



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Wrocław, dnia 29 stycznia 2015 r.

NK-N.4131.41.1.2015.RB

Rozstrzygnięcie Nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594)

stwierdzam nieważność

uchwały nr III/11/2014 Rady Gminy Jemielno z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie upoważnienia Przewodniczącego Rady do dokonania czynności z zakresu prawa pracy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 grudnia 2014 r. Rada Gminy Jemielno podjęła m.in. uchwałę nr III/11/2014 w sprawie upoważnienia Przewodniczącego Rady do dokonania czynności z zakresu prawa pracy.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 30 grudnia 2014 r.

W toku badania legalności uchwały nr III/11/2014 Organ Nadzoru stwierdził, że uchwała ta narusza art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202) oraz art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483).

Uchwałą nr III/11/2014 Rada Gminy Jemielno upoważniła Przewodniczącego Rady do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy, związanych z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wobec Wójta Gminy.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

Rada Gminy podejmując niniejszą uchwałę powołała się na cytowany wyżej przepis ustawy o pracownikach samorządowych: „Czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności - wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały.

Powyższy przepis ustala zamknięty katalog podmiotów wykonujących wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) czynności z zakresu prawa pracy, wyraźnie zastrzegając dla tych związanych z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy kompetencję przewodniczącego rady gminy. Mimo braku zawarcia przez ustawodawcę w omawianym przepisie delegacji dla organu stanowiącego gminy w przedmiocie możliwości uregulowania kwestii wykonywania wobec wójta wskazanych czynności z zakresu prawa pracy na poziomie

aktu organu gminy, kompetencja przyznana mocą art. 8 ust. 2 przedmiotowej ustawy została powtórzona w omawianej uchwale.

Jako osoba prawna, gmina działa poprzez swoje organy, którymi, zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, są rada gminy oraz wójt gminy (burmistrz, prezydent miasta). Przepisy ustawy o samorządzie gminnym wyznaczają zakres kompetencji, kierunków oraz prawnych form działania organów gminy. I tak w oparciu o art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. W art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca upoważnił radę gminy do stanowienia w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Powyższe, zdaniem Organu Nadzoru, oznacza, że rada gminy, może podejmować uchwały tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona przez ustawodawcę. Zarówno art. 18 ust. 1, jak i art. 18 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym nie zezwalają radzie na działanie polegające na swobodnym i uznaniowym stanowieniu prawa. Przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym to, co nie jest zakazane jest dozwolone, byłoby sprzeczne z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Tym samym, zdaniem Organu Nadzoru, uprawnienie do stanowienia prawa obowiązującego na terenie danej gminy, przyznane radzie gminy, może zostać zrealizowane tylko wtedy, gdy wynika ono wprost z aktów normatywnych wyższego rzędu.

Niewątpliwie jedynym podmiotem uprawnionym do wykonywania wobec wójta czynności z zakresu prawa pracy polegających na nawiązaniu i rozwiązaniu stosunku pracy jest przewodniczący rady gminy. Sposób wykonywania czynności pracodawcy wobec wójta jest uregulowany wyraźnie w powołanym wyżej przepisie ustawy o pracownikach samorządowych i to jej regulacje, w sytuacji braku stosownej delegacji, mają decydujące znaczenie. Akt prawny wydany przez organ gminy musi być zgodny z przepisami wyższego rzędu, w szczególności nie może wprowadzać sprzecznych z nimi rozwiązań jak również ograniczać się do ich powielania w sytuacji gdy akt ustawowy zawiera normę nadającą się do bezpośredniego stosowania.

Wykonanie delegacji do regulowania oznaczonego zagadnienia nie może dotyczyć tych kwestii, które zostały unormowane w drodze aktu prawnego wyższego rzędu, tak więc radzie gminy przysługuje kompetencja do wprowadzenia wyłącznie takich przepisów, które nie wynikają wprost z ustawy. W przeciwnym razie oznaczałoby to podważanie mocy regulacji zamieszczonej w akcie wyższego rzędu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-OZ we Wrocławiu z dnia 5 września 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1174/03).

Dodatkowo należy wskazać, że upoważnienie do działania musi wynikać z pierwotnej kompetencji upoważniającego. W analizowanym przypadku oznacza to, że Rada Gminy mogłaby upoważnić Przewodniczącego Rady Gminy do działania wówczas, gdyby sama dysponowała określonym uprawnieniem. Tymczasem, jak już wyraźnie wskazano, wykonywanie wobec wójta czynności z zakresu prawa pracy związanych z nawiązaniem i rozwiązaniem przez niego stosunku pracy należy z mocy samej ustawy do przewodniczącego rady gminy, zaś rada gminy nie jest uprawniona do podejmowania tych czynności.

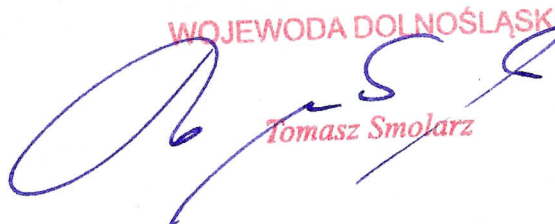
Ze sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu wynika zobowiązanie organu władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II GSK 357/11) opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które w sposób niewątpliwy trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały (zarządzenia) organu jednostki samorządu terytorialnego- do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa

materialnego-przez wadliwą ich wykładnię- oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

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

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

Tomasz Smolarz