WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.177.1.2019.FZ

Wrocław, 2 kwietnia 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/12/2019 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie likwidacji Domu Pomocy Społecznej w Szczytnej.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 27 lutego 2019 r. wskazując jako podstawę prawną art. 12 pkt 8 lit. i) ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 12 ust. 1 pkt 2, ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.) Rada Powiatu Kłodzkiego podjęła uchwałę Nr II/12/2019 w sprawie likwidacji Domu Pomocy Społecznej w Szczytnej, zwaną dalej „uchwałą".

Przedmiotowa uchwała została przesłana za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej i wpłynęła do organu nadzoru 5 marca 2019 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 263) polegającym na nie przedstawieniu projektu przedmiotowej uchwały do zaopiniowania związkom zawodowym.

Podejmując kwestionowaną uchwałę Rada Powiatu Kłodzkiego działała na podstawie art. 12 ust. 8 lit. i) ustawy o samorządzie powiatowym, który legitymuje organ stanowiący powiatu do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących tworzenia, przekształcania i likwidacji jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek.

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały, organ nadzoru pismem z dnia 21 marca 2019 r. znak NK-N.4131.177.1.2019.FZ zwrócił się do Przewodniczącego Rady Powiatu Kłodzkiego o udokumentowanie realizacji obowiązku wynikającego z art. 19 ustawy o związkach zawodowych. W odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 27 marca 2019 r. znak: ORG.BR.006.2.2019.BR1 wskazano, że przedmiotowa uchwała nie została zaopiniowana przez związki zawodowe.

Ocenę legalności przedmiotowej regulacji należy rozpocząć od wskazania źródeł obowiązku przekazania projektu przedmiotowej uchwały do zaopiniowania reprezentatywnym organizacjom związkowym. Zgodnie z art. 19 ust. 1 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. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy. Przedmiotowej kompetencji organizacji związkowych odpowiada wynikający z art. 19 ust. 2 tej ustawy, ciążący na organach władzy i administracji rządowej oraz organach samorządu terytorialnego, obowiązek skierowania założeń lub projektów 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. 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 celu ustalenia, które akty prawne dotyczą zagadnień objętych zadaniami związków zawodowych należy ustalić, jakie zadania stawia ustawodawca organizacjom związkowym. Z ustawy o związkach zawodowych wynika, iż 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). Zatem ilekroć 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. Zauważyć należy, że 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.

W świetle wyżej wskazanych przepisów ustawy o związkach zawodowych nie może budzić wątpliwości, że projekt uchwały dotyczącej likwidacji zakładu pracy jakim jest Dom Pomocy Społecznej w Szczytnej powinien zostać przekazany do zaopiniowania przez reprezentatywne organizacje związkowe. Aktualnie w Polsce działają trzy organizacje związkowe spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, a mianowicie: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność" i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych.

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 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 legislacyjnym. 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. 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt III SA/Wr 180/16 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 września 2011 r., sygn. akt II SA/Go 561/11).

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak