

UCHWAŁA NR LVII/1542/22
RADY MIEJSKIEJ WROCŁAWIA
z dnia 15 września 2022 r.

**w sprawie rozpatrzenia petycji dotyczącej ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Wrocławia
w zakresie ochrony i rozwoju praw pracowniczych**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561) oraz art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) Rada Miejska Wrocławia uchwala, co następuje:

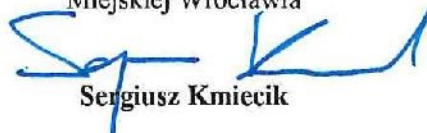
§ 1. 1. Nie uwzględnia się petycji złożonej przez _____ z dnia 24 czerwca 2022 r., w sprawie podjęcia przez Radę Miejską Wrocławia uchwały w przedmiocie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Wrocławia w zakresie ochrony i promocji rozwoju praw pracowniczych, w szczególności poprzez powołanie pełnomocnika ds. praw pracowniczych przy Prezydencie Wrocławia.

2. Uzasadnienie rozstrzygnięcia zawarte zostało w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2. Upoważnia się Przewodniczącego Rady Miejskiej Wrocławia do zawiadomienia Wnoszącego petycję o sposobie rozpatrzenia petycji przez Radę.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej Wrocławia


Sergiusz Kmiecik

Załącznik
do uchwały nr LVII/1542/22
Rady Miejskiej Wrocławia
z dnia 15 września 2022 r.

Petycję z dnia 24 czerwca 2022 r. (dalej: „Wnioskodawca”) wystąpił z wnioskiem o podjęcie działań w zakresie ochrony i rozwoju praw pracowniczych osób świadczących pracę na terenie Miasta Wrocławia, a w szczególności świadczących pracę na rzecz Miasta Wrocławia zatrudnionych przez jednostki organizacyjne Miasta Wrocławia oraz podmioty gospodarcze, w których Miasto Wrocław sprawuje władzę operacyjną. W ocenie Wnioskodawcy wyrazem tego powinno być powołanie przy Prezydencie Wrocławia Rzecznika Praw Pracowniczych w charakterze pełnomocnika Prezydenta Miasta Wrocławia.

Uzasadniając petycję, Wnioskodawca przedstawił argumentację przemawiającą za zasadnością petycji, której celem jest ogólnie pojęta promocja ochrony i rozwoju praw pracowniczych.

Stanowisko w imieniu Prezydenta wyraził pismem z dnia 18 sierpnia 2022 r. Zastępca Dyrektora Wydziału Partycypacji Społecznej we Wrocławiu (dalej: „Dyrektor”).

Dyrektor wskazał, że rozpatrując petycję należy zbadać czy żądanie zawarte w petycji, a w szczególności wskazane przez Wnioskodawcę zadania, określone w projekcie uchwały stanowiącej załącznik do niej - znajdują 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: 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 ponadgminnym 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, czego wyrazem 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 Wnioskodawca 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 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.), w którym znajduje się m.in. art. 7 zawierający w ust. 1 przykładowy katalog zadań gminy. Nie ma jednak w powyższym katalogu zadań, które dotyczyłyby zadań określonych w złożonej petycji. Zauważa to także Wnioskodawca 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 Wnioskodawca.

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 Wnioskodawca 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 budzi 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 ustalenie 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 wykracza poza zakres kompetencji przyznanej radzie miejskiej przepisem art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.

Wątpliwości te potwierdzają 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 jest w tym względzie zdecydowane i konsekwentne.

Rada Miejska Wrocławia uznała, że zakres żądania przedstawionego w petycji wykracza poza zadania przyznane Gminie Wrocław obowiązującymi 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.

W ocenie Rady przedmiot przedłożonego przez Wnioskodawcę projektu uchwały Rady Miejskiej Wrocławia nie mieści się w zakresie zadań gminy (ani też powiatu), a zatem jego przyjęcie na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy nie znajduje podstawy prawnej.

Podsumowując Rada Miejska Wrocławia uznała, że petycja nie zasługuje na uwzględnienie i postanawia jak w § 1 niniejszej uchwały.