

Est rejeté le recours interjeté par une commune contre le jugement du Tribunal administratif du canton de Zurich ayant constaté la **nullité** de la décision du conseil communal prononçant la résiliation de ses rapports de service.

Besetzung

Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Müller, Merz,
Gerichtsschreiber Mösching.

Verfahrensbeteiligte

Gemeinde U.,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch den Gemeinderat,
vertreten durch Herr Dr. Dr. Thomas Sprecher und/oder
Frau Livia Keller, Rechtsanwälte,

gegen

A.,
Beschwerdegegner,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Harry F. Nötzli.

Gegenstand

Öffentliches Personalrecht; Kündigung des Arbeitsverhältnisses,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, vom 21. Dezember 2023 (VB.2023.00071).

Sachverhalt:**A.**

A. war seit dem 1. September 2010 als Betriebsleiter der Gemeindewerke für die Gemeinde U. tätig und in dieser Funktion der Werkbehörde unterstellt, einer eigenständigen Kommission im Sinn von § 51 des Gemeindegesetzes (des Kantons Zürich) vom 20. April 2015 (GG/ZH; LS 131.1). Nach Unstimmigkeiten zwischen A. und dem Präsidenten der Werkbehörde stellte Letzterer A. mit Schreiben vom 15. Oktober 2020 die Auflösung des Anstellungsverhältnisses in Aussicht, nachdem er zuvor mit Präsidialverfügung vom 9. Oktober 2020 A.s Freistellung angeordnet hatte. Vom 19. November 2020 bis 10. Mai 2021 war A. krankgeschrieben. Mit Beschluss vom 18. Mai 2021 kündigte der Gemeinderat U. das Anstellungsverhältnis, wobei er seine Zuständigkeit dafür aufsichtsrechtlich begründete.

B.

Dagegen gelangte A. mit Rekurs an den Bezirksrat V. und beantragte, es sei die Nichtigkeit der Kündigung festzustellen, eventualiter sei ihm eine Entschädigung von sechs Monatslöhnen und eine Abfindung von zehn Monatslöhnen zuzusprechen. Mit Beschluss vom 29. Dezember 2022 hiess der

Bezirksrat V. den Rekurs teilweise gut und verpflichtete die Gemeinde U., A. eine Entschädigung von vier Monatslöhnen sowie eine Parteientschädigung von Fr. 4'264.90 zu bezahlen.

C.

Die dagegen von A. erhobene Beschwerde hiess die 4. Kammer der 4. Abteilung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich mit Urteil vom 21. Dezember 2023 gut. Es hob Dispositiv-Ziffer I, II und IV des Beschlusses des Bezirksrat V. vom 29. Dezember 2022 auf und stellte fest, dass der Beschluss des Gemeinderates U. vom 18. Mai 2021 nichtig sei.

D.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 16. Februar 2024 gelangt die Gemeinde U. an das Bundesgericht. Sie beantragt, das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 21. Dezember 2023 sei aufzuheben und es sei in Gutheissung der Beschwerde festzustellen, dass der Beschluss des Gemeinderates U. vom 18. Mai 2021 nicht nichtig sei. Eventualiter sei das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und in Gutheissung der Beschwerde sei der Beschluss des Bezirksrats V. vom 29. Dezember 2022 zu bestätigen und die Beschwerdeführerin zu verpflichten, dem Beschwerdegegner eine Entschädigung von vier Bruttomonatslöhnen zu bezahlen. Subeventualiter sei das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die Streitsache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Mit Präsidialverfügung vom 12. März 2024 hiess das Bundesgericht das Gesuch der Gemeinde U. um Erteilung der aufschiebenden Wirkung gut.

A. beantragt, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich verzichtet auf eine Vernehmlassung.

Erwägungen:

1.

Die Beschwerde richtet sich gegen einen Endentscheid einer letzten kantonalen Instanz, der nicht beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann (Art. 86 Abs. 1 lit. d, Art. 90 BGG). Ihm liegt eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts zugrunde (Art. 82 lit. a BGG). Ein Ausschlussgrund (Art. 83 BGG) liegt nicht vor. Insbesondere ist der auf dem Gebiet öffentlich-rechtlicher Arbeitsverhältnisse zu beachtende Ausnahmetatbestand des Art. 83 lit. g BGG nicht gegeben. Die nach Art. 85 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 51 Abs. 1 lit. a BGG zu beachtende Streitwertgrenze von Fr. 15'000.- wird mit den vorinstanzlich streitig gebliebenen Ansprüchen erreicht. Die beschwerdeführende Gemeinde hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist mit ihren Anträgen unterlegen, weshalb sie beschwert ist (Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG). Da es sich vorliegend um eine vermögensrechtliche Streitigkeit im Bereich des öffentlichen Dienstrechts handelt, ist sie zur Beschwerde legitimiert ([BGE 142 II 259 E. 4.1](#); [134 I 204 E. 2.3](#); Urteil 8C_707/2009 vom 22. Juni 2010 E. 1).

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 42 und 100 Abs. 1 BGG) ist dementsprechend einzutreten.

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, welche die beschwerdeführende Partei vorbringt und begründet (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG). Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG). Die Anwendung von kantonalem Recht überprüft das Bundesgericht vorbehaltlich Art. 95 lit. c-e BGG im Wesentlichen auf Willkür und bloss insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzis

vorgebracht und begründet wird (Art. 95 BGG i.V.m. Art. 9 BV und Art. 106 Abs. 2 BGG). Diese Beschränkung gilt auch für die Prüfung der Auslegung und Anwendung von kommunalem Recht (Urteil 8C_903/2017 vom 12. Juni 2018 E. 2.2, nicht publ. in: [BGE 144 I 181](#) mit Hinweisen).

Willkür in der Rechtsanwendung liegt vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht ([BGE 148 II 106](#) E. 4.6.1; [146 II 111](#) E. 5.1.1; [145 II 32](#) E. 5.1; [144 I 170](#) E. 7.3; je mit Hinweisen).

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG). Eine entsprechende Sachverhaltsrüge ist substantiiert vorzubringen (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG; [BGE 147 I 1](#) E. 3.5). Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf rein appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein ([BGE 148 I 104](#) E. 1.5 mit Hinweisen).

3.

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Vorinstanz sei mit der Aufhebung des Beschlusses des Bezirksrats V. vom 29. Dezember 2022 in Willkür (Art. 9 BV) verfallen. Die Feststellung der Vorinstanz, wonach die Kündigung des Arbeitsverhältnisses mit dem Beschwerdegegner nichtig sei, sei offensichtlich unrichtig. Sie basiere auf einer offensichtlich falschen Sachverhaltsfeststellung und einer willkürlichen Anwendung der Evidenztheorie und des kantonalen sowie kommunalen Recht.

3.1. Die Beschwerdeführerin beanstandet zudem, das Verwaltungsgericht habe ihr rechtliches Gehör verletzt (Art. 29 Abs. 2 BV), konkret ihren Anspruch auf Prüfung der vorgebrachten Argumente und Beweismittel und das Recht auf einen begründeten Entscheid.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur und seine Verletzung führt ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels grundsätzlich zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids ([BGE 144 I 11](#) E. 5.3). Die Rüge ist dementsprechend vorab zu behandeln.

3.2. Unter Art. 29 Abs. 2 BV fällt das Recht der betroffenen Person, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheides zur Sache zu äussern sowie das Recht auf Abnahme der rechtzeitig und formrichtig angebotenen rechtserheblichen Beweismittel ([BGE 127 I 54](#) E. 2b). Weiter verlangt das rechtliche Gehör, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich die Betroffenen über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. [BGE 136 I 229](#) E. 5.2; [134 I 83](#) E. 4.1 mit Hinweisen).

3.3. Dem Anspruch auf rechtliches Gehör lässt sich keine allgemeine Pflicht der Behörde zur Abnahme aller angebotenen Beweise und zur Würdigung sämtlicher Argumente entnehmen. Die Abweisung eines Beweisantrags erweist sich namentlich als zulässig, falls die Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde

sich ihre Meinung aufgrund zuvor erhobener Beweise bereits bilden konnte und sie ohne Willkür in vorweggenommener, antizipierter Beweiswürdigung annehmen darf, die gewonnene Überzeugung werde durch weitere Beweiserhebungen nicht erschüttert ([BGE 144 II 427](#) E. 3.1.3; [141 I 60](#) E. 3.3; [136 I 229](#) E. 5.3). Die Beweiswürdigung, selbst wenn sie auf Indizien beruht, und die sich daraus ergebenden tatsächlichen Schlussfolgerungen stellen Tatfragen dar ([BGE 133 V 477](#) E. 6.1 E. 3.2; [132 V 393](#) E. 3.3; Urteil 2C_353/2013 vom 23. Oktober 2013 E. 3.3). Solche sind unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür zu prüfen (vorne E. 2.2).

