**Pan**

Sergiusz Kmiecik

Przewodniczący

Rada Miejska Wrocławia

Wrocław, 18 sierpnia 2022 roku

WSS-WBO.152.23.2022

Numer ewidencyjny: 00095432/2022/W

Szanowny Panie Przewodniczący,

w nawiązaniu do Pana pisma o sygnaturze BRM-DPP.152.13.2022.AW z dnia 27 czerwca 2022 roku zawierającego prośbę o przedstawienie stanowiska odnośnie żądania petycji złożonej do Rady Miejskiej Wrocławia przez (dane zostały zanonimizowane) 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 do spraw 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 artykuł 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (zwanej dalej Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej), 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, konstruują ją przepisy o różnym charakterze (przepisy materialne, proceduralne, ustrojowe).” Monika Florczak-Wątor [w:]Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wydanie II, redakcja Piotr Tuleja, LEX/el. 2021, artykuł 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 artykułu 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polkiej. Taką interpretację potwierdzają także Marek Zubik i Wojciech 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, wydanie II, redakcja Leszek Garlicki, Warszawa 2016, artykuł 7.)

Takie stanowisko znajdujemy także w orzecznictwie sądowym, w tym: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6.10.2021 roku, III OSK 3984/21, LEX numer 3340436, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2.10.1996 roku, III SA 963/95, LEX numer 3024537, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 19.12.2019 roku, I SA/Sz 654/19, LEX numer 2763234.

W tym miejscu należy jeszcze wspomnieć artykuł 164 ustęp 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który brzmi następująco: Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Niepogłębiona interpretacja artykuł 164 ustęp 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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 (artykuł 6 ustęp 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, dalej określaną skrótem: u.s.g.), a w szczególności dotyczą zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (artykuł 7 ustęp 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 roku, IV SA/Po 146/08, LEX numer 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 artykułem 92 ustęp 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku 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 artykuł 4 - 4b u.s.p. Jeżeli chodzi o sprawy dotyczące rynku pracy, mówi o nim artykuł 4 ustęp 1 punkt 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 roku o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy, a wyrazem czego jest między innymi prowadzenie powiatowego urzędu pracy (artykuł 9 ustęp 2 powyższej ustawy). Miasto Wrocław w wykonaniu tych obowiązków przyjęło Uchwałę Numer LIV/1567/10 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 9 września 2010 roku 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 roku 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 między innymi artykuł 7 u.s.g. zawierający w ustępie 1 przykładowy katalog zadań gminy. Nie ma jednak w powyższym katalogu zadań, które dotyczyłyby żądań określonych w petycji złożonej przez (dane zostały zanonimizowane). Zauważa to także Składający petycję stwierdzając, że „promocja ochrony i rozwoju praw pracowniczych nie została ujęta bezpośrednio w katalogu zadań gminy w artykule 7 ustęp 1 u.s.g., ale wyliczenie to ma charakter otwarty, co ustawodawca wyrazi poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Nie można się jednak zgodzić z argumentacją, że zwrot „w szczególności” zawarty w artykule 7 ustęp 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 Monika Augustyniak, Tomasz Moll pisząc: „Rada gminy nie może samodzielnie, według własnego uznania realizować spraw wynikających z przykładowego wyliczenia zawartego w artykule 7 ustęp 1, nie jest również władna do samodzielnego kreowania określonych przez nią zadań, co zostało dobitnie podkreślone w orzecznictwie.” (Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wydanie III, redakcja Bogdan Dolnicki, Warszawa 2021, artykuł 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 artykułu 18 ustęp 2 punkt 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 do spraw 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 roku, II SA/Op 382/21, LEX numer 3278777), tak wskazywanie konkretnej formy wykonywania tych zadań wydaje się wykraczać poza zakres kompetencji przyznanej radzie miejskiej przepisem artykułem 18 ustęp 2 punkt 2 u.s.g.

Wątpliwości te zdają się potwierdzać Monika Augustyniak, Tomasz 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, wydanie III, redakcja Bogdan Dolnicki, Warszawa 2021, artykuł 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 (artykuł 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 artykułem 33 ustęp 2 u.s.g. przez niego samego w drodze zarządzenia.

Podobne wątpliwości prezentuje Katarzyna 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, redakcja Paweł Chmielnicki, Warszawa 2013, artykuł 18.).

Wątpliwości te znajdujemy także orzeczeniach sądów: „Przepis artykuł 18 ustęp 2 punkt 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11.07.2022 roku, III OSK 4043/21, LEX numer 3369665.).

„Podejmowana na podstawie artykułu 18 ustęp 2 punkt 2 u.s.g. tak zwana "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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 9.11.2021 roku, II SA/Op 382/21, LEX numer 3278777).

„W normie prawnej zawartej w artykule 18 ustęp 2 punkt 2 u.s.g. nie mieści się nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też załatwienie konkretnej sprawy.” (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 26.11.2009 roku, II SA/Op 356/09, LEX numer 589195).

Stanowisko judykatury wydaje się w tym względzie zdecydowane i konsekwentne.

Podsumowując powyższe rozważania dotyczące petycji z 24 czerwca 2022 roku 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 artykułu 18 ustęp 2 punkt 2 u.s.g.

**Z poważaniem,**

Dokument podpisał

Sebastian Wolszczak

Zastępca Dyrektora Wydziału Partycypacji Społecznej

Otrzymują:

1. Adresat,

2. ad acta.