



## WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 27 czerwca 2025 r.

PN.III.4131.1.48.2025

**Pan  
Jarosław Kielar  
Przewodniczący Zgromadzenia  
Związku Gmin Śląska Opolskiego  
ul. Piastowska 17  
45-082 Opole**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 oraz art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm)

### **stwierdzam**

nieważność uchwały Nr IV/18/25 Zgromadzenia Związku Gmin Śląska Opolskiego z dnia 4 czerwca 2025 r. w sprawie powołania Skarbnika Związku Gmin Śląska Opolskiego Pani Iwony Hasterok w części obejmującej § 3 uchwały we fragmencie *"z mocą od 1 kwietnia 2025 r."* – z powodu istotnego naruszenia prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 4 czerwca 2025 r. Zgromadzenie Związku Gmin Śląska Opolskiego, zwanego w dalszej części jako Zgromadzenie Związku, powołując się na "§ 18 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)", zwanej w dalszej części jako "u.s.g." podjęło uchwałę IV/18/25 w sprawie powołania Skarbnika Związku Gmin Śląska Opolskiego Pani Iwony Hasterok.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 czerwca 2025 r.

W kwestionowanym akcie Zgromadzenie Związku, na wniosek Prezesa Zarządu, powołało Panią Iwonę Hasterok na funkcję Skarbnika Związku Gmin Śląska Opolskiego,

który jest głównym księgowym budżetu Związku. Wykonanie uchwały powierzono Prezesowi Zarządu. Natomiast w § 3 uchwały postanowiono, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia z mocą od 1 kwietnia 2025 r.

Z uzasadnienia do uchwały wynika, że wskutek zakończenia z dniem 31 marca 2025 r. zatrudnienia dotychczasowego Skarbnika Związku - w imieniu Związku Gmin Śląska Opolskiego - w dniu 1 kwietnia 2025 r. Prezes Zarządu zawarł umowę o pracę na stanowisku Głównej Księgowej Związku Gmin Śląska Opolskiego (na czas nieokreślony w niepełnym wymiarze czasu pracy) z Panią Iwoną Hasterok. Ze względów formalnych konieczne stało się powołanie Skarbnika Związku Gmin Śląska Opolskiego.

W związku z wystosowaną przez organ nadzoru prośbą o udzielenie informacji Prezes Zarządu pismem z dnia 19 czerwca 2025 r. wskazał przyczyny zastosowania w przedmiotowej uchwale mocy wstecznej obowiązywania tj. od 1 kwietnia 2025 r. Wyjaśnił, że z uwagi na zgłaszaną przez uprzedniego Skarbnika Związku potrzebę zakończenia pracy zawodowej z uwagi na wiek, zakończono przedmiotowy stosunek pracy z dniem 31 marca 2025 r. W związku z powyższym konieczne stało się powołanie na wakującą funkcję nowego Skarbnika Związku. Prezes Zarządu wyjaśnił, że pierwsze posiedzenie Zgromadzenia Związku, na którym możliwe było podjęcie uchwały w wymienionej sprawie, zostało zaplanowane na dzień 4 czerwca 2025 r. jako posiedzenie sprawozdawczo-absolutoryjne. Aby zapewnić formalną ciągłość sprawowania funkcji Skarbnika Zarząd wnioskował o nadanie kwestionowanej uchwale moc wsteczną tj. od 1 kwietnia 2025 r – czyli od dnia objęcia przez Panią Iwonę Hasterok stanowiska Głównej Księgowej Związku Gmin Śląska Opolskiego. Nadto, Prezes Zarządu oświadczył, że Pani Iwona Hasterok spełnia wymagania dotyczące wykształcenia i doświadczenia zawodowego wynikające z art. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135) w związku z art. 54 ust. 2 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, 1572, 1717, 1756, 1907 i z 2025 r. poz. 39) przewidziane dla głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała w części objętej niniejszym rozstrzygnięciem istotnie narusza art. 18 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia

21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1135) w zw. z art. 68 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r., poz. 277 ze zm.).

Jak stanowi bowiem art. 18 ust. 2 pkt 3 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu - na wniosek wójta. Regulacje dotyczące związków i porozumień międzygminnych zostały zawarte w Rozdziale 7 tejże ustawy, a w art. 69 ust. 3 u.s.g. ustawodawca zawarł, że do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy. Natomiast zgodnie z § 23 pkt 4 Statutu Związku Gmin Śląska Opolskiego, stanowiącego załącznik do obwieszczenia Wojewody Opolskiego z dnia 4 czerwca 1997 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego z 1997 r. Nr 15, poz. 90 z późn. zm.) do właściwości Zgromadzenia należy powołanie i odwołanie Skarbnika Związku, który jest głównym księgowym budżetu Związku - na wniosek Prezesa Zarządu. Podstawa zatrudnienia skarbnika gminy (związku) wynika z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym następuje ono w drodze powołania. Zaś zgodnie z art. 68 Kodeksu pracy stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach (art. 68 § 1 Kodeksu pracy). Stosunek pracy, o którym mowa w § 1, nawiązuje się na czas nieokreślony, a jeżeli na podstawie przepisów szczególnych pracownik został powołany na czas określony, stosunek pracy nawiązuje się na okres objęty powołaniem (art. 68 § 2 Kodeksu pracy).

Wypada zauważyć, że powołanie nie jest równoznaczne z aktem nawiązania stosunku pracy ze skarbnikiem gminy. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 10 marca 1995 r. (sygn. II SA 1839/94), dokonanie wyboru, mianowanie i powołanie są czynnościami powierzającymi konkretnym osobom określone funkcje publiczne. Po dokonaniu tych czynności następuje nawiązanie stosunku pracy przez uprawniony organ. Stosunek pracy skarbnika gminy (związku) nawiązuje się w terminie określonym w powołaniu, a jeżeli termin nie został oznaczony - w dniu doręczenia powołania. Akt ten musi mieć formę pisemną i określać stanowisko, na którym pracownik będzie zatrudniony oraz wysokość przysługującego mu wynagrodzenia za pracę. Prawnie skuteczne powołanie skarbnika, na kanwie niniejszej sprawy, mogło zatem nastąpić dopiero po zaistnieniu dwóch przesłanek łącznie:

1. wystąpieniu przez Prezesa Zarządu z wnioskiem do właściwego organu stanowiącego o powołanie skarbnika
2. powołaniu osoby zgłoszonej przez Prezesa Zarządu na to stanowisko przez Zgromadzenie Związku.

Powołanie łączy w sobie zatem zarówno elementy stosunku pracy między osobą powołaną a pracodawcą, jak i czynność administracyjnoprawną, jaką jest podjęcie uchwały przez organ stanowiący. Brak któregośkolwiek z ww. wymienionych elementów uniemożliwia skuteczne powołanie skarbnika.

Tymczasem, po dokonaniu analizy prawnej przedmiotowej uchwały a także dokumentów zgromadzonych w sprawie organ nadzoru stwierdził, iż powołanie Pani Iwony Hasterok na funkcję Skarbnika Związku nastąpiło ponad dwa miesiące po uprzednim zawarciu z nią umowy o pracę a więc dokonano czynności w odwrotnej kolejności niż zakładają to obowiązujące przepisy prawa.

Zgodnie z orzecznictwem sądowym powołanie (nawiązanie stosunku pracy z powołania) nie może nastąpić w sposób dorozumiany. Przede wszystkim do powstania stosunku pracy na podstawie powołania konieczne jest oświadczenie (mające często postać aktu o charakterze władczym - decyzji lub zarządzenia, a w przypadku organów kolegialnych - uchwały) właściwego organu o powierzeniu stanowiska kierowniczego, samodzielnego lub innego związanego z powołaniem (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1980 r., sygn akt I PZP 2/80, OSNC 1980 nr 7-8, poz. 138). Na podstawie Kodeksu pracy stosunek pracy nawiązuje się bowiem bądź w terminie ustalonym w powołaniu (a to zakłada istnienie powołania w formie pisemnej), bądź w dniu jego doręczenia, co również wymaga istnienia formy pisemnej (nie można wszak doręczyć czegoś, co nie jest pismem albo - co najmniej - nie ma innej postaci materialnej). Wprawdzie do powołania w sprawach nieunormowanych stosuje się przepisy dotyczące umów o pracę na czas nieokreślony (art. 69 Kodeksu pracy) i wobec tego można by sądzić, że uzasadnia to sięgnięcie do art. 29 Kodeksu pracy (także na podstawie § 5 tego artykułu), z którego wynika, że brak pisemnej umowy o pracę nie powoduje jej nieważności, jednakże taki wniosek nie jest uzasadniony, jeśli zważyć, że pozostaje on w kolizji ze sposobem, w jaki w Kodeksie pracy została określona chwila nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania. Ponadto, gdyby do powołania miały mieć zastosowanie

zasady ujęte w art. 29 Kodeksu pracy, to zbędny byłby art. 68<sup>2</sup> § 2 Kodeksu pracy stanowiący, że powołanie powinno być dokonane na piśmie, skoro również umowa o pracę powinna być zawarta na piśmie. W art. 68<sup>2</sup> § 2 Kodeksu pracy także powinno więc znaleźć się stwierdzenie, że w wypadku niedokonania powołania na piśmie pracodawca powinien niezwłocznie potwierdzić pracownikowi na piśmie warunki powołania. Jednakże ustawodawca takiej regulacji nie ustanowił. Dlatego też skutki niezachowania wymaganej formy pisemnej w wypadku aktu powołania należy ocenić inaczej niż w razie uchybienia wymaganiu formy pisemnej przy nawiązaniu umowy o pracę (por. W. Sanetra (w:) J. Iwulski, W. Sanetra, Kodeks pracy. Komentarz, wydanie III, Warszawa 2013).

W ocenie organu nadzoru powołanie nie może nastąpić w sposób konkludentny. Powołanie wiąże się z podjęciem przez organ stanowiący stosownej uchwały. Bezspornym jest, że w dniu 1 kwietnia 2025 r. Prezes Zarządu zawarł umowę o pracę na stanowisku Głównej Księgowej Związku Gmin Śląska Opolskiego (na czas nieokreślony w niepełnym wymiarze czasu pracy) z Panią Iwoną Hasterok. Zgodnie z orzecznictwem sądowym samo dopuszczenie do wykonywania pracy na stanowisku wymagającym powołania może być bowiem rozumiane jako przejściowe powierzenie pełnienia obowiązków osobie nieposiadającej statusu pracownika powołanego na to stanowisko. Podstawą stosunku pracy z osobą tylko pełniącą obowiązki pracownika powołanego (p.o.) jest wówczas umowa o pracę. Skuteczne podjęcie pracy na stanowisku wymagającym powołania "bez formalnego powierzenia tego stanowiska aktem powołania" należy traktować jako dorozumiane zawarcie umowy o pracę, której przedmiotem jest pełnienie obowiązków związanych ze stanowiskiem "normalnie" obsadzonym na podstawie aktu powołania (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2021 r., sygn. akt II PSKP 33/21, Opublikowano: OSNP 2022/3/23; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2023 r., sygn. akt III PSKP 42/22, LEX nr 3572559).

Podsumowując, zastosowanie mocy wstecznej w niniejszej uchwale było prawnie niedopuszczalne a powołane wyżej argumenty zadecydowały o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały Nr IV/18/25 Zgromadzenia Związku Gmin Śląska Opolskiego w części obejmującej § 3 uchwały we fragmencie "z mocą od 1 kwietnia 2025 r.". Do istotnych naruszeń prawa zalicza się bowiem uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, w tym naruszenie przepisów

prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 1358/22, LEX nr 3694796).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**Z up. Wojewody Opolskiego**

**Joanna Sachanbińska**

**radca prawny**

**Dyrektor Wydziału**

**Prawnego i Nadzoru**

Prowadzący sprawę: Daria Dec, Starszy Inspektor Wojewódzki, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 284.