



Znak sprawy:
WN-II.4131.1.40.2019

Rozstrzygnięcie nadzorcze nr WN-II.4131.1.40.2019
Wojewody Małopolskiego

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn.zm.)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XXIV/510/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 września 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa zmierzających do podwyżki płac dla pracowników żłobków samorządowych na terenie Gminy Miejskiej Kraków – w całości.

UZASADNIENIE

W dniu 18 września 2019 r. do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego została przekazana uchwała Nr XXIV/510/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 września 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa zmierzających do podwyżki płac dla pracowników żłobków samorządowych na terenie Gminy Miejskiej Kraków.

Pismem z dnia 14 października 2019 r. organ nadzoru zawiadomił Radę Miasta Krakowa o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego kontroli legalności ww. uchwały. Organ nadzoru poinformował w zawiadomieniu, iż wedle jego wstępnej oceny wątpliwości budzi podstawa prawna podjęcia uchwały przez Radę Miasta Krakowa. Wedle wstępnej oceny przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis prawa nie przyznają radzie gminy kompetencji do podjęcia uchwały w materii należącej do kompetencji innych organów. O wszczętym postępowaniu nadzorczym organ nadzoru poinformował również Prezydenta Miasta Krakowa.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Przewodniczący Rady Miasta Krakowa wyjaśnił, iż w jego ocenie analizowana uchwała nie ogranicza samodzielności organu wykonawczego w realizacji przyznanej mu ustawowo kompetencji. Uregulowania zawarte w uchwale w ocenie Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa stanowią jedynie strategię działania dla Prezydenta Miasta Krakowa, w najmniejszym nawet stopniu nie uszczegóławiając form działania organu wykonawczego w przedmiotowym zakresie. Zdaniem Przewodniczącego Rady w uchwale nie zostały sformułowane polecenia czy nakazy konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy. Rada Miasta Krakowa nie narzuciła tym samym sposobu realizacji zamierzenia będącego przedmiotem uchwały, wskazując jedynie, bardzo ogólnie określony cel podjęcia niniejszej uchwały.



W wyniku dokonanej przez organ nadzoru oceny rzeczony uchwały w aspekcie jej zgodności z prawem, organ nadzoru kwestionuje dopuszczalność zapisów uchwały, jako naruszających w jego ocenie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym.

Na mocy uchwały Nr XXIV/510/19 Rada Miasta Krakowa postanowiła o ustaleniu kierunków dla Prezydenta Miasta Krakowa polegających na podjęciu możliwych, koniecznych i prawnie dopuszczalnych działań w celu podwyższenia pracownikom żłobków samorządowych wynagrodzenia (w zależności od posiadanych kwalifikacji) - §1 uchwały.

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały pod kątem zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził, iż treść uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego organowi stanowiącemu gminy oraz narusza obowiązujące przepisy prawa.

Przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis prawa nie przyznaje radzie gminy kompetencji do podjęcia uchwały w powyższym zakresie. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.Dz.U. z 2019 r. poz. 506 z późn.zm) stanowi, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.

W ocenie organu nadzoru przywołany przepis ustawy zawiera kompetencje dla rady gminy do podejmowania uchwał określających kierunki działania wójta w sprawach należących do właściwości tego organu. Powszechnie przyjmuje się jednak, tak w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, iż uchwały organów stanowiących gminy podejmowane w tym przedmiocie należą do aktów wydawanych w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wytyczne dla tego organu. Zarazem zastrzega się, że wytyczne te nie mogą przybierać charakteru polecenia konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2006 r. sygn.akt II SA/Wr 504/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 26 listopada 2009 r. sygn. akt II SA/Op 356/09).

Określenie kierunków działania powinno wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań wójta, może wskazywać na konieczność zajęcia się przez wójta sprawami mieszczącymi się w zadaniach gminy, a nie wymienionymi wprost w zakresie działania poszczególnych organów gminy (porównaj P. Chmielnicki {w;} red. P. Chmielnicki, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007, str. 217-218).

W normie prawnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się zatem nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też załatwienie konkretnej sprawy. W takim zakresie uchwała wykracza poza zakres określony powołanym wyżej przepisem. Ustawodawca upoważnił bowiem radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określenia form działania. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 września 2017 r. w sprawie o sygn. akt II GSK 3514/15 wskazał, iż (cyt:), „Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. upoważnia radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określania form działania. Przepis ten zezwala radzie gminy jedynie na „stanowienie o kierunkach działania wójta”, a więc stanowi upoważnienia 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. Stanowienie na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny, zawierając wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą one określać strategię działania, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących

się w zadaniach gminy, ale nie mogą wkraczać wprost w zakres działania poszczególnych organów gminy. Podejmowane przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. uchwały nie mogą wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy”.

Zdaniem organu nadzoru w ramach kompetencji Rady Miasta Krakowa do określenia kierunków działania Prezydenta – o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym – nie mieści się wydawanie wiążących poleceń organowi wykonawczemu gminy co do sposobu załatwienia określonej sprawy. Rada Miasta na mocy ww. przepisu ustawy nie posiada kompetencji do kreowania zobowiązań i zlecenia ich wykonania Prezydentowi Miasta. Za daleko idący zatem uznać należy taki sposób redagowania kierunków działania organu wykonawczego, który zmierza do nadania im charakteru wiążących ustaleń. Kierunki działania organu, a zatem wytyczne w zakresie postępowania ze swej istoty stanowiąc mają o rekomendacji dla określonych działań natomiast nie powinny przesądzać o ostatecznej ich treści. Zaprzeczeniem tego rodzaju rozumienia wytycznych, zaleceń kierowanych względem organu wykonawczego będzie taka ich redakcja, która wskazuje na obligatoryjną ich treść, a tym samym używanie w ramach uchwały zwrotów i słów wskazujących na ich wiążący charakter względem organu wykonawczego. Uchwały kierunkowe podejmowane przez organ stanowiący ze swej natury nie mają charakteru wiążącego, a jedynie wyznaczają postulowany (rekomendowany) sposób działania organu wykonawczego gminy.

Z treści ocenianej uchwały jednakże wynika jednoznaczny zapis wskazujący na oczekiwania Rady Miasta Krakowa względem Prezydenta Miasta Krakowa do podjęcia możliwych, koniecznych i prawnie dopuszczalnych działań w celu podwyższenia pracownikom żłobków samorządowych wynagrodzenia (w zależności od posiadanych kwalifikacji).

W ocenie organu nadzoru za nieuprawnione uznać należy formułowanie przez Radę Miasta Krakowa w ramach uchwały kierunkowej nakazów stosowania konkretnych zachowań Prezydenta Miasta Krakowa, a zatem taki sposób redakcji wytycznych, które w istocie miałyby mieć charakter wiążący. Nadto za niedopuszczalne uznać należy podejmowanie uchwał kierunkowych, których realizacja – tak jak w niniejszym przypadku - w istocie oznacza wkroczenie w kompetencję innych podmiotów.

Zagadnienia normujące zasady oraz sposób wynagradzania i premiowania pracowników samorządowych normują regulacje szczególne, w tym przede wszystkim ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1260 z późn.zm.), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 936 z późn.zm.) oraz ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1040). Z regulacji tych wynika, iż czynności z zakresu prawa pracy względem pracowników jednostek samorządowych wykonują kierownicy tych jednostek. Stosownie natomiast do brzmienia art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 409 z późn.zm.) pracą żłobka kieruje dyrektor. Z powyższego wynika, iż to właśnie do kompetencji dyrektorów żłobków należy w szczególności zatrudnianie, zwalnianie i dokonywanie wszelkich czynności w ramach stosunku pracy z pracownikami żłobka. Z tego też względu brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do wypowiedania się przez Radę Miasta Krakowa w kwestii dotyczącej podwyższenia wynagrodzenia pracownikom żłobków samorządowych. Obowiązujące unormowania prawne nie przewidują bowiem kompetencji rady gminy do wypowiedania się w powyższym zakresie.

Nieuprawnionym zatem było takie działanie Rady Miasta Krakowa, które wkraczało w zakres zadań należących do kompetencji innych podmiotów, w tym przede wszystkim dyrektorów żłobków samorządowych. Nadto w ocenie organ nadzoru wątpliwości budzi podejmowanie przez Radę Miasta Krakowa uchwał, które mają charakter uchwał warunkowych. Zauważyć wypada, iż obowiązujące regulacje prawne nie uprawniają organu stanowiącego gminy do podejmowania uchwał mających taki charakter.

Zarazem zaznaczenia wymaga okoliczność, iż Wojewoda Małopolski nie kwestionuje dopuszczalności przyznania pracownikom żłobków samorządowych podwyżek wynagrodzenia niemniej uważa, iż materia ta winna być przedmiotem refleksji organu wykonawczego i właściwych w tym zakresie dyrektorów placówek, nie natomiast organu stanowiącego gminy.

Reasumując wskazać należy, iż w ocenie organu nadzoru uchwała Rady Miasta Krakowa **Nr XXIV/510/19** została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa, w powyższym zakresie wykracza bowiem poza zakres upoważnienia ustawowego ujętego w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, a także w stopniu istotnym narusza przywołane powyżej przepisy ustaw, w tym art. 13 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 wkraczając w kompetencje innych podmiotów. Powyższe stanowi dodatkowo naruszeniu zasady legalizmu nakazującej działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym). Tym samym, w przypadku istotnego naruszenia prawa, organ nadzoru jest zobowiązany – zgodnie z dyspozycją wynikającą z ww. art. 91 ust. 1 ustawy - orzec o nieważności uchwały w całości bądź w części.

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowane zapisy uchwały w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

1. Rada Miasta Krakowa
2. Prezydent Miasta Krakowa
3. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie
4. aa

