



**Pan
Sergiusz Kmiecik
Przewodniczący
Rada Miejska Wrocławia**

Wrocław, 18 sierpnia 2022 r.

WSS-WBO.152.23.2022
Nr ewid.: 00095432/2022/W

Szanowny Panie Przewodniczący,
w nawiązaniu do Pana pisma o sygnaturze BRM-DPP.152.13.2022.AW z dnia 27 czerwca 2022 r. zawierającego prośbę o przedstawienie stanowiska odnośnie żądania petycji złożonej do Rady Miejskiej Wrocławia przez w sprawie podjęcia przez Radę Miejską Wrocławia uchwały w przedmiocie ustalenia kierunków działań Prezydenta Wrocławia w zakresie ochrony i rozwoju praw pracowniczych, w szczególności poprzez powołanie pełnomocnika ds. praw pracowniczych przy Prezydencie Wrocławia, poniżej przesyłam stanowisko przygotowane przez Zespół Radców Prawnych Urzędu Miejskiego Wrocławia:

Punktem wyjścia do udzielenia odpowiedzi na powyższe pytanie powinien być art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (zwanej dalej Konstytucją RP), który stanowi że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że w polskim systemie prawnym obowiązuje zasada legalizmu mówiąca, że wszystkie organy władzy publicznej powinny działać na podstawie prawa i w jego granicach. Dotyczy to także organów samorządu terytorialnego (we Wrocławiu odpowiednio Rady Miejskiej Wrocławia i Prezydenta Wrocławia), które w związku z tym podejmować mogą działania jedynie wtedy, gdy przepisy prawa im na to zezwalają lub nakazują. „Kompetencji do działania nie można domniemywać, konstruując ją przepisy o różnym charakterze (przepisy materialne, proceduralne, ustrojowe).” *M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 7.*

Należy zauważyć, że jest to sytuacja odwrotna do tej, w której znajdują się obywatele. Wobec nich stosuje się zasadę, że dozwolone jest to co nie jest zabronione. Organów samorządu terytorialnego to jednak nie dotyczy ze względu na brzmienie przepisu art. 7 Konstytucji RP. Taką interpretację potwierdzają także M. Zubik i W. Sokolewicz, stwierdzając, że: Obywatelom wolno czynić to wszystko, co nie jest zabronione przez prawo, władzom - tylko to, co jest im dozwolone i przez prawo zaliczone do ich kompetencji i zadań. Kompetencja organu władzy publicznej może być, w zależności od charakteru sprawy, określona bardziej lub mniej szczegółowo, lecz jej prawna podstawa stanowi

niezbędną przesłankę podjęcia działania przez dany organ." (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 7.*)

Takie stanowisko znajdujemy także w orzecznictwie sądowym, w tym: Wyrok NSA z 6.10.2021 r., III OSK 3984/21, LEX nr 3340436, Wyrok NSA w Warszawie z 2.10.1996 r., III SA 963/95, LEX nr 3024537, Wyrok WSA w Szczecinie z 19.12.2019 r., I SA/Sz 654/19, LEX nr 2763234.

W tym miejscu należy jeszcze wspomnieć art. 164 ust. 3 Konstytucji RP, który brzmi następująco: Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Niepogłębiona interpretacja art. 164 ust. 3 Konstytucji RP, może prowadzić do mylnego wniosku, że organy gminy mogą wykonywać wszystkie zadania nie zastrzeżone dla innych organów, czyli niejako samemu je sobie ustanawiać, o ile mieszczą się w kategorii spraw publicznych o znaczeniu lokalnym (art. 6 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dalej określaną skrótem: u.s.g.), a w szczególności dotyczą zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (art. 7 ust. 1 u.s.g.).

Jednakże w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa sądowego - jest to interpretacja nieprawidłowa.

Klarownie wyjaśnia to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdzając: „Gminny samorząd terytorialny jest upoważniony do załatwiania lokalnych spraw publicznych, które zostały ustawowo włączone do zakresu jego działania, jak również do załatwiania takich zadań i kompetencji, których ustawy nie przekazały żadnemu podmiotowi, a które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji samorządowych o charakterze lokalnym. Nie mogą to być jednak dowolnie wykreowane przez samorząd gminny zadania publiczne, a jedynie takie które mają charakter zobiektywizowany, to jest znajdują podstawę prawną, lecz brak wyraźnie wskazanego przez ustawodawcę podmiotu władnego do ich realizacji.” (Wyrok z 12.06.2008 r., IV SA/Po 146/08, LEX nr 566760).

Wobec powyższego należy zbadać czy żądanie zawarte w petycji, a w szczególności zadania określone w projekcie uchwały stanowiącej załącznik do niej, znajduje się wśród zadań wyznaczonych Miastu Wrocław przez ustawy.

Miasto Wrocław jest miastem na prawach powiatu, co oznacza zgodnie z art. 92 ust.2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej zwaną u.s.p.), że jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie. Wykonuje więc zadania zarówno gminy jak i powiatu.

Zadania powiatu określają przepisy art. 4 - 4b u.s.p. Jeżeli chodzi o sprawy dotyczące rynku pracy, mówi o nim art. 4 ust. 1 pkt 17) u.s.p. stanowiąc, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponad gminnym w zakresie przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Zadania te powiat wykonuje na podstawie ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy, a wyrazem czego jest m.in. prowadzenie powiatowego urzędu pracy (art. 9 ust 2 powyższej ustawy). Miasto Wrocław w wykonaniu tych obowiązków przyjęło Uchwałę Nr LIV/1567/10 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 9 września 2010 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy we Wrocławiu.

Odnosząc się do żądania zawartego w przedmiotowej petycji należy zauważyć, że nie ma ono odzwierciedlenia w zadaniach powiatu, z czym zresztą zgadza się Wnoszący petycję stwierdzając w uzasadnieniu do projektu uchwały, że: „powiat realizuje bowiem te zadania w ramach ściśle wyznaczonych ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, gdzie nie stypizowano takich działań jak proponowane w projekcie niniejszej uchwały”.

Zakres działania i zadania gminy określa Rozdział 2 u.s.g., w którym znajduje się m.in. art. 7 u.s.g. zawierający w ust. 1 przykładowy katalog zadań gminy. Nie ma jednak w powyższym katalogu zadań, które dotyczyłyby żądań określonych w petycji złożonej przez

Zauważa to także Składający petycję stwierdzając, że „promocja ochrony i rozwoju praw pracowniczych nie została ujęta bezpośrednio w katalogu zadań gminy w art. 7 ust. 1 u.s.g., ale wyliczenie to ma charakter otwarty, co ustawodawca wyraził poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Nie można się jednak zgodzić z argumentacją, że zwrot „w szczególności” zawarty w art. 7 ust. 1 u.s.g. oznacza, że o ile dane zadanie zalicza się do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty i nie jest wykonywane przez inne jednostki samorządu terytorialnego to może je wykonywać gmina. Wniosek ten wynika z przedstawionych powyżej rozważań i dodatkowo potwierdzają to M. Augustyniak, T. Moll pisząc: „Rada gminy nie może samodzielnie, według własnego uznania realizować spraw wynikających z przykładowego wyliczenia zawartego w art. 7 ust. 1, nie jest również władna do samodzielnego kreowania określonych przez nią zadań, co zostało dobitnie podkreślone w orzecznictwie.”

(*Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 7.*)

Reasumując, z analizy obowiązujących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przepisów oraz związanego z nimi orzecznictwa i stanowiska doktryny wynika, że żądania które zawarte są w przedmiotowej petycji nie mieszczą się w zadaniach Gminy Wrocław.

Nie sposób odnaleźć ich w obowiązujących przepisach, nie wskazał ich także sam Składający petycję.

Poza zakresem zadań wykonywanych przez Miasto Wrocław na podstawie obowiązujących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przepisów istotna jest też inna - niejako proceduralna - kwestia dotycząca wnoszonej petycji.

Dotyczy ona interpretacji art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g., który stanowi, że o wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie o kierunkach działania Prezydenta Miasta.

Powyższy przepis Wnoszący petycję wskazuje jako podstawę dla Rady Miejskiej Wrocławia dla wyznaczenia Prezydentowi Miasta Wrocławia, jako organowi wykonawczemu, kierunku działań w zakresie realizacji zadań własnych gminy i sposobu jego realizacji.

Co do zasady należy zgodzić się z tym, że powyższy przepis przyznaje radzie miejskiej kompetencję do ustalaniu wytycznych dotyczących celów i priorytetów działalności prezydenta miasta, a także sposobów ich realizacji. Na podstawie powyższego przepisu rada miejska może podjąć uchwałę określającą wytyczne o ogólniejszym charakterze,

zawierającą także zalecenia czy wskazówki odnoszące się do określonej kategorii zadań prezydenta miasta czy nawet konkretnych zadań tego organu.

