

Protokół nr 46/2022
posiedzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji
Rady Miejskiej Wrocławia
z dnia 12 września 2022 roku
od godziny 12.00
w sali 309

BRM-DPP.0012.12.9.2022

Dnia 12 września 2022 r. od godziny 12.00 odbyło się posiedzenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej Wrocławia, w sali 309.

Na ogólną liczbę 8 członków Komisji, nieobecna radna Jolanta Niezgodzka.

Lista radnych, którzy wzięli udział w posiedzeniu komisji stanowi załącznik nr 1 do niniejszego protokołu.

Porządek obrad:

I. Przyjęcie porządku obrad

II. Rozpatrzenie skarg:

1. skargi na Prezydenta Wrocławia - druk nr 1620/22,
2. skargi na Dyrektora Zarządu Zasobu Komunalnego - druk nr 1602/22,
3. skargi na Dyrektora Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu - druk nr 1619/22.

III. Rozpatrzenie petycji dotyczącej ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Wrocławia w zakresie ochrony i rozwoju praw pracowniczych - druk nr 1603/22.

IV. Przyjęcie protokołu z poprzedniego posiedzenia

V. Wolne wnioski

Ad I. Komisja bez uwag przyjęła porządek posiedzenia.

Ad II. Komisja rozpatrzyła skargę na Prezydenta Wrocławia - druk nr 1620/22.

Zreferował: Zastępca Dyrektora Biura Prezydenta

Mailem z dnia 26 sierpnia 2022 r. (...) * złożył skargę na Prezydenta Wrocławia, zawierającą zarzut nieprawidłowego rozpatrzenia jego skargi na działania Miejskiego Rzecznika Konsumentów.

Mając na uwadze stanowisko Prezydenta oraz analizę eksperta Komisja w wyniku głosowania (za – 6 radnych, przeciw – 0 radny, wstrzymał się – 1 radny) postanowiła wnioskować o nieuwzględnieniu przedmiotowej skargi.

2. Następnie Komisja rozpatrzyła skargę na Dyrektora Zarządu Zasobu Komunalnego - druk nr 1602/22.

Zreferowała: Zastępca Dyrektora Zarządu Zasobu Komunalnego

Dnia 22 lipca 2022 r. (...) *(dalej; Skarżący) złożył skargę na Zarząd Zasobu Komunalnego (dalej: ZZK), zarzucając Dyrektorowi ZZK niezgodne z prawem działania i decyzje. W skardze podniesiono zarzut podawania osobie fizycznej podczas negocjacji z Gminą Wrocław wysokości czynszu w kwocie netto oraz stosowanie dyskryminacji cenowej, co w ocenie Skarżącego stanowi praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów i są w ocenie UOKiK świadectwem przekazywania osobie fizycznej nierzetelnej, nieprawdziwej i niepełnej informacji i jako takie ścigane przez UOKiK z urzędu.

Mając na uwadze stanowisko Dyrektora ZZK z dnia 12 sierpnia oraz analizę eksperta Komisja w wyniku głosowania (za – 7 radnych,

przeciw – 0 radny, wstrzymał się – 0 radny) postanowiła
jednogłośnie wnioskować o nieuwzględnieniu przedmiotowej skargi.

3. Komisja rozpatrzyła skargę na Dyrektora Zarządu Dróg i
Utrzymania Miasta we Wrocławiu - druk nr 1619/22

Zreferował: Dyrektor Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta

Pismem z dnia 22 sierpnia 2022r. (...) * (dalej: „Skarżący”), złożył
skargę na bezczynność dyrektora Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta.
Uzasadniając skargę podniósł, iż sposób zarządzania jednostką
Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta (dalej: „ZDiUM”) przez Dyrektora
wyraźnie ogranicza konstytucyjne prawa obywatelskie, w tym
przypadku związane z dostępem do informacji publicznej.

Mając na uwadze stanowisko Dyrektora ZDIUM z dnia 30 sierpnia
2022 r. oraz analizę eksperta Komisja w wyniku głosowania (za – 7
radnych, przeciw – 0 radny, wstrzymał się – 0 radny) postanowiła
jednogłośnie wnioskować o nieuwzględnieniu przedmiotowej skargi.

III. Następnie Komisja rozpatrzyła petycję, dotyczącą ustalenia
kierunków działania dla Prezydenta Wrocławia w zakresie ochrony i
rozwoju praw pracowniczych - druk nr 1603/22

Zreferował: Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych.

Petycją 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 - 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 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 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 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 wyrazi 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 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 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 zdaniem Komisji 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.

Komisja 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 Komisji 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.

Uwzględniając powyższe oraz analizę eksperta Komisja w wyniku głosowania (za – 7 radnych, przeciw – 0 radny, wstrzymał się – 0 radny) postanowiła jednogłośnie wnioskować o nieuwzględnieniu przedmiotowej petycji.

Ad IV. Komisja bez uwag przyjęła protokół nr 45 z poprzedniego posiedzenia.

Ad V. Wolnych wniosków nie zgłoszono.

Na tym posiedzenie zakończono.

Czesław Cyrul

Przewodniczący Komisji

Protokół sporządziła:

Barbara Grosel

* Wyłącza się jawność w związku z dyspozycją art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. , poz. 1781) i Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 14 maja 2016 r. L 119/1).

Wyłączenia dokonał Dyrektor Biura Rady Miejskiej Marcin Szeloch.