



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 22 stycznia 2021 r.

P-1.4131.19.2021.AB

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713, poz. 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/242/20 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie likwidacji jednostki budżetowej o nazwie *Ośrodek Sportu i Rekreacji w Gryfinie*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 grudnia 2020 r. Rada Miejska w Gryfinie podjęła uchwałę Nr XXVIII/242/20 w sprawie likwidacji jednostki budżetowej o nazwie *Ośrodek Sportu i Rekreacji w Gryfinie*. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 24 grudnia 2020 r.

W podstawie prawnej ww. uchwały powołano m. in. art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych¹, stosownie do którego jednostki budżetowe, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują: organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego - gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe.

W świetle przywołanej regulacji nie budzi wątpliwości kompetencja Rady Miejskiej w Gryfinie do podjęcia uchwały w sprawie likwidacji jednostki budżetowej o nazwie *Ośrodek Sportu i Rekreacji w Gryfinie*, a także treść podjętej w tym przedmiocie uchwały, w której Rada postanowiła m.in. o postawieniu w stan likwidacji tej jednostki z dniem 17 grudnia 2020 r. (§1), przeprowadzeniu czynności likwidacyjnych (§2) oraz przeznaczeniu jej mienia (§4).

Zaznaczyć jednak trzeba, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Oznacza to, że przepisy zawarte w uchwale muszą być zgodne z przepisami prawa, zaś tryb jej podjęcia musi odpowiadać przewidzianym w ustawach bądź rozporządzeniach procedurom.

W toku badania legalności uchwały Nr XXVIII/242/20 organ nadzoru ustalił, że nie został spełniony formalny warunek jej podjęcia, jakim jest konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania organizacjom związkowym, a tym samym Rada Miejska

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

w Gryfinie podejmując tę uchwałę istotnie naruszyła art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych².

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*. Z kolei w art. 19 ust. 2 tej ustawy 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*.

Z powyższych przepisów wynika, że przedmiotem opinii związków zawodowych są założenia lub projekty aktów prawnych, które dotyczą zadań związków zawodowych. Oceniając prawidłowość procedowania nad uchwałą w sprawie likwidacji Ośrodka Sportu i Rekreacji w Gryfinie należało więc w pierwszym rzędzie ustalić, czy jest ona aktem prawnym, o którym mowa w cyt. przepisach ustawy o związkach zawodowych.

Choć pojęcie aktu prawnego nie zostało zdefiniowane ani na płaszczyźnie prawnej, ani w doktrynie, to należy przyjąć za Naczelnym Sądem Administracyjnym, że pojęcie aktu prawnego jest niezwykle szerokie. Uchwały podejmowane przez organy samorządu terytorialnego mają zróżnicowany charakter – mogą to być akty prawa miejscowego, akty o charakterze indywidualnym organizacyjnym, akty administracyjne indywidualne, akty o charakterze norm prawa wewnętrznego, akty intencyjne, akty o charakterze personalnym – niemniej zawsze będą to akty prawne. Kwantyfikator "prawny" w odniesieniu do aktów organów administracji publicznej musi być rozumiany jako oparty na prawie akt wydany przez upoważniony do tego ustawowo organ i tylko do tego odnosi się jego znaczenie. Tym samym, wszystkie uchwały organów samorządu terytorialnego, w tym uchwały dotyczące utworzenia, przekształcenia, likwidacji samorządowej jednostki organizacyjnej, niewątpliwie stanowią akty prawne. Są one bowiem efektem działania organu samorządu podjętego w oparciu o przepis powszechnie obowiązującego prawa. Nie każda jednak uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego będzie podlegała procedurze opiniodawczej w trybie i na zasadach określonych w art. 19 ustawy o związkach zawodowych.

Z zakresu opiniowania wyłączone są bowiem uchwały o charakterze indywidualnych aktów administracyjnych – decyzji, a także szeroki krąg uchwał podejmowanych w regulowanych przepisami prawa materialnego sprawach nieobjętych zadaniami związków zawodowych, jak również uchwały o charakterze personalnym, statutowym, czy inne uchwały o charakterze stricte wewnętrznym i organizacyjnym. Przy ocenie, czy istnieje obowiązek przekazania określonej uchwały do zaopiniowania organizacji związkowej, w pierwszym rzędzie należy badać, czy jej przedmiot dotyczy spraw publicznych o istotnym znaczeniu społecznym i mieści się w zakresie działania związków zawodowych. Jeśli przedmiotem uchwały jest określone rozwiązanie organizacyjne o charakterze wewnętrznym, niemające

² Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 263 z późn. zm.).

związku z zadaniami związków zawodowych, to nie ma obowiązku poddawania go opiniowaniu, jeśli natomiast zamierzone zmiany organizacyjne miałyby związek z zadaniami związków zawodowych i wywoływały skutki zewnętrzne, to należy je poddawać opiniowaniu.³ Zatem, jeśli uchwała organu gminy dotyczy bezpośrednio praw i interesów zatrudnionych pracowników i wpływa na uprawnienia ogółu mieszkańców, to podlega opiniowaniu związków zawodowych⁴.

