WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 14 sierpnia 2019 r.

WNP-I.4131.143.2019.MS

Burmistrz Miasta Milanówka
ul. Kościuszki 45
02-822 Milanówek

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 2019 r. poz. 506, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 115/VIII/2019 Burmistrza Miasta Milanówka z dnia 23 maja 2019 r. w sprawie *ustalenia dnia wolnego w Urzędzie Miasta Milanówka.*

Uzasadnienie

W dniu 23 maja 2019 r. Burmistrz Miasta Milanówka wydał zarządzenie Nr 115/VIII/2019 w sprawie *ustalenia dnia wolnego w Urzędzie Miasta Milanówka.* Pismem z 5 lipca 2019 r. znak WNP-I.40.296.2019.MS organ nadzoru zwrócił się do organu wykonawczego z prośbą o przesłanie przedmiotowego zarządzenia wraz z uzasadnieniem i wskazaniem okoliczności faktycznych oraz podstawy prawnej jego podjęcia. Zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru 22 lipca 2019 r. (znak pisma K.0711.1.2019.MD).

Podstawę prawną tegoż zarządzenia stanowi art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *Kierownikiem urzędu jest wójt.* Z przepisu tego wynika, iż wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu gminy.

Jak wynika z przepisów ustrojowych, rolą wojewody jest wykonywanie uprawnień nadzorczych nad jednostkami samorządu terytorialnego. Zakres tych uprawnień obejmuje m. in. uchwały oraz zarządzenia organów samorządowych, przy czym zakres przedmiotowy tych aktów nie został przez ustawodawcę zawężony do spraw z zakresu administracji publicznej, co oznacza, że bez względu na

przedmiot uchwały bądź zarządzenia, możliwe jest wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego lub zaskarżenie danego aktu do sądu administracyjnego. Uprawnienia nadzorcze wojewody w zakresie możliwości zaskarżania aktów organów samorządowych, bez względu na ich zakres przedmiotowy, mają na celu kontrolę ich legalności. Takie działanie jest zgodne z zasadą praworządności (podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z 29 lipca 2004 r. sygn. akt OSKL 607/04).

Z analizy przepisów samorządowych można wywieść, że w celu zapewnienia realizacji powierzonych przez ustawodawcę zadań dla organu wykonawczego ustawodawca przewidział obowiązkowy aparat pomocniczy, zwany urzędem. W pojęciu kierowania urzędem (np. gminy) mieszczą się, ogólnie rzecz ujmując, dwie kategorie spraw: zarządzenie urzędem gminy oraz wykonywanie funkcji przełożonego służbowego wobec pracowników urzędu. Ustawa o samorządzie gminnym nie precyzuje zakresu swobody w kształtowaniu wewnętrznej organizacji danego urzędu, ale wskazuje, w jakim akcie i przez jaki organ ma on być ustalony (tj. w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy).

Zapewnienie należytej obsługi w wykonywaniu zadań powierzonych organom jednostek samorządu terytorialnego jest jednym z najważniejszych zadań powierzonych organom wykonawczym. Od prawidłowo zdefiniowanych procesów, a także merytorycznie przygotowywanych pracowników samorządowych zależy poziom świadczonych usług w samorządzie. Ustawodawca organizację pracy powierza organowi wykonawczemu, nakazując mu jednocześnie wydanie odpowiednich aktów regulujących kwestie organizacyjne związane z wykonywaniem powierzonych samorządom zadań. Pamiętać należy, że organizacja pracy musi zostać tak przewidziana, aby zapewnić ciągłość wykonywanych zadań. Takie stanowisko zajął również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 kwietnia 1998 r. sygn. akt I SA 1666/97, w którym wskazał m. in., że choroba wójta nie może doprowadzić do zawieszenia działalności urzędu. Takie sytuacje bowiem jak choroba czy inne zdarzenie losowe nie mogą powodować braku możliwości podejmowania przez gminę określonych czynności, m.in. w postępowaniu administracyjnym. Działalność organu winna być tak zorganizowana, aby mógł on wypełniać swoje ustawowe czynności i obowiązki.

W niniejszej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, w której Kierownik Urzędu Miasta Milanówka postanowił ustanowić dzień wolny w Urzędzie Miasta. Jak wynika z uzasadnienia do przedmiotowego zarządzenia, przesłanego organowi nadzoru pismem z 23 lipca 2019 r. znak K.0711.2.2019.MD (wpływ do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 26 lipca 2019 r.), pracownicy Urzędu Miasta Milanówka złożyli wnioski o urlop wypoczynkowy na dzień 21 czerwca 2019 r. W ocenie Burmistrza Miasta Milanówka, nie zaistniała okoliczność szkody na rzecz interesu majątkowego wspólnoty samorządowej. Z uzasadnienia wynika również, iż mieszkańcy Milanówka

z dużym wyprzedzeniem czasowym otrzymali informację o tym, iż Urząd Miasta w dniu 21 czerwca 2019 r. będzie nieczynny. Zarówno mieszkańcy Miasta Milanówka, jak również inni interesanci, nie złożyli w tej sprawie skargi ustnej, bądź pisemnej.

W ocenie organu nadzoru argumenty przedstawione przez Burmistrza Miasta Milanówka nie zasługują na uwzględnienie. Burmistrz, jako kierownik zakładu pracy, jest uprawniony do organizacji czasu pracy tegoż urzędu. Jednakże ustanowienie dnia wolnego od pracy, bez jednoczesnego obowiązku odpracowania tego dnia stanowi, w ocenie organu nadzoru, działanie nieuprawnione bez podstawy materialnoprawnej. Uprawnienie do ustanowienia dni wolnych od pracy, należy do wyłącznych kompetencji ustawodawcy, dlatego też każde działanie wkraczające w zakres tych kompetencji jest działaniem nieuprawnionym. Obowiązkiem organu wykonawczego gminy, jako kierownika urzędu, jest bowiem zapewnienie ciągłości pracy tej instytucji, w celu umożliwienia wspólnocie samorządowej dostępu do usług publicznych. Ponadto, sam fakt złożenia przez wszystkich pracowników Urzędu Miasta Milanówka wniosków urlopowych na dzień 21 czerwca 2019 r. budzi szczególne wątpliwości organu nadzoru z punktu widzenia przyjęcia ich i akceptacji przez zwierzchnika służbowego. Sam fakt złożenia przez wszystkich pracowników Urzędu wniosków urlopowych na ten sam dzień nie oznacza obowiązku ich akceptacji przez przełożonego. Do uznania bowiem kierownika Urzędu pozostaje decyzja w zakresie udzielenia urlopów pracownikom i zapewnienie ciągłości pracy Urzędu. Przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282) wskazują, iż regulamin pracy jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony, określa porządek wewnętrzny i rozkład czasu pracy w sposób zapewniający obywatelom załatwianie spraw w dogodnym dla nich czasie (art. 42 ust. 1). Oznacza to, iż pracodawca tylko za odpracowaniem może ustanowić dzień wolny od pracy. Natomiast w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą zastosowanie mają przepisy Kodeksu pracy (art. 43 ust. 1).

Konkludując powyższe, w ocenie organu nadzoru zarządzenie Nr 115/VIII/2019 Burmistrza Miasta Milanówka z dnia 23 maja 2019 r. w sprawie *ustalenia dnia wolnego w Urzędzie Miasta Milanówka* zostało wydane z naruszeniem prawa, w związku z czym konieczne jest stwierdzenie jego nieważności.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera