nie zawiera delegacji do powoływania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych w związku z powierzeniem im konkretnej funkcji. W szczególności przepis art. 4 ust. 1 ww. ustawy przewiduje, że „pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie: 1) wyboru: (...); 2) powołania - zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy (...); 3) umowy o pracę - pozostali pracownicy samorządowi”.

Powyższe stanowisko znajduje m.in. odzwierciedlenie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2008 r., I PK 29/08. W uzasadnieniu prawnym tego orzeczenia, Sąd stwierdził między innymi, że „Stosunki pracy mogą być nawiązane na podstawie powołania tylko wówczas, gdy przepis odrębny zawiera regulację uprawniającą do zastosowania takiej podstawy (art. 68 § 1 k.p.). Przez przepis odrębny rozumie się przepis ustawy lub aktu wykonawczego do niej wydanego w granicach upoważnienia. Wybór powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy nie należy zatem do jego stron. Taka podstawa może być zastosowana jedynie w ściśle określonych (ustawowo) przypadkach. Dzieje się tak dlatego, że stosunek pracy z powołania charakteryzuje się łatwością rozwiązania przez

pracodawcę. Pracownik zatrudniony na tej podstawie nie korzysta z różnych mechanizmów prawnych stabilizujących zatrudnienie pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania lub umowy o pracę (...). Stąd też nawiązywanie stosunków pracy na podstawie powołania następuje rzadko”.

W dalszej części statutu Krytej Pływalni, w § 10, Rada postanowiła, że „Strukturę organizacyjną oraz zasady działania jednostki określa regulamin organizacyjny ustalony przez dyrektora Krytej Pływalni, a podlegający zatwierdzeniu przez Wójta Gminy”.

Zdaniem organu nadzoru, cytowany wyżej zapis w zakresie słów: „, a podlegający zatwierdzeniu przez Wójta Gminy” narusza obowiązujący porządek prawny. W szczególności brak jest upoważnienia ustawowego do działania w kwestionowanej materii przez Wójta. Wprawdzie można uwzględnić kompetencje organu wykonawczego gminy do oddziaływania na kwestie związane z organizacją podległych jednostek organizacyjnych, poprzez wydawanie aktów kierownictwa wewnętrznego, niemniej jednak nie powinno to odbywać się poprzez regulacje statutowe, jak w przedmiotowej sprawie. Należy bowiem pamiętać, że zasadniczo w sferze uprawnień Wójta pozostaje zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a także wykonywanie uprawnień zwierzchnika służbowego w stosunku do tychże kierowników. Wszelkie ograniczenia w wypełnianiu przez Dyrektora KP uprawnień i obowiązków kierownika tej jednostki winny wynikać z określonych unormowań prawnych, a takowe w badanej sprawie nie występują, w tym w art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, jak też w podanych w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały art. 12 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 oraz 16 ust. 1, 3, 5 i 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.). Warto zauważyć, że ostatnio przywołane przepisy dotyczące w szczególności tworzenia jednostek budżetowych i nadawania jednostce statutu, nie obejmują powyższej materii.

Mając na uwadze powyższe, należało stwierdzić nieważność kwestionowanej uchwały Rady Gminy w Bochni, w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść, za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego, w terminie 30 dni od otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.-

Z up. Wojewody Małopolskiego
Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego i Kontroli
Radca Prawny:
Artur Słowik