



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 października 2019 r.

Poz. 7115

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.694.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/96/2019 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 24 września 2019 r. w sprawie zmian w Statucie Gminy Krzanowice – w części określonej w § 1 pkt 2 uchwały w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie § 28 ust. 2 Statutu - jako sprzecznej z art. 30 w związku z art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa” oraz z art. 169 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 5 ust. 3 i art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1292).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2019 r. Rada Miejska w Krzanowicach przyjęła uchwałę Nr XI/96/2019 w sprawie zmian Statutu Gminy Krzanowice. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 września 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

W świetle art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy: *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 1 ustawy: O ustroju gminy stanowi jej statut.* Udzielona Radzie norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Podkreślenia wymaga tu także brzmienie art. 94 Konstytucji RP: *Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.*

Mocą § 1 ust. 2 uchwały Rada Miejska w Krzanowicach nadała nowe brzmienie § 28 ust. 2 Statutu, i postanowiła, że „w sesjach Rady uczestniczą – z głosem doradczym – nie będące radnymi osoby: Burmistrz, z-ca Burmistrza oraz Sekretarz i Skarbnik Gminy.”

Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. W przypadku zadań Burmistrza takim przepisem ustawowym jest art. 30 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym Burmistrz wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Ponadto ust. 2 tego artykułu zawiera przykładowe zadania tego organu w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, określanie sposobu wykonywania uchwał, gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników

gminnych jednostek organizacyjnych. Uczestniczenie w sesjach rady gminy jest więc jedynie uprawnieniem Burmistrza, jako organu przygotowującego projekty uchwał rady gminy, nie jest natomiast jego obowiązkiem. Tożsame stanowisko dotyczące przepisów o podobnej treści zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 października 2009 r. (sygn. akt III SA/Wr 369/09).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada Miejska w Krzanowicach nie posiada upoważnienia do nałożenia na Burmistrza obowiązku udziału w sesjach Rady. Art. 30 ust. 1 ustawy wyczerpująco określa kompetencje Burmistrza i Rada nie ma upoważnienia do określania ich w sposób przekraczający ustawowy katalog.

Natomiast nakładając obowiązek uczestnictwa w sesjach Rady Miejskiej na Z-cę Burmistrza, Sekretarza Gminy, Skarbnika Gminy – czyli osoby będące pracownikami Urzędu Miejskiego w Krzanowicach – Rada Miejska w Krzanowicach wkroczyła w kompetencje Burmistrza, który będąc zwierzchnikiem służbowym pracowników Urzędu Miejskiego, jest wyłącznie upoważniony do decydowania o zakresie i rodzaju ich obowiązków pracowniczych. Ustawodawca w art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy postanowił *expressis verbis*, że: 3. *Kierownikiem urzędu jest wójt. (...) 5. Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.* Nadto w ustawie o pracownikach samorządowych w art. 5 ust. 3 postanowiono, że sekretarz (gminy) podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu. Z kolei w art. 7 pkt 1 tej ustawy określono, że czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Z powyższych przepisów jasno wynika, iż Burmistrz sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Zatem to wyłącznie Burmistrz, jako pracodawca, wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu. Przepis art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych *expressis verbis* określa podmioty dokonujące czynności z zakresu prawa pracy w imieniu różnych pracodawców samorządowych. Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, iż to nie Rada, a Burmistrz, jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników Urzędu Miejskiego, ma wyłączne prawo nałożenia na tych pracowników obowiązków dotyczących uczestnictwa w sesjach Rady Miejskiej.

Mając na uwadze konstytucyjną zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, należy uznać, że nałożenie konkretnego obowiązku na Burmistrza oraz poszczególnych pracowników Urzędu Miejskiego mocą uchwały Rady Miejskiej w Krzanowicach, przy braku kompetencji do stanowienia przez Radę w tej materii, należy uznać za istotne naruszenie prawa, co czyni stwierdzenie nieważności uchwały w części uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak