



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.35.2020

Kielce, dnia 30-06-2020

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/224/2020 Rady Gminy Raków z dnia 4 czerwca 2020r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Wójta Gminy Raków w całości.

Uzasadnienie

Rady Gminy Raków na sesji w dniu 4 czerwca 2020 r podjęła uchwałę w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Wójta Gminy Raków. Przedmiotowa uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 10 czerwca br.

Podstawą prawną podjęcia uchwały był art. 492 §1 pkt 5, § 4 i 5 ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.) oraz art. 27 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Zgodnie z treścią art. 492 § 1 pkt 5 ustawy Kodeks wyborczy, wygaśnięcie mandatu wójta następuje wskutek naruszenia ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach. W myśl art.492 § 4 kw jeżeli wójt przed dniem wyboru wykonywał funkcję lub prowadził działalność gospodarczą, o których mowa w § 1 pkt 5, obowiązany jest do zrzeczenia się funkcji lub zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania.

niepodlega

W przypadku niezrzeczenia się funkcji lub niezaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przez wójta w terminie, o którym mowa w § 4, rada gminy stwierdza wygaśnięcie mandatu wójta, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od upływu tego terminu (art. 492 § 5 kw).

Z kolei art. 27 pkt 3 usg stanowi, że funkcji wójta oraz jego zastępcy nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej. Należy podkreślić, że wymienione wyżej przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie są jednakowo brzmiące z tymi z kodeksu wyborczego. Artykuł 27 pkt 3 usg stanowi bowiem o pozostawaniu w zatrudnieniu, podczas gdy artykuł 492§ 1 pkt 5 kw interpretowany literalnie odnosi się do wykonywania funkcji, a zatem wygaśnięcie mandatu wójta wiąże z wykonywaniem funkcji, a nie samym zatrudnieniem.

W toku badania legalności podjętej uchwały organ nadzoru stwierdził, że podjęta uchwała naruszyła w sposób istotny art. 27 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 492 § 1 pkt 5 ustawy kodeks wyborczy z powodu niżej przedstawionej argumentacji.

W tematyce zakazu łączenia funkcji wójta z zatrudnieniem w administracji rządowej w doktrynie zauważa się wiele rozbieżnych poglądów wobec braku legalnej definicji administracji rządowej.

Podkreślenia jednak wymaga fakt, że pomimo iż w obowiązujących przepisach prawnych brak jest literalnej definicji „administracji rządowej”, to konstytucyjnym kryterium uznania określonego organu za należący do struktury administracji rządowej jest sprawowanie przez Radę Ministrów - w sposób bezpośredni lub pośredni, tj. przez Prezesa Rady Ministrów lub ministra - kierownictwa nad działalnością tego organu (art. 146 ust. 3 Konstytucji). Z powyższego wynika, że używany w Konstytucji termin "administracja rządowa" odnosi się do struktury organizacyjnej pozostającej w określonych powiązaniach z Radą Ministrów, Prezesem Rady Ministrów albo ministrami. W skład tej struktury wchodzi organy administracji rządowej oraz urzędy, rozumiane jako jednostki organizacyjne, będące aparatem pomocniczym, za pomocą którego organy wykonują swoje zadania i realizują kompetencje.

W orzecznictwie sądowym natomiast wskazuje się, że uznanie danego organu za należący do administracji rządowej wymaga spełnienia dwóch warunków: wykonywania zadań mających charakter administracji publicznej oraz osadzenia w segmencie aparatu państwowego, na czele którego stoi Rada Ministrów. Organami administracji rządowej są więc organy administracji publicznej podporządkowane organizacyjnie i funkcjonalnie Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów, poszczególnym ministrom albo wojewodom (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 3/99). Ostatecznie warto zaznaczyć, że zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.

Badając okoliczność czy przebywanie na urlopie bezpłatnym wójta w Świętokrzyskim Ośrodku Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach w związku z wyborem na funkcje wójta stanowi złamanie zakazu zatrudnienia w jednostkach administracji rządowej należy zacząć od analizy prawnej statusu, struktury organizacyjnej, zadań i zasad działania danej jednostki pod kątem ewentualnego zakwalifikowania jej do administracji rządowej. Zgodnie z art. 2 ust.2 ustawy z dnia 22 października 2004r. o jednostkach doradztwa rolniczego (tj Dz.U. z 2016 r.poz.356), jednostki doradztwa rolniczego są państwowymi jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną. Jednostkami doradztwa rolniczego są: Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie oraz 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego. Zadaniem Centrum Doradztwa i ośrodków wojewódzkich jest prowadzenie doradztwa rolniczego obejmującego działania w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych oraz wiejskiego gospodarstwa domowego, mające na celu poprawę poziomu dochodów rolniczych oraz podnoszenie konkurencyjności rynkowej gospodarstw rolnych, wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a także podnoszenie poziomu kwalifikacji zawodowych rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich. Jednostki doradztwa rolniczego podlegają ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi (art.3 ust.1 ustawy). Organem jednostki doradztwa rolniczego jest dyrektor powoływany i odwoływany przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (art. 6 ust.1 ustawy).

Kluczowym kierunkiem w toku dokonywanej analizy będzie sięgnięcie do przepisów prawnych regulujących działalność administracji rządowej. Jak wynika z ustawy z dnia 4 września 1997r. o działach administracji rządowej (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 945) akt ten określa zakres działów administracji rządowej oraz właściwość ministra kierującego danym działem (art.1). Z kolei art.5 tej ustawy wymienia poszczególne działy administracji rządowej, w pkt 17 wymienia rolnictwo a w pkt 18 rozwój wsi. Artykuł 22 określa sprawy dla działu „rolnictwo” i jednostki jemu podległe. Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa podlegają Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Weterynaryjna oraz Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych. Z kolei artykuł 23 określa sprawy dla działu „rozwój wsi” a w ustępie 3 tegoż artykułu zapisano, że Minister właściwy do spraw rozwoju wsi sprawuje nadzór nad działalnością Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi podlega Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (art.23 ust.3a).

Jak wynika z wyżej przytoczonej regulacji aktu o działach administracji rządowej Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach nie jest umiejscowiony w jej strukturze.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że w odniesieniu do jednostki doradztwa rolniczego nie spełniona jest także przesłanka z art.153 ust.1 Konstytucji, który stanowi, że w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. W przedmiotowej jednostce bez wątpienia nie działa korpus służby cywilnej. Także gospodarka finansowa prowadzona jest na zasadach ogólnych w oparciu o ustawę o rachunkowości. W myśl art.11 ust.4 ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego, jednostka prowadzi rachunkowość zgodnie z zasadami określonymi w przepisach o rachunkowości. Jednostki te wszystkie zadania wykonują samodzielnie (art.4 ust.5 ustawy), uwzględniając kierunki rozwoju wyznaczone w regionalnych i lokalnych programach rozwoju rolnictwa obszarów wiejskich, ustalanych przez właściwe organy samorządu terytorialnego. Z tych względów należy dojść do wniosku, że podległość Ministrowi do spraw rozwoju wsi nie ma charakteru kierowniczego i strukturalnego.

Mając na względzie zatem podstawowe zasady określone Konstytucją w korelacji z przepisami ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego należy uznać, że naczelne normy prawne nie dają podstaw do uznania jednostki doradztwa rolniczego za jednostkę administracji rządowej.

Wobec przedstawionej wyżej argumentacji należy zatem uznać, iż zatrudnienia w Wojewódzkim Ośrodku Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach w ocenie organu nadzoru, nie można utożsamiać z zatrudnieniem w administracji rządowej.

Ponadto uchwała narusza przepis art. 27 pkt 3 usg z tego powodu, że pozostawanie wójta na urlopie bezpłatnym i zawieszenie wykonywania obowiązków na okres sprawowania mandatu nie można uznać za naruszenie zakazu z art. 492§ 1 pkt 5 kw który interpretowany literalnie odnosi się do wykonywania funkcji, a zatem wygaśnięcie mandatu wójta wiąże z wykonywaniem funkcji, a nie samym zatrudnieniem. Użycie przez ustawodawcę dwóch de facto odmiennych wyrażeń świadczyć może, że było to świadome działanie prawodawcy i nie można wymienionych okoliczności traktować jednakowo. Nie bez znaczenia przy takiej interpretacji są przepisy ustawy o samorządzie gminnym(art.24b), odnoszące się do sytuacji radnego, gdzie ustawodawca uznał, że złożenie wniosku o urlop bezpłatny usuwa kolizję, a niezłożenie wniosku o urlop bezpłatny u wymienionego w przepisie pracodawcy rodzi dopiero skutek w postaci przyjęcia zrzeczenia się mandatu.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego za utrwalony należy przy tym uznać pogląd, iż udzielony na podstawie przepisu art. 174 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy (t. jedn. Dz. U. 2014, poz. 1502 ze z. - dalej jako kp) urlop bezpłatny stanowi czas swoistego zawieszenia stosunku pracy, w ciągu którego następuje przerwa w realizacji pracowniczego obowiązku pracy udzielana przez pracodawcę, zaś sam pracodawca jest, co do zasady, zwolniony ze świadczeń na rzecz pracownika. Zgodnie bowiem z treścią przepisu art. 22 § 1 kp

przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca - do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. Niewątpliwie zatem elementem stosunku pracy jest konieczność podporządkowania się przez pracownika wiążącym poleceniom pracodawcy, który w ten sposób może *de facto* wpływać również na inne czynności pracownika. Prezentowany pogląd dotyczący wykładni pojęcia „zatrudnienia” jest aprobowany również przez przedstawicieli doktryny, w tym przez A. Kisielewicza, (komentarz do art.492 Kodeksu wyborczego, Lex 2014), który wskazał, iż „wójt nie może łączyć wykonywania swej funkcji z zatrudnieniem w administracji rządowej rozumianym w sensie czynnościowym jako wykonywanie pracy. Zakazu tego nie narusza pozostawanie wójta w stosunku zatrudnienia z jednostką administracji rządowej, zawieszonym na okres sprawowania mandatu (np. przez udzielenie mu urlopu bezpłatnego).

Wobec zaistniałych okoliczności, w ocenie organu nadzoru podjęta uchwała naruszyła w sposób istotny art. 27 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 492 § 1 pkt 5 ustawy kodeks wyborczy

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1464327.3656472.4283285
Nazwa dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze RG Raków.pdf
Tytuł dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze RG Raków
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.35.2020
Data dokumentu	30.06.2020
Skrót dokumentu	A1B859C4FD5E97B12056C443FB73232184F7FB14
Wersja dokumentu	1.4
Data podpisu	30.06.2020 13:29:33
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski

EZD 3.96.1.1.27553

Data wydruku: 01.07.2020

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK (Inspektor - Justyna Janik)