



Bydgoszcz, 3 kwietnia 2017 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.DW.IV.4131.11.2017

SEKRETARIAT
Przewodniczącego Rady Miasta
Włocławek

BRM. 0004. 10. 2017

07. 04. 2017

data wpl.

Nr 24200/04/2017

1110-101769

a/a

Pan

Krzysztof Kukucki

Przewodniczący Rady Miasta

Włocławek

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 31 /2017

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.)

orzekam

o nieważności uchwały Nr XXIX/23/2017 Rady Miasta Włocławek z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia kierunków działania Prezydenta Miasta Włocławek w zakresie kształtowania pozytywnych wzorców na rynku pracy oraz stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

UZASADNIENIE

W dniu 27 lutego 2017 r. Rada Miasta Włocławek podjęła uchwałę Nr XXIX/23/2017 w sprawie ustalenia kierunków działania Prezydenta Miasta Włocławek w zakresie kształtowania pozytywnych wzorców na rynku pracy oraz stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Zasady udzielania zamówień publicznych z zastosowaniem klauzul społecznych stanowią załącznik do uchwały.

SEKRETARIAT
Przewodniczącego Rady Miasta
Włocławek

07. 04. 2017
data wpl. Nr

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 marca 2017 r.

Zawiadomieniem z dnia 22 marca 2017 r., znak: WNK.DW.4131.11.2017 organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

Przewodniczący Rady Miasta Włocławek w piśmie z dnia 29 marca 2017 r. znak: BRM.0008.10.2017 udzielił odpowiedzi na zarzuty stawiane w zawiadomieniu, przedstawiając argumenty, których organ nadzoru nie podziela.

Jak wcześniej wskazano podstawę prawną powyższej uchwały stanowi przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.

Wymieniony przepis określa sposób i zakres wpływania przez organ stanowiący gminy na organ wykonawczy przewidując, iż rada gminy ma uprawnienie do stanowienia o kierunkach działania wójta. Uchwała rady w powyższym zakresie powinna mieć jednak wyłącznie charakter programowy (intencyjny). Powyższa regulacja prawna – będąc samodzielną podstawą do działania rady gminy – upoważnia ją do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy. Akty te winny jednak zawierać wyłącznie wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego. W ramach stanowienia o kierunkach działania wójta rada gminy nie może jednak wzywać czy zobowiązywać organu wykonawczego do dokonania określonej czynności w indywidualnych sprawach.

Jeśli natomiast chodzi o realizowanie funkcji kontrolnej, to – jak wynika z art. 18 a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – organ ten kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Zasady i tryb działania tej komisji – stosownie do art. 18 a ust. 5 ustawy – określa statut gminy. Należy zauważyć, że pomimo uczynienia rady gminy organem kontrolnym, ustawodawca nie wyposażył tego organu w środki o charakterze nadzorczym, w ramach których radzie przysługiwałoby uprawnienie do imperatywnego wzywania organu wykonawczego do określonego zachowania, do którego to wezwania organ wykonawczy miałby obowiązek zastosować się.

W niniejszej sprawie, w opinii organu nadzoru, na dzień podjęcia uchwały nie istniały przepisy prawa, które zawierałyby upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały w zakresie zobowiązania Prezydenta Miasta Włocławek do podjęcia czynności prawnych określonych przepisami § 2 i § 3 przedmiotowej uchwały. Oznacza to, że uchwała Rady podjęta została bez podstawy prawnej. Rada, mocą

§ 2 i § 3 uchwały, uregulowała sprawy nie leżące w jej ustawowych kompetencjach, co oznacza, że takim działaniem naruszyła określoną w art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu. Zasada ta wymaga, by decyzja podjęta przez dany organ – w tym wypadku Radę Miasta Włocławek – odpowiadała wymogom legalności, Rada musi więc posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie a treść jej postanowienia musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartego w ustawie. Z treści przepisu art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wynika bezsprzecznie, iż organy administracji publicznej obowiązują zasada: „co nie jest prawem dozwolone jest zakazane”. Organom jednostek samorządu wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (vide: W. Skrzydło, Konstytucja RP, Komentarz, Zakamycze 1990 r., str. 15). Jeżeli zatem organ administracji publicznej podejmie działanie w sprawie, co do którego przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.

Zawarte w niniejszej uchwale regulacje zaczynające się od słów: „zaleca się”, „rekomenduje się”, „pożądanym rozwiązaniem jest” zawierają w dalszej treści polecenia wykonania konkretnych czynności prawnych przez Prezydenta. Należy nadmienić, że słowo „rekomenduje się” zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN oznacza polecenie określonego zachowania.

W ocenie organu nadzoru tytuł uchwały po wyrazie „oraz” od słów: „w sprawie stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych” – wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W zakresie stanowienia przez Radę o kierunkach działania Prezydenta nie mieszczą się sprawy zatrudnienia na umowę o pracę pracowników samorządowych w jednostkach budżetowych, zakładach budżetowych, miejskich osobach prawnych i spółkach, wskazane w § 2 ust. 1 - 3 uchwały. W myśl przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 902), zatrudnienie na umowę o pracę pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, doradców i asystentów oraz na stanowiskach pomocniczych obsługi odbywa się w trybie i na zasadach w niej określonych. Czynności w zakresie prawa pracy w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników miejskich jednostek organizacyjnych wykonuje Prezydent Miasta. Zgodnie z art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym Prezydent Miasta jest zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu i kierowników miejskich jednostek organizacyjnych. W związku z tym wyłącznie Prezydent

posiada kompetencje w zakresie nawiązywania, zmieniania treści i rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami zatrudnionymi w urzędzie oraz z kierownikami miejskich jednostek organizacyjnych. Jedyne ograniczenie w tym zakresie dotyczy skarbnika, który jest powoływany i odwoływany przez organ stanowiący na wniosek organu wykonawczego (art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym).

Rada Miasta nie jest również uprawniona do zobowiązania Prezydenta do wydawania poleceń określonej treści swym pracownikom. Natomiast kwestia zatrudnienia pracowników w gminnych jednostkach organizacyjnych uregulowana jest we wskazanej wyżej ustawie o pracownikach samorządowych i stanowi wyłączną kompetencję dyrektora danej jednostki.

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 1666 z późn. zm.) „pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają pracowników”. W przypadku spółek prawa handlowego w imieniu pracodawcy występuje Zarząd, który zgodnie z postanowieniami art. 3¹ § 1 Kodeksu pracy wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. Ponadto, na podstawie art. 201 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1578) oraz postanowień umów spółek, organem, który prowadzi sprawy spółki i reprezentuje je na zewnątrz, a tym samym wykonuje wszelkie czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników spółki, jest Zarząd spółki. Także bieżącą odpowiedzialność za zgodne z prawem działanie spółki ponosi Zarząd. Zawarta więc w tym zakresie regulacja w uchwale Rady Miasta Włocławek stanowi przekroczenie kompetencji organu stanowiącego.

Brak jest także podstawy prawnej do nakładania obowiązku na Prezydenta Miasta Włocławek postanowieniami § 2 ust. 5 i § 3 ust. 3 uchwały przedstawiania w terminie do 31 marca każdego roku Radzie Miasta Włocławek określonych tymi przepisami informacji. Należy podkreślić, iż Rada Miasta Włocławek nie może wkraczać w zakres kompetencji przysługujących Prezydentowi Miasta Włocławek z mocy ustawy, nie może w żaden sposób narzucać określonych zachowań, czy też przymuszać do określonych działań, a zwłaszcza nakazywać mu konkretnego sposobu załatwienia konkretnej sprawy. Stanowisko takie potwierdza ugruntowane orzecznictwo administracyjne (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3.06.2014 r., sygn. akt III SA/Wr 910/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7.04.2011 r., sygn. akt III SA/Lu 98/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 20.01.2011 r., sygn. akt III SA/Lu 454/10, publ. Centralna Baza Orzeczeń

Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3.08.2015 r., sygn. akt III SA/Łd 627/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 26.11.2009 r., sygn. akt II SA/Op 356/09 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 8.10.2015 r., sygn. akt II SA/Op 317/15, publ. LEX nr 1844688, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 10.11.2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1200/10).

W ocenie organu nadzoru, Rada nie może zobowiązać Prezydenta do wykonania konkretnych czynności i podjęcia określonych działań, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (B. Dolnicki, *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy „Samorząd Terytorialny”* 2007, nr 1-2, s. 50; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 2014 r., I OSK 274/14 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 lipca 2008 r., II SA/Op 184/08 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Prezydent wykonuje uchwały rady miasta i zadania określone przepisami prawa (art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Zadania prezydenta wymienia przepis art. 30 ust. 2 cytowanej ustawy. Prezydent odpowiada także za prawidłową gospodarkę finansową miasta (art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Natomiast rada miasta decyduje w zakresie bezpośrednio i wprost przekazanych przez ustawę.

Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady miasta jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki jednostki samorządowej (wyrok WSA w Łodzi dnia 3 sierpnia 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 627/15 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, iż pomiędzy radą miasta a jej organem wykonawczym nie istnieje stan podporządkowania instancyjnego, w związku z czym Rada Miasta może udzielać Prezydentowi jedynie wytycznych co do sposobu załatwienia sprawy mających charakter zaleceń, nie może wydawać poleceń bądź też nakazywać załatwienia sprawy w określony przez siebie sposób. Rada Miasta Włocławek nie ma mocy, by wymusić (zobowiązać) na Prezydencie określone działania w kwestiach wskazanych w treści § 2 i § 3 uchwały Nr XXIX/23/2017. W określeniu kierunków działania Prezydenta nie mieści się zatem wydawanie poleceń organowi wykonawczemu co do podjęcia określonych działań.

Ponadto wskazany w przedmiotowej uchwale sposób załatwienia przez Prezydenta pewnych spraw wykracza również przedmiotowo poza zakres kompetencji Rady, gdyż określona kategoria działań należy do sfery cywilnoprawnych kwestii związanych z zawieraniem umów cywilnoprawnych, które to czynności pozostają w gestii organu wykonawczego. Podobny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 364/99 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie wynika uprawnienie Rady Miasta Włocławek do podjęcia uchwały tej treści. Zdaniem organu nadzoru postanowienia § 2 i § 3 uchwały z dnia 27 lutego 2017 r. stanowią nieuprawnioną ingerencję w sferę zastrzeżoną dla Prezydenta, co oznacza, że Rada Miasta w tym zakresie bez podstawy prawnej wkroczyła w jego kompetencje.

Należy podkreślić, iż w przypadku gdy przepis ustawy przyznaje kompetencję do działania organowi wykonawczemu, podjęcie przez Radę Miasta Włocławek w tej sprawie uchwały jest działaniem z naruszeniem prawa.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Miasta Włocławek podejmując w dniu 27 lutego 2017 r. uchwałę Nr XXIX/23/2017 w sprawie ustalenia kierunków działania Prezydenta Miasta Włocławek w zakresie kształtowania pozytywnych wzorców na rynku pracy oraz stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, naruszyła w sposób istotny wskazane wyżej normy prawne.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego

Józef Ramlau
Wicewojewoda