



wpłynęło 11.04.2016  
Przekazać do siedziby  
PRZEWODNICZĄCA RADY  
Powiatu Wałbrzyskiego  
Dorota Piotrkowska

Wrocław, dnia 7 kwietnia 2016 r.

## WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.N.4131.190.5.2016.FZ

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U z 2015 r. poz. 1445 ze zm.).

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/19/16 Rady Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie przekazania zadania publicznego jakim jest prowadzenie Zespołu Placówek Resocjalizacyjnych w Walimiu Fundacji Jawor.

### Uzasadnienie

Dnia 29 lutego 2016 r. Rada Powiatu Wałbrzyskiego podjęła uchwałę Nr XIII/19/16 w sprawie przekazania zadania publicznego jakim jest prowadzenie Zespołu Placówek Resocjalizacyjnych w Walimiu Fundacji Jawor. Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem z dnia 3 marca 2016 r., Nr OR.0711.2.2016 i wpłynęła do organu nadzoru 9 marca 2016 r.

W toku badania jej legalności organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1881).

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 12 pkt 8 lit. i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 ze zm.) oraz art. 5 ust. 5g ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.). Zgodnie ze wskazanymi przepisami, kolejno „do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących tworzenia, przekształcania i likwidacji jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek” (art. 12 pkt 8 lit. i ustawy o samorządzie powiatowym), „jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, może przekazać, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego, z wyjątkiem osoby, o której mowa w ust. 5ga, lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły” (art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty). Analizując przedmiotową uchwałę należy również przytoczyć art. 5 ust. 5l ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym jednostka samorządu terytorialnego

10.04.2016 K

jest obowiązana powiadomić, w terminie 6 miesięcy przed dniem przekazania szkoły lub placówki do prowadzenia osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, pracowników szkoły lub placówki oraz zakładową organizację związkową o terminie przekazania szkoły lub placówki, jego przyczynach, prawnych, ekonomicznych i socjalnych skutkach dla pracowników, a także nowych warunkach pracy i płacy.

Obowiązek, o którym mowa wyżej, znalazł swoje odzwierciedlenie w treści § 5 badanej uchwały, w którym Rada zobowiązała „Zarząd Powiatu Wałbrzyskiego do powiadomienia w terminie 6 miesięcy przed dniem przekazania placówki, pracowników szkoły, oraz zakładowe organizacje związkowe działające w przekazywanej placówce o danych zawartych w art. 5 ust. 51 ustawy o systemie oświaty.”. Opisane czynności, do dokonania których powiat zobowiązany jest na podstawie art. 5 ust. 51 ustawy o systemie oświaty, należy odróżnić od tych, które powinny być podjęte na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Obowiązek, o którym mowa w ustawie o systemie oświaty ma charakter następczy wobec decyzji o przekazaniu prowadzenia placówki. Ustawodawca wprowadzając tego rodzaju regulację chciał zagwarantować uprawnionym podmiotom, że otrzymają wyczerpującą informację o przyczynach podjęcia tego rodzaju działań, a także skutkach przekazania dla pracowników, w tym nowych warunkach pracy lub płacy. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, „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 dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia.”. Obowiązek, o którym mowa wyżej ma całkowicie odmienną naturę. Jego istotą jest umożliwienie wyrażenia swojego stanowiska określonym podmiotom, jeszcze przed podjęciem merytorycznej decyzji w danej sprawie. Związki zawodowe otrzymują tym samym szansę na przedstawienie argumentów mogących mieć wpływ na kształt późniejszych decyzji organów jednostek samorządu terytorialnego. Regulacja przewidziana art. 5 ust. 51 ustawy o systemie oświaty ma charakter czysto informacyjny, a nie opiniodawczy, a zatem nie wyłącza ona stosowania w przedmiotowej sprawie właściwych przepisów ustawy o związkach zawodowych. Stanowisko przedstawione przez organ nadzoru znalazło akceptację w orzecznictwie sądów administracyjnych, np. NSA w Warszawie w wyroku z dnia 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK/98/14 uznał, że „*Uregulowany w art. 5 ust. 51 ustawy o systemie oświaty element procedury przekazania prowadzenia szkoły przez jednostkę samorządu terytorialnego osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej - powiadomienie zakładowej organizacji związkowej nie stanowi wypełnienia przez organ samorządu terytorialnego obowiązku skierowania założenia lub projektu uchwały o przekazaniu prowadzenia szkoły do odpowiednich, zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, władz statutowych związku. W uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 listopada 2010 r. I OPS 2/10 ("Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych" 2011, Nr 1, poz. 2) zostało przyjęte: "Uchwała o zamiarze likwidacji*

szkoły i uchwała o likwidacji szkoły, podjęte na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), są aktami prawnymi podejmowanymi w sprawie objętej opiniowaniem przez odpowiednie władze statutowe związku zawodowego stosownie do art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 z późn. zm.), z tym że przedstawienie do zaopiniowania jednej z nich oznacza dopełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 19 ust. 2)". Znaczenie uchwały o przekazaniu prowadzenia szkoły dla spraw pracowniczych oznacza, że podjętą uchwałę należy odnieść też do wyznaczenia obowiązku stosowania art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.", WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 3 listopada 2015 r. sygn. akt II SA/Bk 613/15 stwierdził, że „Dopełnienie obowiązku, o którym, mowa w art. 5 ust. 5 lit. I ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana w terminie 6 miesięcy przed dniem przekazania szkoły do prowadzenia osobie prawnej nie będącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej powiadomić zakładową organizację związkową, nie stanowi wypełnienia przez organ samorządu terytorialnego obowiązku skierowania projektu uchwały o przekazaniu prowadzenia szkoły osobie prawnej nie będącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej do opiniowania, o którym mowa w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych. Wskazać tu przede wszystkim należy, że obowiązek, o którym, mowa w art. 5 ust. 4 jest realizowany po podjęciu uchwały o przekazaniu szkoły do prowadzenia innemu podmiotowi, co wyklucza możliwość zrealizowania uprawnienia przez właściwą organizację związkową, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, tj. prawa zaopiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Taka możliwość daje jedynie przedstawienie założenia albo projektu aktu prawnego do odpowiednich władz statutowych związku zawodowego z określeniem terminu do przedstawienia opinii.” (patrz również: Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 162/14, wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 listopada 2013 r., sygn. akt III SA/LU 580/13). Podsumowując należy podkreślić, że uchwała podejmowana na podstawie art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty powinna zostać przekazana do zaopiniowania związkom zawodowym, w myśl art. 19 ustawy o związkach zawodowych. W celu ustalenia, które akty prawne dotyczą zagadnień objętych zadaniami związków zawodowych należy ustalić, „czy jej przedmiot dotyczy spraw publicznych o istotnym znaczeniu społecznym i mieści się w zakresie działania związków zawodowych” (tak w uchwale NSA z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt I OPS 2/10) . 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. Organ nadzoru stoi

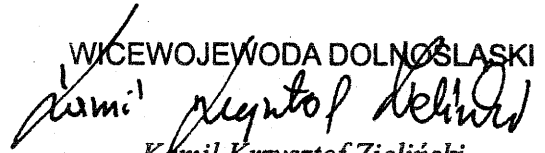
na stanowisku, że materia objęta regulacją przedmiotowej uchwały podlega zaopiniowaniu przez związki zawodowe bowiem obejmuje ona swoim oddziaływaniem pracowników i może mieć bezpośredni wpływ na ich interesy. Podobnie uznał WSA w Lublinie, który w wyroku z dnia 18 czerwca 2015 r. wskazał, że „sąd uznał, że uchwała organu samorządu terytorialnego podjęta na podstawie art. 5 ust. 5g u.s.o. jest aktem prawnym, który wymaga zastosowania procedury opiniowania na podstawie art. 19 u.z.z. W przedmiotowej sprawie, obie uchwały, dotyczą kwestii przekazania prowadzenia konkretnej szkoły, a więc zagadnień wykraczających poza sferę stosunków wewnętrznych. O takim zakresie skutków przesądza art. 5 ust. 5l, który reguluje nie tylko elementy procedury powiadomienia o terminie przekazania szkoły, ale stanowi również o skutkach prawnych, ekonomicznych i socjalnych dla pracowników, a także nowych warunkach pracy i płacy. Ponadto poza grupą pracowników przekazywanej szkoły, uchwały te dotyczą również interesów innych osób: uczniów, ich rodziców i opiekunów. Należy również uznać, że przedmiot obu uchwał dotyczy istotnych spraw społecznych, w związku z czym mieści się w zakresie działania związków zawodowych. Skoro uchwały te stanowią podstawę do podejmowania obowiązkowych czynności "na zewnątrz" aparatu administracji samorządowej i są skierowane do nieoznaczonego kręgu podmiotów, to nie ma podstaw do uznawania ich za akt o jedynie wewnętrznym charakterze, niepodlegający opiniowaniu.”. Zrealizowanie obowiązku, o którym mowa w art. 19 ustawy o związkach zawodowych stanowi warunek *sine qua non* legalności aktu tego rodzaju, a interpretacja, zgodnie z którą art. 5 ust. 5l ustawy o systemie oświaty jest przepisem szczególnym, wyłączającym w badanym przypadku stosowanie art. 19 ustawy o związkach zawodowych, jest błędna. Stanowisko organu nadzoru w tej kwestii potwierdza wyżej przytoczone orzecznictwo sądów administracyjnych, znajduje ono również swoje odzwierciedlenie w poglądach doktryny (patrz: M. Pilich *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz.*, wyd. VI, Lex 2015: "Trzeba jednak dojść do wniosku, że przytoczone tutaj w skrócie najważniejsze argumenty przemawiają za tym, aby uznać omawianą uchwałę w przedmiocie przekazania szkoły publicznej do prowadzenia przez osobę niesamorządową za akt prawny, którego projekt lub założenia wymagają opiniowania przez związki zawodowe na podstawie art. 19 ust. 1 u.z.z. Akt taki ma określoną podstawę materialnoprawną (art. 5 ust. 5g) i jest stanowiony w określonej prawnie procedurze uchwałodawczej. Dotyczy on zagadnień niewątpliwie wykraczających poza sferę stosunków wewnętrznych - dotyka interesu szerokiej grupy osób, i to nie tylko będących pracownikami przekazywanej szkoły, lecz także jej użytkownikami (tj. uczniów oraz ich rodziców bądź innych opiekunów prawnych). Trudno także kwestionować, że dotyczy on zadań związków zawodowych. Dlatego też na j.s.t. ciąży obowiązek przedstawienia związkom zawodowym założeń lub projektu uchwały do zaopiniowania - i to zupełnie niezależnie od tego, że związki zawodowe i tak są informowane o fakcie przekazania szkoły na podstawie art. 5 ust. 5l (zob. niżej)". Artykuł 5 ust. 5l ustawy o systemie oświaty nie stanowi *lex specialis* wobec wskazanego przepisu ustawy o związkach zawodowych, co oznacza, że dla poprawnego przeprowadzenia procedury przekazania prowadzenia Zespołu Placówek Resocjalizacyjnych w Walimiu niezbędne było przedłożenie projektu kwestionowanej uchwały do zaopiniowania właściwej organizacji związkowej. Niezrealizowanie przez Radę Powiatu Wałbrzyskiego obowiązku skierowania przedmiotowej uchwały do zaopiniowania przez organizacje związkowe, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015-r. o Radzie Dialogu Społecznego

i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r., poz. 1240) stanowi zatem istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności badanej uchwały w całości.

Ze względu na powyższe postanawia się, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru czyli Wojewody Dolnośląskiego.

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.

WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
  
Kamil Krzysztof Zieliński

