

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.49.2020.TDom

z dnia 26 marca 2020 r.

Rada Gminy w Przewozie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/84/2020 Rady Gminy w Przewozie z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie likwidacji zakładu budżetowego – Zakład Gospodarki Komunalnej w Przewozie, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 lutego 2020 Rada Gminy w Przewozie podjęła uchwałę w sprawie likwidacji zakładu budżetowego – Zakład Gospodarki Komunalnej w Przewozie. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 lutego 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych (Dz.U. 2019.263 j.t.). 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 założeniami 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.

Zdaniem 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 treści uchwały wynika, że skutkuje ona również na sferę pracowniczą zatrudnionych w tej jednostce pracowników. Według organu stanowiącego pracownicy Zakładu Gospodarki Komunalnej znajdują zatrudnienie w Urzędzie Gminy w Przewozie. 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 Rady Gminy w Przewozie sprawie likwidacji zakładu budżetowego - Zakładu Gospodarki Komunalnej w Przewozie, podlegał procedurze opiniodawczej przewidzianej w art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Z informacji uzyskanych przez organ nadzoru wynika, że projekt uchwały nie został przedłożony do zaopiniowania związkom zawodowym reprezentatywnym, co stanowi istotne naruszenie prawa.

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 Gminy w Przewozie, podejmując uchwałę w sprawie likwidacji Komunalnego Zakładu Gospodarczego 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 ciężący 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, nie wykonanie 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 zakładu budżetowego – Zakład Gospodarki Komunalnej w Przewozie, badana uchwała istotnie narusza art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych, co z kolei uzasadnia stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości. 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.

Pouczenie:

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.

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.

Z up. Wojewody Lubuskiego

Paweł Witt

Wydział Nadzoru i Kontroli - Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli