



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 19 lipca 2013 r.

Poz. 4419



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-N.4131.165.15.2013.KW

Wrocław, dnia 17 lipca 2013 r.

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

#### **stwierdza nieważność**

§ 8 ust. 2 oraz § 9 ust. 2 i 3 uchwały Nr XXVIII/210/2013 Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 11 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Złoty Stok.

### **UZASADNIENIE**

Na sesji w dniu 11 czerwca 2013 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594) Rada Miejska w Złotym Stoku podjęła uchwałę Nr XXVIII/210/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Złoty Stok.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 czerwca 2013 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

– § 8 ust. 2 uchwały w zakresie nakładającym na Burmistrza obowiązek uczestnictwa w sesji narusza w sposób istotny art. 30 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 169 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);

– § 8 ust. 2 uchwały w zakresie nakładającym na Z-cę Burmistrza, Sekretarza Gminy, Skarbnika Gminy, Radcę Prawnego obowiązek uczestnictwa w sesji narusza w sposób istotny art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 ust. 3 i art. 7 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458);

– § 9 ust. 2 i 3 uchwały narusza w sposób istotny art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W świetle art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy”. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „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 § 8 ust. 2 uchwały Rada Miejska w Złotym Stoku postanowiła, że w sesjach Rady uczestniczą z głosem doradczym Burmistrz lub Z-ca Burmistrza, Sekretarz Gminy, Skarbnik Gminy i Radca Prawny.

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 o samorządzie gminnym, 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 Złotym Stoku nie posiada upoważnienia do nałożenia na Burmistrza obowiązku udziału w sesjach Rady. Art. 30 ust. 1 wyczerpująco określa kompetencje Burmistrza i Rada nie ma upoważnienia do określania ich w sposób przekraczający ustawy katalog.

Natomiast nakładając obowiązek uczestnictwa w sesjach Rady Miejskiej na Z-cę Burmistrza, Sekretarza Gminy, Skarbnika Gminy i Radcę Prawnego – czyli osoby będące pracownikami Urzędu Miejskiego w Złotym Stoku – Rada Miejska w Złotym Stoku 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 o samorządzie gminnym 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 i pkt 3 tej ustawy określono, że czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pracowników urzędów gmin 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. Oznacza to, że żaden inny podmiot (poza dopuszczalnymi wyjątkami) nie może dokonywać czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników 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, przy braku kompetencji do stanowienia przez Radę w tej materii, należy uznać za istotne naruszenie prawa.

W § 9 ust. 2 uchwały Rada Miejska w Złotym Stoku wprowadziła postanowienia dotyczące przerwania sesji i kontynuowania obrad w innym terminie. Zgodnie z tym przepisem: „*Na wniosek Przewodniczącego obrad bądź radnego, Rada może bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady, postanowić o przerwaniu sesji i kontynuowaniu obrad w innym wyznaczonym terminie na kolejnym posiedzeniu tej samej sesji*”. Z kolei ust. 3 wprowadza otwarty katalog sytuacji, kiedy Rada może podjąć decyzję określoną w ust. 2: „*O przerwaniu sesji w trybie przewidzianym w ust. 2 Rada może postanowić w szczególności ze względu na niemożliwość wyczerpania porządku obrad w ciągu 6 godzin od godziny jej rozpoczęcia*”.

*lub ze względu na inne nieprzewidziane przeszkody uniemożliwiające Radzie właściwe obradowanie lub podejmowanie uchwał”.*

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1 – 3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Ponadto, zgodnie z ust. 2 tego artykułu zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.

Wobec powyższego należy zauważyć, że przerwa w sesji oraz kontynuowanie jej w innym terminie jako elementy typowo organizacji posiedzeń należą do kompetencji Przewodniczącego. Stanowiąc taki przepis Rada wykroczyła poza ustawowe intencje prawodawcy i przypisała sobie kompetencje do kolegialnego rozstrzygania spraw, które na mocy ustawy należą wyłącznie do jej jednoosobowego organu wewnętrznego.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 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:  
*A. M. Skorupa*