Wątpliwości opiniującego budzi jednak brzmienie § 2 projektu uchwały w sprawie: ustalenia kierunków działań Prezydenta Miasta Wrocławia w zakresie promocji ochrony i rozwoju praw pracowniczych w szczególności poprzez powołanie pełnomocnika ds. praw pracowniczych przy Prezydencie Wrocławia, zgodnie z którym: Prezydent Miasta Wrocławia działalność wskazaną powyżej zobowiązany jest wykonać poprzez powołanie pełnomocnika przy Prezydencie Miasta Wrocławia ds. promocji, ochrony i rozwoju praw pracowniczych.

Jakkolwiek ustalanie przez radę miejską wytycznych lub zaleceń dla organu wykonawczego, określanie strategii działań, wskazywanie hierarchii priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy nie budzi wątpliwości (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu z 9.11.2021 r., II SA/Op 382/21, LEX nr 3278777), tak wskazywanie konkretnej formy wykonywania tych zadań wydaje się wykraczać poza zakres kompetencji przyznanej radzie miejskiej przepisem art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.

Wątpliwości te zdają się potwierdzać M. Augustyniak, T. Moll stwierdzając, że „Stanowienie o kierunkach działalności wójta nie obejmuje natomiast podejmowania przez radę gminy uchwał, w których to wydaje się polecenie dotyczące konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy przez wójta (...)”, (*Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 18.). Zacytowany powyżej fragment odnosi się konkretnie do wydawania decyzji administracyjnych, ale zdanie opiniującego może być trafny także w powyższej sprawie.

Nakazanie Prezydentowi Wrocławia powołania swojego pełnomocnika jest niewątpliwie precyzyjnym wskazaniem w jaki sposób mają być prowadzone sprawy sygnalizowane przez Radę Miejską Wrocławia i wkracza w wyłączną kompetencję Prezydenta Miasta będącego kierownikiem urzędu miasta (art. 33 u.s.g.). Potwierdzeniem powyższego jest fakt, że pełnomocnicy powoływani są przez Prezydenta Wrocławia na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego Wrocławia, nadanego zgodnie z art. 33 ust. 2 u.s.g. przez niego samego w drodze zarządzenia.

Podobne wątpliwości prezentuje K. Wlaźlak podnosząc, że uchwała rady o kierunkach działania wójta nie może też ograniczać samodzielności organu wykonawczego w realizacji przyznanej mu ustawowo kompetencji, w tym przez przepisy prawa materialnego, zwłaszcza poprzez formułowanie poleceń czy nakazów konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy (*Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, art. 18.).

Wątpliwości te znajdujemy także w orzeczeniach sądów: „Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez wójta podejmowane. Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny zawierając wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego.” (*Wyrok NSA z 11.07.2022 r., III OSK 4043/21, LEX nr 3369665.*).

„Podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. tzw. "uchwała kierunkowa" może wskazywać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały, zawierać wytyczne dla tego organu, a nie zobowiązania do określonego w nich działania. (Wyrok WSA w Opolu z 9.11.2021 r., II SA/Op 382/21, LEX nr 3278777).

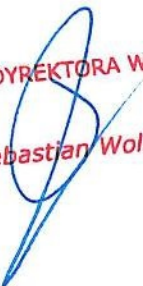
„W normie prawnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. nie mieści się nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też załatwienie konkretnej sprawy.” (Wyrok WSA w Opolu z 26.11.2009 r., II SA/Op 356/09, LEX nr 589195).

Stanowisko judykatury wydaje się w tym względzie zdecydowane i konsekwentne.

Podsumowując powyższe rozważania dotyczące petycji z 24 czerwca 2022 r. należy uznać, że zakres żądania przedstawionego w petycji wykracza poza zadania przyznane Gminie Wrocław obowiązującymi na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przepisami.

Ponadto zobowiązanie przez Radę Miejską Wrocławia Prezydenta Wrocławia do powołania pełnomocnika wskazanego w § 2 projektu uchwały „w sprawie: ustalenia kierunków działań Prezydenta Miasta Wrocławia w zakresie promocji ochrony i rozwoju praw pracowniczych w szczególności poprzez powołanie pełnomocnika ds. praw pracowniczych przy Prezydencie Wrocławia”, byłoby wykroczeniem poza zakres uprawnień przyznanych Radzie Miejskiej przepisem art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.

Z poważaniem,


-a DYREKTORA WYDZIAŁU
Sebastian Wolszczak

Otrzymują:
1. Adresat,
2. aa.