



WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 19 października 2023 r.

P-1.4131.366.2023.AA

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 kulturalnej<sup>1</sup>, 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.

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

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 zawodowych<sup>2</sup>. 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 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*.

Za reprezentatywne organizacje związkowe - w myśl art. 23 ust. 2 i ust. 3 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego<sup>3</sup> - 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. 1<sup>1</sup> 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 społecznych 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

---

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

<sup>3</sup> 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.).

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 uchylenie się organu od zasięgnięcia opinii związku zawodowego o projekcie aktu prawnego odnoszącego się do działalności związku zawodowego, stanowi naruszenie prawa<sup>4</sup>.*

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 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*

---

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

*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 pominięto w opiniowaniu projektu uchwały organu gminy związku 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.

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

Mateusz Wagemann

Otrzymują:

1. Rada Gminy Bierzwnik,
2. a.a.