Wobec powyższego, konieczne jest ustalenie, czy uchwała w sprawie likwidacji Ośrodka Sportu i Rekreacji w Gryfinie dotyczy zagadnień objętych zadaniami związków zawodowych. 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). Co istotne, organizacje związków zawodowych uprawnione są do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków zawodowych niezależnie od faktycznej działalności związku na obszarze będącym przedmiotem regulacji zamierzonego aktu prawnego, czy też przynależności do związków osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego⁵. Związek zawodowy jest powołany bowiem do obrony praw wszystkich ludzi pracy, a nie tylko swoich członków.

Nie ulega wątpliwości, że uchwała w sprawie likwidacji Ośrodka Sportu i Rekreacji w Gryfinie jest aktem prawnym o likwidacji zakładu pracy i dotyka kwestii istotnych dla pracowników tego zakładu wpływając bezpośrednio na ich prawa i interesy. Nieistotne pozostaje – w świetle wyżej przedstawionej argumentacji, że w Ośrodku nie działała żadna organizacja związkowa.

Badana uchwała dotyczy zadań związków zawodowych, bowiem w obszarze ich zainteresowania leży 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 oraz zbadanie przestrzegania praw pracowników w związku ze zmianą dotychczasowych obowiązków.

Kolejną kwestią do rozważenia w kontekście obowiązku poddania aktu prawnego konsultacji ze związkami jest ocena jego skutków zewnętrznych istotnych dla społeczeństwa. Analiza treści dokumentów regulujących funkcjonowanie Ośrodka⁶ wskazuje na to, że jego działalność związana jest z wykonywaniem zadań publicznych w zakresie kultury fizycznej i turystyki. Statutowym celem Ośrodka jest: realizacja zadań Gminy Gryfino z zakresu kultury fizycznej, rekreacji, rehabilitacji, tworzenie warunków do rozwoju bazy sportowej, sportu

³ Tak uchwała NSA z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt I OPS 2/10.

⁴ Por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1146/16.

⁵ Por. wyrok NSA z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 2586/12, wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 2329/13.

⁶ Załącznik do uchwały Nr XXIII/199/16 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 25 maja 2016 roku *połączenia jednostki budżetowej pod nazwą Młodzieżowy Ośrodek Sportowy w Gryfinie z jednostką budżetową pod nazwą Ośrodek Sportu i Rekreacji w Gryfinie* (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2432).

i rekreacji dzieci, młodzieży i osób dorosłych, organizowanie i wspomaganie turystyki i wypoczynku, administrowanie i zarządzanie przekazanymi Ośrodkowi obiektami i urządzeniami sportowymi, rekreacyjnymi, turystycznymi, obiektami hotelarskimi, gastronomicznymi oraz innym mieniem będącym własnością gminy Gryfino.

Mając na względzie katalog zadań, które wykonuje Ośrodek Sportu i Rekreacji w Gryfinie, uznać należy, że jego likwidacja wpłynie na zaspokajanie potrzeb mieszkańców wspólnoty samorządowej.

W świetle powyższego stwierdzić trzeba, że uchwała w sprawie likwidacji Ośrodka Sportu i Rekreacji w Gryfinie dotyczy spraw publicznych o istotnym znaczeniu społecznym, a ponadto jej przedmiot mieści się w sferze ustawowych zadań związków zawodowych. W konsekwencji uznać należy, że obowiązkiem organów Gminy Gryfino było przedłożenie projektu tego aktu do zaopiniowania organizacjom związkowym w trybie art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Dodać przy tym należy, że opinia związku zawodowego o założeniach aktu prawnego nie jest wiążąca dla organu wydającego ten akt. Istotne jest jednak dopełnienie formalności i umożliwienie organizacjom związkowym realizacji ich ustawowego uprawnienia w zakresie konsultowania aktów prawnych.

W toku postępowania nadzorczego ustalono jednak, że powyższy warunek nie został spełniony, co potwierdziła Sekretarz Miasta i Gminy Gryfino Pani Ewa Sznajder w piśmie z dnia 8 stycznia 2021 r., znak: BOR.007.1.2021.

W niniejszej sprawie organ jednostki samorządu terytorialnego miał jednak, zdaniem organu nadzoru, obowiązek dokonania czynności konsultacyjnych, a uchylając się od przedłożenia związkom zawodowym założeń projektu aktu prawnego w sprawie likwidacji ww. Ośrodka naruszył ciążący na nim obowiązek ustawy o zapewnieniu związkom zawodowym współuczestnictwa w procesie prawodawczym. Uchybienie to stanowi istotne naruszenie prawa w zakresie procedury podjęcia uchwały Nr XXVIII/242/20 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie *likwidacji jednostki budżetowej o nazwie Ośrodek Sportu i Rekreacji w Gryfinie*.

W związku z powyższym, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności przedmiotowego aktu.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania.

Wojewoda Zachodniopomorski
Zbigniew Bogucki

otrzymują:

1. Rada Miejska w Gryfinie,
2. a.a.