



BR. 0003. 17. 2022. IN

PREZYDENT MIASTA ŻYRARDOWA

Pl. Jana Pawła II Nr 1 96-300 Żyrardów tel: 46 858-15-00 fax: 46 858-15-11
www.zyrardow.pl, www.bip.zyrardow.pl

Żyrardów, dnia 30 maja 2022 roku

OR.0003.1.2022

URZĄD MIASTA ŻYRARDOWA
BIURO RADY MIASTA ŻYRARDOWA
Wpłynęło dnia: 30.05.2022
Nr akt: 18719/2022
Ilość załączników:
Podpis: 1. Malej

Szanowny Pan
Marek Treliński

Radny
Rady Miasta Żyrardowa

Odpowiadając na wniosek Pana Radnego z dnia 16 maja 2022 roku, w sprawie uchYLENIA zarządzenia Prezydenta Miasta Żyrardowa nr 8/22 z dnia 10 stycznia 2022 roku, jako niezgodnego w opinii Pana Radnego z obowiązującym prawem, w załączeniu uprzejmie przedstawiam opinię prawną w rzeczonyj sprawie.

Z up. Prezydenta Miasta

Jarosław Zoltowski
Sekretarz Miasta



URZĄD MIASTA ŻYRARDOWA

Pl. Jana Pawła II Nr 1 96-300 Żyrardów tel.: 46 858-15-00 fax: 46 858-15-11
www.zyrardow.pl, www.bip.zyrardow.pl

Żyrardów, dnia 27 maja 2022 r.

BP.070.1.2022.MO

27.05.2022
A. Gura

Pan
Jarosław Żółtowski
Sekretarz Miasta
w/m

Szanowny Panie Sekretarzu,

W odpowiedzi na przedstawiony do opinii prawnej wniosek z dnia 16 maja 2022 r., znak BR.0003.17.2022, dotyczący uchylecia zarządzenia Nr 8/22 Prezydenta Miasta Żyrardowa z dnia 10 stycznia 2022 r. jako niezgodnego z obowiązującym prawem wyjaśniam co następuje.

We wniosku wskazano, iż zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1763):

„Art. 7. 1. Strażą kieruje komendant, zatrudniany na podstawie umowy o pracę przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta), po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji. W przypadku nieotrzymania opinii wójt, burmistrz (prezydent miasta) może zatrudnić komendanta po upływie 14 dni od dnia przedstawienia wniosku o wydanie opinii.

2. Przełożonym Komendanta jest wójt, burmistrz (prezydent miasta).”.

Powyższa regulacja, definicja „przełożonego” zaczerpnięta z Wikipedii oraz fakt, iż w Grodzisku Mazowieckim i innych sąsiednich gminach Straż Miejska podporządkowana została burmistrzowi bądź prezydentowi miasta stanowią zdaniem wnioskodawcy podstawę do uznania zarządzenia Nr 8/22 Prezydenta Miasta Żyrardowa z dnia 10 stycznia 2022 r. jako niezgodnego z obowiązującym prawem.

1. Zarządzenie uznane przez wnioskodawcę za niezgodne z prawem.

Wnioskodawca domaga się uchylecia zarządzenia Nr 8/22 Prezydenta Miasta Żyrardowa z dnia 10 stycznia 2022 r. w sprawie zmiany zarządzenia Prezydenta Miasta Żyrardowa Nr 224/21 z dnia 17 września 2021 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Żyrardowa, z uwagi na to, iż zgodnie z załącznikiem Nr 1 Straż Miejska podporządkowana została Sekretarzowi Miasta.

Należy zauważyć, iż ww. zarządzenie Nr 8/22 zmienia jedynie § 15, dotyczący zadań Prezydenta oraz § 18 dotyczący zadań Zastępcy Prezydenta i nie dotyczy zadań Sekretarza. Wobec powyższego brak jest uzasadnienia do uchylecia tego aktu, z uwagi na brak związku



URZĄD MIASTA ŻYRARDOWA

Pl. Jana Pawła II Nr 1 96-300 Żyrardów tel.: 46 858-15-00 fax: 46 858-15-11
www.zyrardow.pl, www.bip.zyrardow.pl

z treścią wniosku, który dotyczy art. 7 ust. 2 ustawy o strażach miejskich. Zadania dotyczące nadzoru nad Strażą Miejską nie były przedmiotem zmian wprowadzanych zarządzeniem Nr 8/22.

2. Powierzenie Sekretarzowi nadzoru nad całością spraw realizowanych przez Straż Miejską w Żyrardowie.

Należy zauważyć, iż na podstawie § 1 pkt 5 zarządzenia Nr 1/22 Prezydenta Miasta Żyrardowa z dnia 3 stycznia 2022 r. w sprawie zmiany zarządzenia Prezydenta Miasta Żyrardowa Nr 224/21 z dnia 17 września 2021 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Żyrardowa wprowadzono zmiany § 18 dotyczącego zadań Sekretarza, zgodnie z którymi powierzono Sekretarzowi nadzór nad całością spraw realizowanych przez Straż Miejską w Żyrardowie. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w zmianie załącznika Nr 1 do zarządzenia nr 224/21.

Wydaje się zatem, iż wniosek odnosi się do ww. zarządzenia Nr 1/22 Prezydenta Miasta Żyrardowa.

3. Podstawa prawna powierzenia Sekretarzowi nadzoru nad całością spraw realizowanych przez Straż Miejską w Żyrardowie.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o strażach gminnych: „*1. Nadzór nad działalnością straży sprawuje wójt, burmistrz (prezydent miasta).*”. Należy zatem wyjaśnić na jakiej podstawie prawnej zarządzeniem Nr 1/22 Prezydenta Miasta Żyrardowa powierzono Sekretarzowi nadzór nad działalnością Straży Miejskiej w Żyrardowie.

Piastowanie stanowiska sekretarza gminy jest wykonywaniem funkcji publicznej, na co wskazuje szeroka interpretacja pojęcia „*określonych spraw gminy*” z art. 33 ust. 4¹ ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583 i 1005), dalej jako: „u.s.g.”, dzięki któremu **prezydent miasta jest uprawniony do powierzenia sekretarzowi wykonywania spraw gminy należących do jego właściwości**. Dlatego też informacje dotyczące zatrudnienia sekretarza gminy są informacjami publicznymi (np. zarobki).

Sekretarz gminy nie jest organem gminy, nie ma więc samoistnych kompetencji², a wykonuje jedynie zadania nadane mu przez przepisy ustawowe, a przede wszystkim powierzone na mocy regulaminów gminnych i wyraźnych upoważnień wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zakres zadań, które ma obowiązek wykonywać sekretarz gminy, powinien być

¹ Przepis art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym: „*4. Wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy.*”.

² R. Szarek, Glosa do postanowienia SN z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 19/09, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 9, s. 76–79



URZĄD MIASTA ŻYRARDOWA

Pl. Jana Pawła II Nr 1 96-300 Żyrardów tel.: 46 858-15-00 fax: 46 858-15-11
www.zyrardow.pl, www.bip.zyrardow.pl

zawsze precyzyjnie określony, nieważne, czy ma swoje źródło w regulaminie organizacyjnym czy innym dokumencie³.

Organ jest gwarantem prawidłowego wykonania danego zadania, to na nim spoczywa odpowiedzialność za należyte wykonanie, jednak może (a właściwie ze względu na rozbudowaną rolę administracji – musi) powierzyć realizację zadań pracownikom urzędu. Jak stanowi art. 33 ust. 1 u.s.g., wójt wykonuje zadania określone przez ustawodawcę przy pomocy pracowników urzędu gminy.

Przepis art. 33 stanowi o tym, iż wójt (prezydent miasta) jako kierownik urzędu nadaje mu regulamin organizacyjny, jest zwierzchnikiem służbowym osób zatrudnionych w urzędzie, przy jego pomocy wykonuje swoje zadania i wreszcie może powierzyć swojemu zastępcy lub sekretarzowi gminy prowadzenie określonych spraw gminy, które będą oni wykonywali każdorazowo w imieniu wójta. Nie przekazuje więc odpowiedzialności za realizację swych zadań; powierzenie nie tworzy także żadnych kompetencji. Nie dochodzi tu do delegacji uprawnień, a jedynie do ich dekoncentracji⁴.

4. Powierzenie Sekretarzowi Miasta Żyrardowa uprawnień zwierzchnika służbowego w stosunku do Komendanta Straży Miejskiej w Żyrardowie.

Należy wyjaśnić, iż zarządzenie Nr 1/22 Prezydenta Miasta Żyrardowa nie odnosi się do art. 7 ust. 2 ustawy o strażach gminnych, zgodnie z którym przełożonym Komendanta straży jest prezydent miasta. Wobec powyższego odwoływanie się do wykładni pojęcia „przełożony” nie znajduje uzasadnienia dla uchylenia przedmiotowego zarządzenia.

Zgodnie z informacją uzyskaną z Wydziału Organizacyjnego Sekretarz Miasta Żyrardowa wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do komendanta Straży Miejskiej w Żyrardowie na podstawie upoważnienia nr 2/2022 z dnia 17 stycznia 2022 r.

Interpretując art. 33 ust. 4 u.s.g. w zw. z art. 5 ust. 4⁵ ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530), należy stwierdzić, że zadania powierzone sekretarzowi na mocy upoważnienia wójta nie powinny podlegać wykładni zawężającej tylko do organizacji pracy urzędu gminy czy zarządzania zasobami ludzkimi. Wskazuje na to użycie przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności”, nie jest to więc wyliczenie enumeratywne spraw, którymi może zająć się sekretarz gminy. Jednak

³ R. Budzisz, Komentarz do art. 33 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2013, s. 539.

⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 listopada 2015 r., I SA/Po 1753/15, LEX nr 1932546; wyrok NSA z dnia 24 września 2015 r., II OSK 176/14, LEX nr 1987059; wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2002 r., II SA 2092/01, LEX nr 81800; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 marca 2005 r., II SA/Bk 804/04, LEX nr 150811; wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2008 r., II OSK 1458/08, CBOSA.

⁵ Art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych:

„4.Kierownik urzędu może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi.”.



URZĄD MIASTA ŻYRARDOWA

Pl. Jana Pawła II Nr 1 96-300 Żyrardów tel.: 46 858-15-00 fax: 46 858-15-11
www.zyrardow.pl, www.bip.zyrardow.pl

niewątpliwie powinien on jako „pierwszy urzędnik” czuwać przede wszystkim nad zagadnieniami organizacyjnymi pracy urzędu.

Zdaniem orzecznictwa⁶ i doktryny⁷ – sprawy gminy z art. 33 ust. 4 u.s.g. powinny być interpretowane możliwie szeroko. Nie należy zawężać ich więc tylko do funkcjonowania urzędu gminy. Wójt bowiem, powierzając swoje kompetencje, nie oddaje ich i ponosi za nie pełną odpowiedzialność, nawet jeżeli fizycznie ich nie wykonuje. Do zadań sekretarza gminy będą więc mogły należeć wszystkie zadania o charakterze publicznym wykonywane przez gminę, które przepis szczególny zastrzega na rzecz kompetencji wójta. Ponadto podkreśla się, że pojęcie urzędu gminy powinno być ujmowane szeroko, a nie tylko jako zakład pracy, miejsce, gdzie praca jest świadczona⁸.

Natomiast zakres spraw należących do zadań sekretarza gminy każda gmina może określać na podstawie wewnętrznych aktów prawnych, szczególnie w regulaminach. Nie ma więc przeszkód do powierzenia sekretarzowi zadań, które należą do kompetencji wójta.

Jednak powinno się to dokonywać tylko na rzecz podmiotów enumeratywnie wymienionych w art. 33 ust. 4 u.s.g., ponieważ ustawodawca zamknął podmiotowo krąg osób, na rzecz których wójt może cedować swoje kompetencje⁹. Wśród nich znajdziemy zastępcę wójta i sekretarza gminy.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, iż przykładem gminy, która powierzyła sprawowanie nadzoru nad Strażą Miejską Sekretarzowi jest Miasto Kraków.

Z poważaniem,

RADCA PRAWNY
Koordynator Biura Prawnego
Magdalena Osńska

Otrzymują:

1. Adresat
2. A/a

⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 listopada 2015 r., I SA/Po 1753/15

⁷ C. Martysz, Komentarz do art. 33 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2016, s. 747.

⁸ Wyrok NSA z dnia 24 września 2015 r., II OSK 176/14.

⁹ Wyrok NSA z dnia 24 września 2015 r., II OSK 176/14; wyrok WSA z Wrocławia z dnia 30 listopada 2012 r., III SA/Wr 487/12, LEX nr 1249750.