

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

NR NK-I.4131.122.2019
z dnia 28 maja 2019 r.

Rada Miejska w Dreddenku

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2019, poz. 506 j.t.) stwierdzam nieważność uchwały Nr X/55/2019 Rady Miejskiej w Dreddenku z dnia 24 kwietnia 2019r. w sprawie likwidacji jednostki organizacyjnej Gminy Dreddenko pod nazwą Miejsko – Gminny Zespół Oświaty w Dreddenku.

Uzasadnienie

Na sesji 24 kwietnia 2019 r. Rada Miejska w Dreddenku podjęła uchwałę w sprawie likwidacji jednostki organizacyjnej Gminy Dreddenko pod nazwą Miejsko – Gminny Zespół Oświaty w Dreddenku.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 kwietnia 2019r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że Rada Miejska podejmując przedmiotową uchwałę, istotnie naruszyła art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych (Dz.U. 2019.263 j.t.) oraz art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U.2019.869 j.t. ze zm. – zwana dalej „ustawą”).

Zgodnie z art. 19 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o związkach zawodowych, organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. W ust. 2 art. 19 ustawy o związkach zawodowych wskazano, że organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od następnego dnia roboczego, z wyłączeniem soboty, następującego po dniu przekazania założeń albo projektu wraz z informacją określającą termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia.

W ocenie organu nadzoru oceniając prawidłowość procedowania nad uchwałą w sprawie likwidacji jednostki budżetowej, należało uwzględnić stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie zawarte w uchwale z dnia 29 listopada 2010 r. I OPS 2/10, w którym sąd stwierdził, że pojęcie aktu prawnego jest niezwykle szerokie i obejmuje także akty o charakterze wewnętrznym i akty o charakterze organizacyjnym. Tym samym wszystkie uchwały organów samorządu terytorialnego, w tym uchwały dotyczące utworzenia, przekształcenia, likwidacji samorządowej jednostki organizacyjnej, muszą być uznane za akty prawne. Organy samorządu jako organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Podejmowane przez nie akty, niezależnie od ich charakteru, są aktami prawnymi – wydanymi przez organ ustawowo do podjęcia takiej uchwały upoważniony, na podstawie określonych przepisów prawa materialnego i w trybie określonym ustawowo.

Wobec przyjęcia, że uchwała o likwidacji jednostki budżetowej co do zasady jest aktem prawnym, należy jeszcze ustalić, czy akt prawny w sprawie likwidacji jednostki budżetowej dotyczy zagadnień objętych zadaniami związków zawodowych, do tego konieczne jest ustalenie, jakie zadania stawia ustawodawca organizacjom związkowym. Z ustawy o związkach zawodowych wynika, że organizacje tego rodzaju powołane są do reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi

pracy (art. 1). Związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4). Związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6). Ilekroć zatem projekt aktu prawnego zawierać będzie regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednie organizacje związkowe uprawnione będą do zaopiniowania projektu takiego aktu, a organ prawodawczy zobowiązany będzie do przedłożenia projektu aktu do zaopiniowania zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych (o ile przepis szczególny nie będzie przewidywał innego trybu). Uprawnienie związków zawodowych wynikające z art. 19 ustawy o związkach zawodowych jest niezależne od faktu przynależności do związków osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego. Organizacje związków zawodowych spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego uprawnione są zatem do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków zawodowych niezależnie od faktycznej działalności związku na obszarze będącym przedmiotem regulacji zamierzonego aktu prawnego (wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2014 r., II SA/Wa 2329/13).

W niniejszej sprawie z uzasadnienia kwestionowanej uchwały oraz protokołu X sesji Rady Miejskiej w Drezdenku wynika, że skutkuje ona również na sferę pracowniczą zatrudnionych w tej jednostce pracowników. Zatem nie budzi wątpliwości organu nadzoru, że badana uchwała, wobec opisanych skutków w sferze prawa pracy zatrudnionych w niej pracowników, dotyczy oprócz kwestii organizacyjnych, także zadań związków zawodowych, w których zainteresowaniu leży przecież trwałość stosunku pracy pracowników likwidowanej jednostki, czy też kwestia zmiany ich pracodawcy. W takim przypadku zadaniem związku zawodowego jest zbadanie, właśnie w procedurze opiniodawczej, chociażby nowych warunków pracy oferowanych pracownikom likwidowanej jednostki przez kolejnych pracodawców oraz zbadanie przestrzegania praw pracowników w związku ze zmianą dotychczasowego pracodawcy.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, projekt uchwały Nr X/55/2019 Rady Miejskiej w Drezdenku z dnia 24 kwietnia 2019r. w sprawie likwidacji jednostki organizacyjnej Gminy Drezdenko pod nazwą Miejsko – Gminny Zespół Oświaty w Drezdenku, podlegał procedurze opiniodawczej przewidzianej w art. 19 ustawy o związkach zawodowych.

Z treści przekazanych organowi nadzoru wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej w Drezdenku z dnia 21 maja 2019r. znak RA.0711.2.9.2019 wynika, że projekt uchwały nie został przedłożony do zaopiniowania związkowi zawodowemu reprezentatywnemu, albowiem nie dotyczy on powszechnych interesów pracowników w mieście, ale jest indywidualnym aktem organizacyjnym, i jako taki nie podlega opinii reprezentatywnych związków zawodowych.

Organ nadzoru nie podziela tego stanowiska. W Polsce działają trzy organizacje związkowe spełniające kryterium reprezentatywności, w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Rada Miejska w Drezdenku, podejmując uchwałę w sprawie likwidacji Miejsko – Gminnego Zespołu Oświaty w Drezdenku, powinna przeprowadzić procedurę opiniodawczą według art. 19 ustawy o związkach zawodowych ze wszystkimi reprezentatywnymi organizacjami związkowymi. Choć przepisy art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o związkach zawodowych wskazują na to, że nieprzedstawienie opinii przez związek zawodowy, a także odrzucenie w całości lub w części stanowiska związku nie wpływają na ważność aktu, to jednak organ jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek dokonania czynności konsultacyjnych, a uchylając się od przedłożenia związkowi zawodowemu założeń projektu aktu prawnego narusza ciążący na nim obowiązek ustawowy zapewnienia temu związkowi współuczestnictwa w procesie prawodawczym. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także

konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania związkom zawodowym. W sytuacji, gdy przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności takiego aktu (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2006 r., IV SA/Wr 805/04).

Wobec niedochowania procedury opiniodawczej ze związkami zawodowymi projektu uchwały w sprawie likwidacji jednostki budżetowej Miejsko – Gminnego Zespołu Oświaty w Dreżdenku, badana uchwała istotnie narusza art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych, co z kolei uzasadnia stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, przechodząc do merytorycznej oceny uchwały, należy odwołać się do definicji jednostki budżetowej zawartej w art. 11 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany "planem finansowym jednostki budżetowej". Zatem do likwidacji jednostki budżetowej pod nazwą Miejsko – Gminny Zespół Oświaty w Dreżdenku znajdują zastosowanie przepisy art. 12 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z ust. 3 tego artykułu likwidując jednostkę budżetową organ, o którym mowa w ust. 1, określa przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie tej jednostki, z zastrzeżeniem ust. 7. Zastrzeżenie dotyczy przypadku likwidacji jednostki budżetowej z jednoczesnym utworzeniem jednostki o innej formie organizacyjno – prawnej, co – jak wynika z treści uchwały - w badanej sprawie nie miało miejsca. Zaznaczyć przy tym należy, że wymóg wynikający z przepisu art. 12 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o finansach publicznych ma charakter bezwzględny i obligatoryjny. Kwestionowana uchwała została podjęta z naruszeniem tego przepisu. Nie zostało w niej bowiem określone przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie likwidowanej jednostki. Zapis § 3 uchwały stanowiący, iż mienie ruchome znajdujące się w użytkowaniu likwidowanej jednostki według stanu na dzień zakończenia likwidacji przejmuje Urząd Miejski w Dreżdenku z całą pewnością nie spełnia wymogu określenia przeznaczenia mienia znajdującego się w zarządzie likwidowanej jednostki. Zgodnie z art. 44 kc mieniem jest własność i inne prawa majątkowe. Z redakcji kolejnych przepisów Kodeksu cywilnego wynika zaś, że własność i inne prawa majątkowe obejmować mogą nieruchomości i rzeczy ruchome. Natomiast zgodnie z art. 43 ustawy o samorządzie gminnym mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Oznacza to w konsekwencji, że prawidłowe określenie przeznaczenia mienia znajdującego się w zarządzie likwidowanej jednostki nie może ograniczać się wyłącznie do mienia ruchomego oddanego w użytkowanie, jak to ma miejsce w badanej uchwale.

Organ nadzoru wskazuje jednocześnie, że w doktrynie i w orzecznictwie panuje zgodność co do nakazu ścisłej wykładni prawodawczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz analogii. Rada Miejska przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały powinna również przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę, niepełna jego realizacja, czy też przekroczenie delegacji ustawowej ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu i w konsekwencji skutkować może nieważnością uchwały. Określenie czynności likwidacyjnych (§ 2 ust. 2 uchwały) wykracza poza normę kompetencyjną określoną w art. 12 ustawy o finansach publicznych, a jednocześnie szereg czynności i obowiązków likwidacyjnych wynika wprost z przepisów powszechnie obowiązujących.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Paweł Witt