



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 02-02-2021

Znak: PNK.I.4130.11.2021

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713, 1378) stwierdza się nieważność zarządzenia nr 418/2020 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie określenia sposobu ustalenia liczby etatów pracowników administracji i obsługi w przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Miasto Kielce do celów kalkulacji planów finansowych tych jednostek w całości.

Uzasadnienie

Do Wojewody Świętokrzyskiego wpłynęły pisma Ogólnopolskiego Międzybranżowego Związku Zawodowego RAZEM Zarządu Miejskiego w Kielcach i Ogólnopolskiego Międzybranżowego Związku Zawodowego RAZEM Zarządu Miejskiego w Skarżysku-Kamiennie zawierające zarzuty dotyczące tego, że w/w zarządzenie spełnia przesłanki uzasadniające uznanie za akt prawny o charakterze generalnym, który powinien podlegać zaopiniowaniu przez związek zawodowy, a jego wydanie, w ocenie skarżących, zostało dokonane z naruszeniem art. 19 ust. 2 i art. 6, 7 ust. 1 i art. 8 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 263).

Zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 263) 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 art. 1 ust. 1 tej ustawy wynika zaś, że do tych zadań należy zaliczyć reprezentację i obronę praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy. W/w zarządzenie nr 418/2020 Prezydenta Miasta Kielce reguluje sposób ustalenia liczby etatów w przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Miasto Kielce, a w § 3 ust. 1 dyrektorzy tych jednostek organizacyjnych zostali zobowiązani do dokonywania corocznie, ze skutkiem na dzień 1 stycznia każdego roku budżetowego, aktualizacji stanu

zatrudnienia zgodnie z tym zarządzeniem, biorąc pod uwagę stan ustalony na dzień 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy.

Z analizy zawartej w uzasadnieniu wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 332/05, orzeczenia.nsa.gov.pl i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2013 r., II SA/Wa 92/13 za Legalis wynika, że formy działania administracji publicznej można podzielić na czynności prawne i faktyczne, w ramach pierwszej grupy da się wyróżnić akty generalne i akty indywidualne, do aktów generalnych w układzie zewnętrznym zalicza się przepisy powszechnie obowiązujące, a w układzie wewnętrznym: instrukcje, zarządzenia wewnętrzne, regulaminy, których cechą jest regulacja ogólna, nie skierowana na indywidualnie oznaczoną sytuację prawną, zaś akty indywidualne w sferze wewnętrznej stanowią akty kierowane do podległych jednostek organizacyjnych i podległych pracowników, mogące przybierać postać regulacji organizacyjnych, czy polecenia służbowego. Powyższa klasyfikacja uzasadnia wniosek, że, jak wskazano, pojęcie aktu prawnego należy odnosić do aktów generalnych, a w konsekwencji stwierdzić, że wymóg konsultacji z reprezentatywną organizacją związkową dotyczy podejmowania uchwał i zarządzeń o charakterze aktu generalnego. Pojęcie aktu prawnego w znaczeniu użytym w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem źródeł prawa powszechnie obowiązującego w znaczeniu użytym w art. 87 Konstytucji RP, a w odniesieniu do aktów pochodzących od organów jednostek samorządu terytorialnego nie ma podstaw, aby ograniczać zakres jego stosowania jedynie do aktów prawa miejscowego. Pośrednio za takim rozumieniem pojęcia aktu prawnego, w znaczeniu użytym w art. 19 ust. 2 w/w ustawy, przemawia teza zawarta w uchwale Naczelny Sąd Administracyjny z dnia 29 listopada 2010 r., I OPS 2/10, orzeczenia.nsa.gov.pl, wskazanej również w piśmie Prezydenta Miast Kielce z dnia 29 grudnia 2020 r., w której przyjęto, że nawet uchwała o zamiarze likwidacji szkoły lub uchwała o likwidacji szkoły, podjęte na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, pomimo, że akty tego typu niewątpliwie dotyczą konkretnej jednostki organizacyjnej, mogą stanowić akty prawne objęte opiniowaniem przez odpowiednie władze statutowe związku zawodowego na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, a akt indywidualny, który pośrednio wpływa na interes zawodowy i socjalny określonej grupy ludzi pracy może być przedmiotem zaskarżenia na podstawie przepisów prawa we właściwym trybie (por. w/w wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2005 r.).

Wymienione w art. 1 ust. 1 w/w ustawy zadania związki zawodowe wykonują poprzez współdziałanie w procesie stanowienia aktów prawnych oraz obronę interesów pracowników w indywidualnych sprawach. Pierwsza z tych form realizacji zadań realizowana jest w drodze przedstawiania opinii dotyczących aktów prawnych o charakterze generalnym, wywołujących

skutki w zakresie praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy i dotyczących nieokreślonej grupy osób. Przedmiotowe zarządzenie nr 418/2020 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 19 listopada 2020 r. ma charakter aktu generalnego, gdyż, z wyjątkiem jednostek wymienionych w § 4, jest adresowane do wszystkich przedszkoli, szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez Miasto Kielce, przy czym nie wynika z niego, aby miało ono się odnosić jedynie do jednostek aktualnie istniejących, a jak wynika z nadesłanych wyjaśnień Prezydenta Miasta Kielce, wprowadzenie w życie regulacji zawartych w tym zarządzeniu spowoduje konkretne skutki w zakresie zatrudnienia pracowników szkół i placówek oświatowych, a więc w sferze należącej do zadań związków zawodowych. Powyższe uzasadnia pogląd, że organ wydający to zarządzenie miał obowiązek uzyskania opinii, o której mowa w art. 19 ust. 2 w/w ustawy, zaniechanie dopełnienia którego to obowiązku stanowi istotne naruszenie prawa biorąc pod uwagę, że zwrócenie się do reprezentacyjnej (-ych) organizacji związkowej (-ych) stanowi konieczny element, poprzedzający wydanie w/w aktu prawnego, naruszenie którego to obowiązku uzasadnia stwierdzenie jego nieważności w całości, jako że stwierdzenie nieważności jedynie w części na tej podstawie nie byłoby możliwe.

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.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1611213.4097100.4889197
Nazwa dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze.pdf
Tytuł dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.11.2021
Data dokumentu	2021-02-02
Skrót dokumentu	963E46DB87FAEEEA27B5477487EF18420DC4E02E
Wersja dokumentu	1.5
Data podpisu	2021-02-02 10:01:12
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.102.6.6.33866

Data wydruku: 2021-02-04

Autor wydruku: Antoszevska-Mazur Izabela (Starszy Inspektor)