



Warszawa, 27 lutego 2023 r.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.39.2023.MS

**Rada Gminy Izabelin**

ul. 3 Maja 42

05-080 Izabelin

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXVI/524/23 Rady Gminy Izabelin z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie rozpatrzenia skargi.

### **Uzasadnienie**

Na Sesji 24 stycznia 2023 r. Rada Gminy Izabelin podjęła uchwałę Nr LXVI/524/23 w sprawie rozpatrzenia skargi. Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowią następujące przepisy:

- art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi: „*Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: (...); stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.*” oraz „*Rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji.*”,
- art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.), zwanej dalej *kpa*, zgodnie z którym: „*Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności: (...); wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada gminy.*”.

W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, w której mieszkaniec Gminy Izabelin skierował skargę z 29 grudnia 2022 r. na pracowników Urzędu Gminy Izabelin, zarzucając im nienależyty sposób wykonywania obowiązków służbowych. Na posiedzeniu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, które odbyło się 16 stycznia 2023 r. członkowie uznali skargę za bezzasadną. Z uzasadnienia do przedmiotowej

uchwały wynika, iż członkowie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji zarekomendowali uznanie skargi za bezzasadną z uwagi na brak naruszenia przez pracowników Urzędu art. 227 *kpa*, co w konsekwencji nie doprowadziło do *naruszenia praworządności lub interesów skarżącego*.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Izabelin podejmując przedmiotową uchwałę dopuściła się rażącego naruszenia prawa w ten sposób, iż działając wbrew przepisom prawa, postanowiła we własnym zakresie rozpatrzyć skargę, której, zgodnie z wolą wyrażoną przez ustawodawcę, merytoryczne rozpatrzenie zostało przypisane organowi wykonawczemu gminy, a więc Wójtowi Gminy Izabelin.

Zauważyć przy tym należy, iż komisja skarg, wniosków i petycji jest ciałem wewnętrznym rady (i jej podległym) i nie ma względem niej jakichkolwiek władczych uprawnień. Z tego też powodu komisja nie może narzucać radzie gminy udzielania odpowiedzi na skargę lub wniosek (petycję) o ściśle określonej treści, może jedynie przedstawić propozycję rozwiązania danej sprawy przez radę gminy. Takie stanowisko potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 kwietnia 2020 r. sygn. akt I OSK 2909/19. Jak wynika z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, komisja skarg, wniosków i petycji rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych. Skargi te rozpatruje komisja natomiast ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie należy do rady gminy.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, wójt, będąc kierownikiem urzędu (art. 33 ust.3), wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5). Z kolei, przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 poz. 530) wskazują, iż czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników urzędu wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) (art. 7 pkt 3).

Przez pojęcie **czynności z zakresu prawa pracy**, użyte w art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych, należy rozumieć wszelkie czynności z zakresu indywidualnego oraz zbiorowego prawa pracy, w tym zarówno oświadczenia woli, jak i działania faktyczne mające znaczenie prawne (np. udzielenie urlopu wypoczynkowego, wystawienie świadectwa pracy). Za takim rozumieniem przedmiotowego wyrażenia, użytego także w art. 3<sup>1</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1510, z późn. zm.), opowiada się zarówno doktryna prawa pracy, jak i orzecznictwo (por. G. Goździewicz, T. Zieliński, komentarz do art. 3<sup>1</sup> k.p. (w:) *Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, T. Zieliński, Warszawa 2011, wyrok WSA w Lublinie z 30 stycznia 2012 r. sygn. akt III SA/Lu 767/11).

Urząd gminy jest jednostką organizacyjną gminy zapewniającą obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną wójta gminy, a w praktyce także rady gminy oraz jej organów wewnętrznych. Strukturę organizacyjną (liczba, status, nazwy i zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych, ich obsada etatowa, liczba i nazwy stanowisk pracy itp.) oraz zasady działania urzędu (podział kompetencji, zasady współdziałania komórek, obieg i przechowywanie dokumentacji, godziny otwarcia urzędu dla stron, itp.) określa regulamin organizacyjny urzędu. Urzędy nie są zatem organami administracyjnymi, nie mają bowiem żadnych uprawnień władczych, nie mogą wykonywać jakichkolwiek kompetencji wójta wynikających z ustawy o samorządzie gminnym, bądź ustaw szczególnych, nie mogą więc wydawać decyzji, postanowień czy zaświadczeń.

Poza pełnieniem funkcji aparatu pomocniczego wójta urząd gminy jest także pracodawcą pracowników samorządowych. Konsekwencją kierowniczej funkcji wójta jest przede wszystkim hierarchiczne i służbowe podporządkowanie wszystkich pracowników urzędu wójtowi. Zdaniem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustalenie obowiązków służbowych pracowników urzędu gminy i kierowników jednostek organizacyjnych gminy należy do uprawnień wójta gminy jako kierownika urzędu gminy, a ingerencja organu stanowiącego gminy w tym zakresie narusza kompetencje wójta (uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej z 27 września 2011 r. znak 264/K/11). W tym zakresie przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie przewidują jakichkolwiek kompetencji dla rady gminy. W ramach funkcji kierowniczych wójt zapewnia sprawne funkcjonowanie urzędu, koordynuje pracę jego wewnętrznych komórek organizacyjnych (wydziałów, referatów, biur i stanowisk pracy), udziela informacji o pracy urzędu, przyjmuje i rozpatruje skargi i wnioski.

Podporządkowanie hierarchiczne oznacza, że wszyscy pracownicy urzędu pośrednio bądź bezpośrednio podlegają wójtowi. Podporządkowanie służbowe oznacza, że wszyscy pracownicy urzędu, niezależnie od podległości bezpośredniej czy pośredniej, są zobowiązani do wykonywania poleceń służbowych wójta. W ramach funkcji kierowniczej i roli zwierzchnika służbowego wójtowi przysługuje prawo dokonywania okresowych ocen podległych mu pracowników. Wójt posiada też wyłączne kompetencje w zakresie nawiązywania, zmieniania treści i rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami zatrudnionymi w urzędzie oraz z kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych. Jedyne ograniczenie w tym zakresie dotyczy skarbnika gminy, którego na wniosek wójta powołuje i odwołuje rada gminy. Właściwość wójta w zakresie nawiązywania, zmiany treści oraz rozwiązywania stosunków pracy pracowników samorządowych nie czyni z niego pracodawcy samorządowego. Pracodawcą samorządowym pracowników zatrudnionych w urzędzie jest bowiem sam urząd, co koreluje z treścią art. 3 Kodeksu pracy. Zgodnie z tym przepisem pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, jeżeli zatrudnia pracowników. Za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba (art. 3<sup>1</sup> § 1 Kodeksu pracy). Poza tym, także z literalnego brzmienia art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, a nie że jest pracodawcą samorządowym wobec tych pracowników. Dodatkowo kwestię tę przesądza jednoznacznie art. 7 pkt 1 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych, który stanowi, że wójt wykonuje jedynie czynności z zakresu prawa pracy za jednostki określone w art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, czyli m.in. urząd gminy oraz gminne jednostki i zakłady budżetowe. Przepis ten potwierdza zatem, że wójt działa jedynie w zastępstwie jednostek, o których mowa w art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Przedstawiony pogląd znajduje potwierdzenie zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym. Przykładowo Sąd Najwyższy w wyroku z 21 grudnia 1992 r. sygn. akt I PRN 52/92 stwierdził, że zakładem pracy dla pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędzie gminy jest ten urząd, a nie burmistrz czy wójt będący kierownikiem tego urzędu (podobnie w wyroku Sądu Najwyższego z 9 maja 2000 r. sygn. akt I PKN 623/99).

Stanowisko w przedmiocie zależności służbowej w urzędzie gminy wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z 18 lutego 2020 r. sygn. akt III SA/Łd 1071/19, zgodnie z którym rada gminy nie jest uprawniona do nakładania na pracowników urzędu gminy konkretnych obowiązków.

Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt, gdyż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia.

Pracownicy biura są pracownikami danego urzędu gminy podporządkowanymi na ogólnych zasadach wójtowi. Należy zatem w tym względzie w pełni podzielić stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z 26 czerwca 1996 r. sygn. akt IV SA 695/96, iż upoważnienie przewodniczącego rady do nadzorowania pracy biura rady oraz upoważnienie radnych do ingerencji w pracę urzędu gminy nie mają uzasadnienia w ustawie o samorządzie gminnym (podobne stanowisko wyrażone zostało w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 września 1997 r. sygn. akt II SA 1885-1889/96).

W zakresie roli wójta jako kierownika urzędu gminy, a także zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych wypowiedział się także Sąd Najwyższy z w wyroku z 13 października 2011 r. sygn. akt II BP 3/11, w którym stwierdził, iż z art. 33 ust. 1, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że wójt jest zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu gminy, z czego nie można wyprowadzić wniosku, że nie może on być zwierzchnikiem pracowników innych jednostek na mocy odrębnych przepisów.

Reasumując powyższy wywód należy uznać, iż podjęcie przez Radę Gminy Izabelin uchwały w przedmiocie rozpatrzenia skargi na pracowników Urzędu Gminy Izabelin stanowi działanie rażąco naruszające prawo, bowiem ingeruje w ustawowo określone kompetencje przewidziane dla Wójta Gminy Izabelin. Realizując swoje ustawowe kompetencje wójt jest w pełni samodzielny. A zatem rada gminy nie może przypisywać samej sobie kompetencji przewidzianych wyłącznie dla wójta, nie może także udzielać mu w tym zakresie zaleceń, ani też zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych z określonymi osobami.

Z uwagi na powyższe, w ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a podniesiony wyżej wywód czyni zasadnym rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność uchwały Nr LXVI/524/23 Rady Gminy Izabelin w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/