



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 30 kwietnia 2019 r.

Poz. 2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.53.2019 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr VI/48/19 uchwały Rady Gminy w Seceminie z dnia 20 marca 2019 roku w sprawie likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Seceminie w całości.

Uzasadnienie

W dniu 20 marca 2019 r. Rada Gminy Secemin podjęła uchwałę Nr VI/48/19 w sprawie likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Seceminie. Jako podstawę prawną uchwały podano Uchwałę wpłynęłą do organu nadzoru w dniu 22 marca 2019 r.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 zd. 1 ustawy o związkach zawodowych z dnia 23 maja 1991 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 263), zwana dalej „u.z.z.”, organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Natomiast zgodnie z art. 31 pkt 7 Ustawa o samorządzie pielęgniarek i położnych z dnia 1 lipca 2011 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 916) okręgowa rada Izby Pielęgniarek i Położnych kieruje działalnością okręgowej izby i wykonuje zadania samorządu na obszarze działania izby, w szczególności: współpracuje z terenowymi organami administracji rządowej oraz z jednostkami samorządu terytorialnego. Samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych wystąpił do gminy Secemin z inicjatywą konsultacji dotyczących likwidacji SPZOZ składając pismo dnia 20 grudnia 2018 oraz zapytania w trybie dostępu do informacji publicznej. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, gdyż zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W związku z tym oraz z uwagi na treść przedmiotowej uchwały podlega ona zatem bezwzględniemu obowiązkowi konsultacji w trybie art. 19 ust. 1 u.z.z. Potwierdza to doktryna prawa, czego przykładem jest stanowisko wyrażone przez Surdykowska [w:] Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz praktyczny z orzecnictwem, dr Paweł Czarnecki, dr Piotr Grzebyk, dr Anna Reda-Ciszewska, Barbara, 2019, komentarz do art. 19 u.z.z.: „pewne wątpliwości powstają w odniesieniu do aktów prawa miejscowego [J.H. Szlachetko, Udział podmiotów spoza sytemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego, Sopot 2016; D. Książek, w: K.W. Baran (red.),

Zbiorowe prawo, 2016, kom. do art. 19]. Taki rodzaj aktów prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym podlega opiniowaniu w trybie i na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 ZwZawU.”. Przytoczona Autorka w cytowanej publikacji wskazuje dalej, że „uchwała o zamiarze likwidacji szkoły publicznej z pewnością nie jest aktem zawierającym normy abstrakcyjne i generalnie obowiązujące, gdyż jest to akt stanowiący swego rodzaju informację o zamiarze podjęcia określonych działań o charakterze zewnętrznym. Tym samym uchwała taka nie może być uznana jedynie za akt o charakterze wewnętrznym, a skoro stanowi ona podstawę do podjęcia obowiązkowych czynności skierowanych do nieoznaczonego kręgu podmiotów spoza administracji samorządowej, to nie może być uznana jedynie za akt o charakterze

wewnętrznym, który nie podlega opiniowaniu. Zarówno uchwały o zamiarze likwidacji szkoły, jak i o likwidacji placówki, mają charakter aktów prawnych sensu largo i nie istnieje żadna przyczyna przemawiająca za nadawaniem im węższego znaczenia. Skoro bowiem przedmiotem obu typów uchwał jest kwestia likwidacji konkretnej szkoły, to taka likwidacja musi być uznana za sprawę objętą wymogiem zasięgnięcia opinii właściwych związków zawodowych (wyr. NSA z 23.2.2011 r., I OSK 2027/10, Legalis). Z kolei w innym wyroku zaprezentowano stanowisko, że uchwała o zamiarze likwidacji szkoły jest typem aktu prawnego stanowiącym szczególnego rodzaju informację o zamiarze podjęcia działań, które mają charakter zewnętrzny, gdyż stanowi podstawę do dalszych działań, skierowanych do podmiotów „na zewnątrz” aparatu administracji samorządowej zmierzających do likwidacji szkoły i dokonania powiadomień oraz uzyskania wymaganej prawem opinii. Uchwała o zamiarze likwidacji szkoły nie może być zatem uznana za akt o charakterze jedynie wewnętrznym (organizacyjnym). Jej podjęcie stanowi bowiem niezbędną w procesie likwidacji szkoły publicznej formalnoprawną przesłankę takiej likwidacji. W doktrynie tego rodzaju akty określa się mianem „intencyjnych” (wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13.7.2011 r., II SA/Go 309/11, Legalis)”. W drodze analogii uwagi dotyczące likwidacji szkoły w pełni odnoszą się do likwidacji SPZOZ w Seceminie. Podkreślić bowiem należy, że przedmiotowa uchwała nie jest aktem o charakterze wewnętrznym i stanowi podstawę do kolejnych działań, których adresatami są podmioty znajdujące się „na zewnątrz” aparatu administracji samorządowej zmierzających do likwidacji placówki. W związku z tym zasięgnięcie opinii związku zawodowego w trybie art. 19 u.z.z. jest w niniejszym przypadku konieczne i zasadne, co potwierdza przytoczone powyżej orzecznictwo i doktryna prawa.

Analogiczne stanowisko jak Wojewoda Świętokrzyski w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym zajął Wojewoda Łódzki w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 20 stycznia 2016 r., PNK-I.4131.666.2015 w którym stwierdził, że: „zarówno uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły, jak i uchwałę w sprawie likwidacji szkoły można uznać za akt generalny, przy czym pierwsza z uchwał będzie nienormatywnym aktem generalnym, a druga aktem generalnym normatywnym. Tym samym uchwała o likwidacji jest jednocześnie aktem prawa miejscowego. Pominięcie przesłania projektu uchwały do wszystkich reprezentatywnych organizacji związkowych stanowi naruszenie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1881)”. Natomiast Wojewoda Małopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 29 kwietnia 2015 r. WN-II.4131.1.11.2015 uznał, że: „wprowadzie opinia Związku Nauczycielstwa Polskiego nie ma charakteru wiążącego, jednakże podjęcie uchwały bez uzyskania wymaganej opinii, przed upływem okresu przewidzianego przez przepisy prawa na jej wyrażenie, skutkuje istotnym naruszeniem procedury podejmowania uchwały w sprawie likwidacji szkoły”. Z kolei w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego z dnia 7 listopada 2011 r., NK-N.4131.522.2011.AS2 stwierdzono, że: „1. Podjęcie uchwały w sprawie likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, powinno zostać poprzedzone przeprowadzeniem procedury konsultacyjnej według art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. 2001 r., Nr 79, poz. 854 ze zm.). 2. Zważywszy na to, że udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, przypadek, w którym świadomie i celowo pominięto w opiniowaniu projektu uchwały organu województwa związki zawodowe, nie może być potraktowany inaczej jak tylko jako naruszenie prawa istotne, a więc dające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały i wyeliminowanie jej z obrotu prawnego”.

Stanowisko zawarte w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Gliwicach z dnia 27 maja 2014 r., IV SA/Gl 736/13 w którym stwierdzono, że: „związki zawodowe są powołane do reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy (art. 1 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych), a likwidacja szkoły wpływa na stosunki prawne nauczycieli zlikwidowanej szkoły w zakresie ich zatrudnienia (rozwiązanie stosunku pracy bądź zatrudnienia ich w innych szkołach). W tej sytuacji należy uznać, że organizacja związkowa ma interes prawny w zaskarżeniu uchwały w sprawie likwidacji szkoły”. Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Bydgoszczy z dnia 28 maja 2013 r., II SA/Bd 1245/12 wskazano, że: „1. Uchwała organu samorządu terytorialnego dotycząca utworzenia, przekształcenia i likwidacji zakładu opieki zdrowotnej jest aktem prawa miejscowego. 2. Podstawą interesu prawnego związku zawodowego w zaskarżaniu uchwały może być tylko art. 19 ust. 1 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 167) – tj. jedynie w granicach naruszenia prawa związku do opiniowania danego projektu aktu prawnego”. Istotny w świetle stanu faktycznego i prawnego niniejszej sprawy jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2066/11: „1. Likwidacja zakładu pracy i powierzenie zadań publicznych dotychczas przez ten zakład wykonywanych spółce niepublicznej nieistniejącej w dacie podejmowania uchwały musi być uznana za sprawę w całości mieszczącą się w ramach zadań ustawowych związków zawodowych. 2. W sytuacji gdy wyraźny przepis ustawy nakazuje zapewnienie

dalszego, nieprzerwanego świadczenia usług zdrowotnych to, niezależnie od przyczyn takiej sytuacji, nie można uznać, że ten warunek prawny jest spełniony gdy podmiot, który ma wykonywać te usługi jeszcze nie istnieje, nie jest zawarta umowa dzierżawy czy najmu składników mienia likwidowanego zoz i gdy jedynie takie przyszłe umowy mają stanowić zabezpieczenie wykonywania zadań likwidowanego zoz”. Z orzeczenia tego należy wynika, że przedmiotowa uchwała powinna zostać poddana zaopiniowaniu przez związek zawodowy, co należy do jego zadań ustawowych. Brak zasięgnięcia opinii reprezentatywnej organizacji związkowej stanowi naruszenie art. 19 ust. 1 i 2 u.z.z. Warto zaznaczyć, że w wyroku NSA z dnia 29 stycznia 2010 r., I OSK 1563/09 stwierdzono wyraźnie, że: „uchwała o zamiarze likwidacji szkoły nie jest "aktem prawnym", o jakim mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, lecz aktem indywidualnym, dlatego też nie istnieje po stronie organu gminy obowiązek opiniowania określony w przepisie art. 19 ust. 1 i 2 tej ustawy”. Wyrok ten w drodze analogii znajduje w pełni zastosowanie do przedmiotowej uchwały.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Agata Katarzyna Wojtyszek