



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 23 października 2023 r.

Poz. 5528

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-14131.366.2023.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 19 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIX/506/23 Rady Gminy Bierzwnik z dnia 28 września 2023 r. w sprawie likwidacji samorządowej instytucji kultury – Gminnego Ośrodka Kultury w Bierzwniku.

Uzasadnienie

W dniu 28 września 2023 r. Rada Gminy Bierzwnik podjęła uchwałę Nr LXIX/506/23 w sprawie likwidacji samorządowej instytucji kultury – Gminnego Ośrodka Kultury w Bierzwniku. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 4 października 2023 r.

Jako materialnoprawną podstawę ww. aktu powołano art. 22 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹⁾, zgodnie z którym *w szczególnie uzasadnionych przypadkach organizator może zlikwidować instytucję kultury*. Z kolei, art. 22 ust. 2 i ust. 3 powołanej ustawy stanowią odpowiednio, że *organizator jest obowiązany na 6 miesięcy przed wydaniem aktu o likwidacji instytucji kultury podać do publicznej wiadomości informację o zamiarze i przyczynach likwidacji*. W przypadku likwidacji instytucji kultury z powodu braku środków finansowych, celem informacji, o której mowa w ust. 2, powinno być, między innymi, *stworzenie możliwości podjęcia działań do zgromadzenia tych środków, które umożliwią dalsze funkcjonowanie instytucji*.

Z uzasadnienia do uchwały Nr LXIX/506/23 wynika, że zamiar likwidacji Gminnego Ośrodka Kultury w Bierzwniku został podany do publicznej wiadomości w terminie określonym w art. 22 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej poprzez zamieszczenie uchwały LXIV/467/23 Rady Gminy Bierzwnik z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie zamiaru likwidacji samorządowej instytucji kultury – Gminnego Ośrodka Kultury w Bierzwniku w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Bierzwnik oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Gminy i w siedzibie Gminnego Ośrodka Kultury w Bierzwniku.

A zatem, przesłanka wskazana w przywołanym unormowaniu została spełniona, przy czym, nie jest to jedyny obowiązek, z którego gmina – jako organizator instytucji kultury – musi się wywiązać dla skutecznego jej zlikwidowania. W przedmiotowej sprawie bowiem, znajdują także zastosowanie przepisy ustawy o związkach zawodowych²⁾. Zgodnie z art. 19 ust. 1 zdanie pierwsze tej ustawy *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 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*

¹⁾ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r., poz. 194 z późn. zm.).

²⁾ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 854).

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.

Za reprezentatywne organizacje związkowe - w myśl art. 23 ust. 2 i ust. 3 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego³⁾ - uznaje się ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają łącznie następujące kryteria:

- 1) zrzeszają więcej niż 300 000 członków będących osobami wykonującymi pracę zarobkową, o których mowa w art. 1¹ pkt 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych;
- 2) działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej.

Przywołane w art. 19 ustawy o związkach zawodowych organy są więc zobligowane kierować założenia i projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związku, który spełnia określone w ww. unormowaniu kryteria, umożliwiając im w ten sposób przedstawienie opinii. W celu ustalenia, które akty prawne dotyczą zagadnień objętych zadaniami związków zawodowych należy ocenić, 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.

Niewątpliwie, uchwała w przedmiocie likwidacji samorządowej instytucji kultury mieści się w kategorii ww. aktów prawnych. Stanowisko takie zajął Naczelny Sąd Administracyjny, który zaakcentował, że *obowiązek organów samorządu terytorialnego dotyczący zasięgnięcia opinii związków zawodowych o założeniach albo projektach aktów prawnych odnosi się tylko do tych spośród nich, które dotyczą określonego przedmiotu. Jest on wskazany w ustawie o związkach zawodowych przez generalne odesłanie, gdyż art. 19 ust. 1 tejże ustawy stanowi "o prawie opiniowania w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych". Zadania te wymienia art. 1 ust. 1, art. 4 i art. 6 wskazanej ustawy. Analiza zadań wymienionych w tych przepisach prowadzi do wniosku, że chodzi o reprezentację i obronę praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy, obronę ich godności, interesów materialnych i moralnych, zbiorowych i indywidualnych, tworzenia korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku. Zauważyć należy, że w ustawie o związkach zawodowych zadania te określone są tylko generalnie, a bardziej szczegółowe scharakteryzowanie zadań zawierają postanowienia statutowe związków zawodowych. Niewątpliwie zarówno zamiar likwidacji instytucji kultury, jak faktyczna likwidacja placówki, odnoszą się wprost do działalności związków zawodowych, których celem jest reprezentowanie i obrona praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy, a w przedmiotowej sprawie - pracowników Centrum Kultury. W związku z tym stwierdzić należy, że uchylene się organu od zasięgnięcia opinii związku zawodowego o projekcie aktu prawnego odnoszącego się do działalności związku zawodowego, stanowi naruszenie prawa⁴⁾.*

Organ nadzoru w toku badania legalności uchwały Nr LXIX/506/23 Rady Gminy Bierzwnik, celem ustalenia spełnienia przesłanki, o której mowa w art. 19 ustawy o związkach zawodowych, wystąpił do Przewodniczącej Rady Gminy Bierzwnik z prośbą o informacje w tej sprawie. Przewodnicząca w piśmie z dnia 10 października 2023 r., znak: RG.0004.42.2023, oświadczyła, że *treść uchwały LXIV/467/23 z dnia 23 marca 2023 r. stanowiąca uchwałę intencyjną w sprawie likwidacji GOK w Bierzwniku nie została przedłożona celem zaopiniowania przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, zaś z przesłanej do organu nadzoru wraz z uchwałą Nr LXIX/506/23 dokumentacji wynika, że o opinię w sprawie likwidacji GOK w Bierzwniku*

³⁾ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2232 z późn. zm.).

⁴⁾ Tak w wyroku z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 45/12.

zwrócono się wyłącznie do Forum Związków Zawodowych, NSZZ "Solidarność" oraz Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Inicjatywa Pracownicza.

Tymczasem, aktualnie kryterium reprezentatywności spełniają: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność", Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych (informacja o związkach zawodowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego zamieszczona jest na stronie <https://www.gov.pl/web/dialog/zwiazki-zawodowe>).

W związku z powyższym, wobec faktu, że z procesu opiniowania projektu uchwały Nr LXIX/506/23 wyłączono Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, akt ten należy uznać za obarczony istotną wadą prawną. Stosownie do treści uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 1993 r., sygn. akt I PZP 2/93, *uchylenie się organu samorządu terytorialnego od zasięgnięcia opinii związku zawodowego o założeniach lub o projekcie aktu wykonawczego do ustawy stanowi naruszenie prawa dające podstawę do podjęcia przez organ nadzoru czynności przewidzianych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (...)*. W uzasadnieniu do ww. uchwały Sąd Najwyższy zaakcentował również, że *zważywszy na to, że udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, wypadek, w którym świadomie i celowo pominęto w opiniowaniu projektu uchwały organu gminy związki zawodowe, nie może być potraktowany inaczej, jak tylko naruszenie prawa istotne, a więc dające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały i wyeliminowania jej z obrotu prawnego*.

Mając na uwadze przedstawioną argumentację, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIX/506/23 Rady Gminy Bierzwnik z dnia 28 września 2023 r. w sprawie *likwidacji samorządowej instytucji kultury – Gminnego Ośrodka Kultury w Bierzwniku*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann

II Wicewojewoda Zachodniopomorski