3.4. Die Beschwerdeführerin beanstandet konkret, die Vorinstanz habe in tatsächlicher Hinsicht keinerlei Feststellungen darüber getroffen, welche Auswirkungen die Feststellung der Nichtigkeit auf das Funktionieren der Verwaltung bzw. die Rechtssicherheit gehabt hätte. Zudem habe sich die Vorinstanz gar nicht bzw. nur rudimentär mit den drei Voraussetzungen der Nichtigkeit nach der Evidenztheorie befasst.

3.4.1. Kurz zusammengefasst legte die Vorinstanz in ihrem Urteil (E. 4.2 des angefochtenen Entscheids) vorab die drei Voraussetzungen dar, die nach der Evidenztheorie zur Nichtigkeit eines staatlichen Hoheitsakts führen. Eine Verfügung sei nichtig, wenn ein schwerwiegender Rechtsfehler vorhanden sei, dieser offenkundig oder zumindest leicht erkennbar sei und die Annahme der Nichtigkeit dürfe nicht zu einer ernsthaften Gefährdung der Rechtssicherheit führen. Anordnungen einer sachlich unzuständigen Behörde seien regelmässig nichtig (ausführlich zu den Voraussetzungen der Evidenztheorie hinten E. 5.1).

3.4.2. Gestützt auf die theoretischen Ausführungen zur Evidenztheorie hielt die Vorinstanz in ihrem Urteil anschliessend fest (E. 4.3 f. des angefochtenen Entscheids), dass aufgrund des kantonalen und kommunalen Rechts offensichtlich nicht der Gemeinderat, sondern die Werkbehörde die zuständige Anstellungsbehörde gewesen sei. Die Annahme der Nichtigkeit führe nicht zu einer Gefährdung der Rechtssicherheit. Das Interesse an der Rechtssicherheit kommt in erster Linie bei Fällen zum Tragen, in welchen die Nichtigkeit erst viel später geltend gemacht werde und die von einer Verfügung Betroffenen im Vertrauen auf deren Rechtsbeständigkeit Dispositionen getroffen bzw. auf ein Tätigwerden verzichtet hätten. Vorliegend habe der Gemeinderat jedoch die Kündigung im Wissen darum ausgesprochen, dass er nicht zuständig sei und der Beschwerdegegner habe die fehlende Zuständigkeit und die daraus folgende Nichtigkeit umgehend geltend gemacht und habe bereits im Rahmen des rechtlichen Gehörs auf die Zuständigkeit der Werkbehörde hingewiesen.

3.4.3. Soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, obschon sie verschiedene Beweisanträge dazu gestellt habe, habe es die Vorinstanz fälschlicherweise unterlassen, Sachverhaltsfeststellungen in Bezug auf die Auswirkungen der Nichtigkeit auf das Funktionieren der Verwaltung bzw. die Rechtssicherheit zu treffen, kann ihr nicht gefolgt werden. Die Vorinstanz ging willkürfrei davon aus (vgl. hinten E. 4.1), dass sich der Gemeinderat seiner Unzuständigkeit bewusst war und die Beschwerdeführerin folglich gar keine Dispositionen mehr im Vertrauen auf die Rechtsbeständigkeit der Verfügung treffen konnte. Zusätzliche Abklärungen zu den internen Abläufen bei der Werkbehörde und den persönlichen Befindlichkeiten der betroffenen Personen sowie die Abnahme der diesbezüglichen Beweisanträge waren unter diesen Umständen nicht notwendig, da sie für den Entscheid nicht wesentlich waren. Eine Gehörsverletzung liegt nicht vor.

Sollte die Vorinstanz dabei den Sachverhalt im Hinblick auf die Anwendung kantonalen Gesetzesrechts unvollständig ermittelt haben, ist dies durch das Bundesgericht nicht überprüfbar (MARKUS SCHOTT, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 19 zu Art. 97 BGG; HANSJÖRG SEILER, in: Bundesgerichtsgesetz [BGG], 2. Aufl. 2015, N. 13 zu Art. 97 BGG).

3.4.4. Wie soeben gesehen, hat die Vorinstanz einleitend die Grundlagen zur Feststellung einer nichtigen Verfügung in zutreffender Weise dargelegt und in der Folge zu jedem der drei Punkte - wie von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verlangt (vgl. Urteil 8C_450/2022 vom 30. März 2023 E.

2.4.2 bei Unzuständigkeit einer Behörde sowie Urteile 8C_7/2020 vom 3. November 2020 6.2.3.6; 8C_242/2020 vom 9. September 2020 E. 6.7 bei materieller Fehlerhaftigkeit) - aufgezeigt, aus welchen Gründen sie diese als erfüllt erachtet. Sie legte anhand kantonaler und kommunaler Bestimmungen in nachvollziehbarer Weise dar, aus welchen Gründen sie den Gemeinderat zum Erlass der Ausgangsverfügung sachlich als nicht zuständig erachtete (E. 3.2 des angefochtenen Entscheids) und dieser Rechtsfehler auch offensichtlich sei (E. 4.3 des angefochtenen Entscheids). Ebenso in nachvollziehbarer Weise legte die Vorinstanz dar, bei Annahme der Nichtigkeit sei die Rechtssicherheit nicht gefährdet gewesen, weil sich der Gemeinderat als verfügendes Organ der Beschwerdeführerin seiner fehlenden Zuständigkeit bewusst gewesen sei (E. 4.4 des angefochtenen Entscheids). Auch wenn sich die Vorinstanz nur kurz zu den einzelnen Punkten geäußert hat, ergibt sich daraus mit der notwendigen Klarheit, aus welchen Gründen sie jede einzelne Voraussetzung der Evidenztheorie als erfüllt erachtet hat.

Der Vorwurf der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe sich nicht (ausreichend) mit den drei Voraussetzungen der Nichtigkeit auseinandergesetzt und habe insbesondere dem Interesse an einer funktionierenden Verwaltung zu wenig Beachtung geschenkt und die fehlende Gefährdung der Rechtssicherheit in E. 4.4 des angefochtenen Entscheids nur cursorisch begründet, geht somit fehl und eine Verletzung des Anspruchs auf eine ausreichende Urteilsbegründung liegt nicht vor. Das angefochtene Urteil versetzt die Beschwerdeführerin ohne Weiteres in die Lage, die Rechtsanwendung der Vorinstanz sachgerecht anzufechten und auf ihre Richtigkeit prüfen zu lassen (dazu hinten E. 5). Von dieser Möglichkeit hat sie in der Folge auch ausführlich Gebrauch gemacht; eine allenfalls fehlerhafte Begründung stellt keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör dar ([BGE 141 V 557](#) E. 3.2.1; Urteil 5A_183/2024 vom 10. Mai 2024 E. 3.1).

4.

Im Weiteren beanstandet die Beschwerdeführerin eine in verschiedener Hinsicht offensichtlich falsche Sachverhaltsfeststellung. Die Vorinstanz habe es ohne Beweiswürdigung und aktenwidrig als erstellt betrachtet, dass der Gemeinderat "die Kündigung im Wissen darum aussprach, dass er nicht zuständig" sei, sowie dass der Gemeinderat selbst angeführt habe, "die Werkbehörde habe das Anstellungsverhältnis gar nicht auflösen" wollen. Diese Vorwürfe des Verwaltungsgerichts seien offensichtlich unhaltbar und stünden mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch. Ebenso habe das Verwaltungsgericht den Sachverhalt offenkundig unrichtig festgestellt, indem es ohne Beweiswürdigung und aktenwidrig als erstellt betrachtete, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses mit dem Beschwerdegegner "nach Unstimmigkeiten" zwischen dem Beschwerdegegner und dem Präsidenten der Werkbehörde erfolgt seien.

4.1. Gemäss Vorinstanz reichte der Gemeinderat U. am 9. Oktober 2020 beim Bezirksrat V. eine Aufsichtsbeschwerde gegen die Werkbehörde U. ein. Sie schloss daraus, der Gemeinderat sei sich offenkundig bewusst gewesen, dass er keine aufsichtsrechtlichen Kompetenzen gegenüber der Werkbehörde gehabt habe. Der Gemeinderat habe mit seiner Aufsichtsbeschwerde zu verstehen gegeben, dass er davon ausgehe, nicht selbst aufsichtsrechtlich einschreiten zu können. Diese Feststellung der Vorinstanz ist nicht offensichtlich falsch und wird auch nicht mit dem Argument entkräftet, die Aufsichtsbeschwerde habe nur die Amtsverhältnisse der Mitglieder der Werkbehörde zum Gegenstand gehabt, nicht aber das Anstellungsverhältnis des Beschwerdegegners als Betriebsleiter der Gemeindewerke. Die Beschwerdeführerin begnügt sich in dieser Hinsicht damit, in rein appellatorischer Weise ihre Sicht der Dinge darzustellen.

Ohnehin ist das Wissen des Gemeinderates um seine Zuständigkeit vorliegend nur in Zusammenhang mit dem dritten Punkt der Evidenztheorie - der Rechtssicherheit bzw. das Funktionieren der Verwaltung - von Bedeutung. Das Vorhandensein eines offenkundigen schwerwiegenden Rechtsfehlers hängt nicht davon ab, ob sich die verfügende Behörde ihres Fehlers bewusst war. Es wird deshalb insbesondere bei der Beurteilung der Rechtssicherheit darauf zurückzukommen sein (hinten E. 5.5).

4.2. Ob die Werkbehörde mit Schreiben vom 22. Dezember 2020, welches von drei Mitgliedern der Werkbehörde unterzeichnet war und in dem festgehalten wurde, eine Mehrheit der Werkbehörde habe beschlossen, den Entscheid betreffend den Betriebsleiter an den Gemeinderat zu delegieren, tatsächlich ihren Willen kundgetan hat, auf die Kündigung zu verzichten, kann wiederum offenbleiben. Diese Feststellung traf die Vorinstanz im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Nichtigkeit auf das Funktionieren der Verwaltung und ob die Rechtssicherheit damit ernsthaft gefährdet sei. Entscheidend ist für diesen Umstand, dass die Beschwerdeführerin damit rechnen musste, dass ihre Verfügung nicht Bestand haben könnte. Daran kann nicht gezweifelt werden, denn der Gemeinderat war sich der problematischen Rechtslage bewusst - ungeachtet davon, ob die Werkbehörde tatsächlich auf die Kündigung verzichten wollte oder nicht - und wurde vom Beschwerdegegner umgehend auf die Problematik der Nichtigkeit aufmerksam gemacht. Er bzw. die Gemeinde U., für die er handelt, war unter diesen Umständen gehalten, das Funktionieren der Verwaltung auch für den Fall einer Nichtigkeit der Kündigung zu gewährleisten.

4.3. Gemäss Beschwerdeführerin habe die Vorinstanz den Sachverhalt ebenso offenkundig unrichtig festgestellt, indem sie es ohne Beweiswürdigung und aktenwidrig als erstellt erachtete, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses nach Unstimmigkeiten zwischen dem Beschwerdegegner und dem Präsidenten der Werkbehörde erfolgt sei.

Die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung kann nur gerügt werden, wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (vorne E. 2.2). Die Beschwerdeführerin behauptet, bei Berücksichtigung ihrer Ausführungen zum Hintergrund der Kündigung, insbesondere des belasteten Arbeitsklimas in den Gemeindewerken und der Führungsprobleme des Beschwerdegegners, hätte die Vorinstanz zum Schluss kommen müssen, dass sich der Gemeinderat - auch zum Schutz der Interessen der Gemeinde - zu einem aufsichtsrechtlichen Eingreifen gezwungen sah und sich für zuständig hielt. Ebenso folge daraus, dass ein allfälliger Rechtsfehler unter Würdigung der kantonalen und kommunalen Zuständigkeitsbestimmungen zumindest nicht leicht erkennbar gewesen sei.

Wie bereits erwähnt, ist für die Offensichtlichkeit des Rechtsfehlers nicht massgebend, ob die verfügende Behörde ihn erkannt hat oder nicht. Die Beschwerdeführerin legt auch nicht dar, inwiefern eine ausführliche Abklärung der Umstände, die zur Kündigung geführt haben, eine andere personalrechtliche Zuständigkeit zur Folge hätte oder den Rechtsfehler im Sinne der Evidenztheorie weniger offensichtlich machen würde, weshalb nicht weiter darauf einzugehen ist.

5.

Die Beschwerdeführerin bringt schliesslich vor, die Vorinstanz habe kantonales und kommunales Recht - nämlich Art. 29 Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Gemeinde U. vom 22. September 2023 (nachfolgend: GO U.) i.V.m. Art. 11 Abs. 5 Anstellungsverordnung vom 7. Juni 1999 der Gemeinde U. (nachfolgend: ASV U.) sowie §§ 48 Abs. 1, 49 und 53 Abs. 2 GG/ZH - willkürlich angewendet, indem sie dem Gemeinderat jegliche Aufsichtskompetenzen versagt habe.

5.1. Verwaltungsakte sind in der Regel nicht nichtig, sondern nur anfechtbar, und sie werden durch Nichtanfechtung rechtsgültig. Nichtigen Verfügungen geht hingegen jede Verbindlichkeit und Rechtswirksamkeit ab. Fehlerhafte Entscheide im Sinne der Evidenztheorie sind nichtig, wenn sie mit einem tiefgreifenden und wesentlichen Mangel behaftet sind, wenn dieser schwerwiegende Mangel offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Inhaltliche Mängel einer Entscheidung führen nur ausnahmsweise zur Nichtigkeit. Als Nichtigkeitsgründe fallen vorab funktionelle und sachliche Unzuständigkeit der entscheidenden Behörde sowie krasse Verfahrensfehler in Betracht. Die Nichtigkeit eines Entscheids ist jederzeit und von sämtlichen rechtsanwendenden Behörden von Amtes wegen zu beachten ([BGE 148 IV 445](#) E. 1.4.2.; [147 IV 93](#) E. 1.4.4.; [145 IV 197](#) E. 1.3.2.; [145 III 436](#) E. 4.; [144 IV 362](#) E. 1.4.3.; [139 II 243](#) E. 11.2.; Urteil 8C_450/2022 vom 30. März 2023 E. 2.4.2).

Ein von einer unzuständigen Behörde erlassener Entscheid ist nicht im Sinne eines allgemeinen Grundsatzes per se nichtig. Vielmehr müssen auch diesfalls die drei genannten Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein. Der Entscheid ist auch in einem solchen Fall nur nichtig, wenn der ihm anhaftende Mangel besonders schwer wiegt, wenn er sich als offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar erweist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (Urteil 8C_450/2022 vom 30. März 2023 E. 2.4.2 mit Hinweisen).

5.2. Im vorliegenden Fall hatten die kommunalen und kantonalen Behörden in formell- wie in materiell-rechtlicher Hinsicht ausschliesslich kantonales Recht anzuwenden. Insofern beschlägt die vorinstanzliche Annahme von Nichtigkeit allein kantonales Recht. Es ist nicht ersichtlich, dass sich die Nichtigkeit mitsamt der Umschreibung ihrer Voraussetzungen ausserhalb des Geltungsbereichs bundesrechtlicher Normen zu einem selbstständig anrufbaren allgemeinen Grundsatz des Bundesrechts verdichtet hätte (Urteil 8C_7/2020 vom 3. November 2020 E. 6.2.3.3 mit Hinweis). Damit hat in Bezug auf die vorinstanzlich erkannte Nichtigkeitsfolge lediglich eine Überprüfung auf Willkür hin zu erfolgen.

5.3. Die Werkbehörde der Gemeinde U. ist als eigenständige Kommission zuständig für die Beschaffung und Verteilung von elektrischer Energie und von Wasser (Art. 49 Abs. 1 GO U.). Zum Zeitpunkt der Ausgangsverfügung war sie gemäss Art. 50 Abs. 5 der GO U. (in der bis zum 31. August 2021 gültigen Fassung) ausdrücklich für die Anstellung des Personals zuständig.

5.3.1. Eigenständige Kommissionen handeln gemäss § 51 Abs. 1 GG/ZH im Rahmen ihrer Aufgaben anstelle des Gemeindevorstands. Sie sind mithin in ihrem Aufgabenbereich oberste Behörde der Gemeinde. Daraus folgt, dass dem Gemeindevorstand gegenüber eigenständigen Kommissionen - im Unterschied zu unterstellten Kommissionen - weder ein Weisungs- noch ein Aufsichtsrecht zukommt (vgl. Antrag und Weisung des Regierungsrats des Kantons Zürich zur Totalrevision des Gemeindegesetzes vom 20. März 2013, S. 85, 134 ff.; siehe auch VITTORIO JENNI, in: Jaag/Rüssli/Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, N. 6 zu § 51, wonach eigenständige Kommissionen nicht der Aufsicht des Gemeindevorstands unterstellt werden dürfen und dieser ihnen gegenüber grundsätzlich über keine Weisungs-, Überwachungs- und Selbsteintrittsrechte verfügt). Eigenständige Kommissionen stehen vielmehr direkt unter der kantonalen Aufsicht des Bezirksamts (§§ 163 ff. GG/ZH) bzw. der Oberaufsicht der Gemeindeversammlung (Art. 15 Ziff. 1 GO U.).

Gestützt auf diese rechtlichen Grundlagen gelangte die Vorinstanz zum Schluss, die Zuständigkeit für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit dem Beschwerdegegner liege einzig bei der Werkbehörde, womit ein schwerer Zuständigkeitsfehler vorliege. Diese Auffassung ist angesichts der einschlägigen kantonalen Bestimmungen keinesfalls offensichtlich falsch.

5.3.2. Die Beschwerdeführerin beschränkt sich diesbezüglich weitgehend darauf, ihre bereits vor der Vorinstanz vorgebrachten Argumente zu wiederholen und erneut ausführlich ihre Sicht der Dinge darzulegen. Sie vermag aber nicht aufzuzeigen, inwiefern die von der Vorinstanz erkannte Zuständigkeit der Werkbehörde zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses des Beschwerdegegners offensichtlich falsch gewesen wäre. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin wendete die Vorinstanz kantonales Recht nicht in willkürlicher Weise an, wenn sie festhält, dass sich die Zuständigkeit des Gemeinderates weder aufsichtsrechtlich herleiten noch im Rahmen des Evokationsrechts an sich ziehen lasse, da es sich bei der Werkbehörde - wie soeben gesehen - nicht um eine untergeordnete, sondern ausdrücklich um eine gleichgestellte Behörde handle.

Gemäss Vorinstanz vermöge daran auch der Umstand nichts zu ändern, dass der Gemeinderat gemäss Art. 11 Abs. 5 ASV U. Aufsichtsbehörde im Personalrecht der Politischen Gemeinde sei. Dieses allgemeine Aufsichtsrecht sei sachlogisch auf diejenigen Bereiche beschränkt, welche im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates lägen; es sei nicht geeignet, die durch die Gemeindeordnung sowie die übergeordneten §§ 51 Abs. 1 und 48 Abs. 3 GG/ZH vorgegebene Kompetenzausscheidung zwischen dem Gemeinderat und der Werkbehörde als eigenständiger

Kommission abzuändern. Auch mit dieser Erkenntnis verfällt die Vorinstanz nicht in Willkür, andernfalls könnte kaum mehr von eigenständigen Kommission gesprochen werden.

5.3.3. Soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, die nach Erlass der fraglichen Verfügung per 1. September 2021 in Kraft getretene Änderung der GO U. sehe nun vor, dass die Zuständigkeit für die Anstellung und Entlassung des Personals der Gemeindewerke ausdrücklich auf den Gemeinderat übertragen worden sei, ist dies unbehelflich. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten mangels einer anderslautenden übergangsrechtlichen Regelung grundsätzlich nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen (vgl. [BGE 139 II 242](#) E. 11.1; [127 II 306](#) E. 7c).

Aus welchen Gründen im Zusammenhang mit der Nichtigkeit relevant sein soll, dass dem Beschwerdegegner keine Rechtsmittelinstanz abhanden gekommen sei, erschliesst sich dem Bundesgericht nicht und es ist nicht weiter darauf einzugehen.

5.4. Die Vorinstanz hielt weiter fest, gemäss ihrer Praxis zum Personalrecht führe die Unzuständigkeit einer Behörde nicht zur Nichtigkeit, wenn die zuständige und unzuständige Behörde in einem Hierarchieverhältnis zueinander stünden. In diesen Fällen würde es der zuständigen übergeordneten Behörde frei stehen, den Entscheid der unzuständigen untergeordneten Behörde gestützt auf ihr Weisungsrecht aufzuheben. Tue sie dies nicht, stimme sie dem Entscheid zumindest implizit zu. In diesen Fällen sei die Unzuständigkeit zudem regelmässig nicht offensichtlich.

Eine solche Situation bestehe jedoch gerade nicht, weil Gemeinderat und Werkbehörde je ein Organ der Gemeinde seien und auf gleicher Hierarchiestufe stehen würden. Die Unzuständigkeit des Gemeinderats lasse sich deshalb nicht dadurch relativieren, dass die Werkbehörde untätig geblieben sei. Es wäre der Werkbehörde mangels Weisungs- und Aufsichtsrecht gar nicht möglich gewesen, die - nicht ihrem Willen entsprechende - Verfügung des Gemeinderates aufzuheben. Zudem habe sich die Zuständigkeit der Werkbehörde ausdrücklich aus der GO U. ergeben. Folglich könne nicht gesagt werden, die Unzuständigkeit des Gemeinderates sei nicht offensichtlich gewesen.

Auch diese Einschätzung der Vorinstanz ist nicht offensichtlich falsch, selbst wenn der Bezirksrat V. zum gegenteiligen Schluss kam. All die weiteren behaupteten Gründe für die Zuständigkeit des Gemeinderates, welche die Beschwerdeführerin präsentierte - und von der Vorinstanz in nachvollziehbarer Weise verworfen wurden - führen nicht dazu, dass der Mangel der ursprünglichen Verfügung nicht offensichtlich wäre.

5.5. Schliesslich bringt die Beschwerdeführerin vor, die Nichtigkeit der Verfügung widerspreche dem Interesse am Funktionieren der Verwaltung bzw. gefährde die Rechtssicherheit, weil die Kündigung damit unwirksam wäre und der Beschwerdegegner weiterhin angestellt bliebe.

5.5.1. Dazu führte die Vorinstanz aus, das Interesse an der Rechtssicherheit komme in erster Linie bei Fällen zum Tragen, in welchen die Nichtigkeit erst viel später geltend gemacht werde und die von einer Verfügung Betroffenen im Vertrauen auf deren Rechtsbeständigkeit bereits Dispositionen getroffen bzw. auf ein Tätigwerden verzichtet hätten. Die Dauer bis zur Feststellung der Nichtigkeit in einem Rechtsmittelverfahren könne zur Beurteilung des Rechtssicherheitsinteresses nicht alleine ausschlaggebend sein. Andernfalls würden selbst schwerwiegende Zuständigkeitsfehler kaum jemals die Nichtigkeit zur Folge haben, da es fast immer längere Zeit dauere, bis ein rechtskräftiger Entscheid bestehe.

5.5.2. Es wurde bereits festgehalten (vorne E. 3.5), dass die Vorinstanz ihr Urteil hinsichtlich der Rechtssicherheit ausreichend begründet hat.

Vorliegend sprach der Gemeinderat - gemäss willkürfreier Sachverhaltsfeststellung - die Kündigung im Wissen darum aus, dass er nicht zuständig war und der Beschwerdeführer machte die fehlende Zuständigkeit und die daraus folgende Nichtigkeit umgehend geltend. Es hätte somit von Beginn weg an der Beschwerdeführerin gelegen, die notwendigen Vorkehrungen zur Sicherstellung einer

funktionierenden Verwaltung zu treffen. Wie der Beschwerdegegner zutreffend ausführt, erscheint es vorliegend geradezu treuwidrig, wenn sich die Beschwerdeführerin auf ihr Rechtssicherheitsinteresse beruft, da sie die vorliegende Situation bewusst in Kauf genommen hat. Unter diesen Umständen durfte die Vorinstanz willkürfrei davon ausgehen, die Rechtssicherheit werde mit Annahme der Nichtigkeit der ursprünglichen Verfügung nicht gefährdet.

5.5.3. Daran ändert auch der Verweis der Beschwerdeführerin auf das Urteil 8C_7/2020 vom 3. November 2020 E. 6.2.3.7 nichts. Dort hat das Bundesgericht die Auffassung seiner Vorinstanz wiedergegeben, wonach die Geltendmachung der Nichtigkeit und die Möglichkeit der Weiterbeschäftigung alleine nicht gegen die Gefährdung der Rechtssicherheit sprechen würden. Die Frage wurde damals offengelassen und das Bundesgericht verneinte die Nichtigkeit aus anderen Gründen (vgl. Urteil 8C_7/2020 vom 3. November 2020 E. 6.2.3.9), weshalb die Beschwerdeführerin daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten kann.

6.

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen, die in ihren Vermögensinteressen betroffen ist (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Sie hat den Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 1-3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden der Gemeinde U. auferlegt.

3.

Die Gemeinde U. hat den Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 5'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 6. Juni 2024

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Mösching