

O problemach związanych z opiniowaniem przez związki zawodowe założeń albo projektów aktów prawnych stanowionych przez organy gminy

Wstęp

Jak stanowi art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych¹, organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego², ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy. Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.z.z. organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami albo projektami 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

¹ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1881), dalej: u.z.z.

² Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. poz. 1240 ze zm.).

termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. Natomiast art. 19 ust. 2¹ u.z.z. stanowi, że założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego przekazują również na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez właściwy organ statutowy związku, nie później niż w dniu ich doręczenia na piśmie. Artykuł 19 ust. 3 u.z.z. stanowi zaś, że w razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku właściwy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego informuje o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska. W razie rozbieżności stanowisk związek może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego³.

Przedmiotowe przepisy określają procedurę konsultowania założeń albo projektów aktów prawnych ze związkami zawodowymi, w szczególności nakładając obowiązki na organy jednostek samorządu terytorialnego. Użyte przez ustawodawcę sformułowania wydają się mieć charakter niedookreślony, a także nie są powiązane z wyrażeniami określającymi zadania i kompetencje organów samorządu terytorialnego, w tym organów gminy. Powstaje pytanie o zasadność obecnej konstrukcji przedmiotowej regulacji. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wyników analizy omawianych przepisów w kontekście pytania: czy użycie przez ustawodawcę wyrażen niedookreślonych należy uznać za celowe i uzasadnione, czy należy je traktować w kategoriach błędu legislacyjnego⁴.

³ Przy czym samorząd terytorialny nie ma własnych komisji w ścisłym tego słowa znaczeniu. Komisje funkcjonują natomiast przy organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten można zatem rozumieć w ten sposób, że przedstawiciele związków zawodowych mogą przedstawić opinię organowi stanowiącemu danej jednostki, który dopiero dalej mógłby przekazać ją do szczegółowego opracowania przez odpowiednią komisję.

⁴ Należy przy tym podkreślić, że celem niniejszego opracowania jest analiza wykorzystanych przez ustawodawcę narzędzi legislacyjnych z punktu widzenia jakości i zasadności ich zastosowania. Kryteria takiej oceny można odnaleźć w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283), choć stanowią one jedynie próbę odzwierciedlenia konstytucyjnej zasady przyzwoitej legislacji. Założenie to pozwala na ominięcie klasycznego sporu o charakter założenia „racjonalnego prawodawcy” w typowych

Dla zrealizowania postawionych celów wykorzystana została koncepcja derywacyjna wykładni prawa⁵. Pomocniczo wykorzystane zostało piśmiennictwo prawnicze, a także orzecznictwo sądów administracyjnych.

1. Zakres obowiązku konsultowania ze związkami zawodowymi

Ustalenie zakresu omawianego obowiązku wiąże się z dwoma istotnymi problemami. Po pierwsze, ustawodawca nie określił na gruncie u.z.z., czym są „akty prawne”, których założenia lub projekty miałyby być konsultowane ze związkami zawodowymi. Po drugie, zakres zadań związków zawodowych nie jest skorelowany z zakresem zadań samorządu gminnego (a tym bardziej z zakresem kompetencji prawotwórczych wykonywanych przez jego organy). Niemożliwe wydaje się zatem proste powiązanie zakresu zainteresowania związków zawodowych z konkretnymi upoważnieniami do wydawania zarządzeń lub uchwał przez organy gminy. Aby podjąć się oceny obowiązującej regulacji, konieczne jest zatem podjęcie refleksji nad charakterem nieostrości⁶

badaniach dogmatycznoprawnych. Przykładem przepisu „Zasad techniki prawodawczej”, który może służyć ocenie analizowanej regulacji, jest § 25 ust. 1, zgodnie z którym przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

⁵ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017, s. 76–77, 199 i n.; idem, *Derywacyjna koncepcja wykładni jako koncepcja zintegrowana*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 3, s. 93 i n.

⁶ Za M. Zielińskim pod pojęciem niedookreśloności zwrotu „rozumie się to, że jakiś zwrot będący nazwą ma nieokreśloną, niewyraźną treść”. Autor stwierdza, iż „w relacji do jakiejś osoby niewyraźność polega na tym, że osoba ta nie potrafi wskazać pełnego zespołu cech składających się na treść danego zwrotu”, natomiast w relacji do języka „niedookreśloność polega na tym, iż treść słownikowa danego zwrotu jest niepełna, a nie stanowi zarazem zespołu konstytutywnego cech [...] lub też stanowi zespół konstytutywny cech, ale któraś z cech tego zespołu jest niediagnostyczna (tj. tak określona, że trudno stwierdzić, czy da się ją przypisać jakiemuś przedmiotowi, czy nie)”. Natomiast nieostrość nazw „polega na tym, że mimo zapoznania się z cechami danych przedmiotów nie o każdym z nich potrafimy orzec, czy jest on, czy nie jest desygnatem określonej nazwy, zatem czy wchodzi do jej aktualnego zakresu, czy nie wchodzi”. Nazwy

wynikającej z powyższych przepisów oraz ustalenie, czy ma ona charakter zamierzony i celowy⁷.

1.1. Pojęcie aktów prawnych w rozumieniu u.z.z.

Pojęcie aktów prawnych nie zostało zdefiniowane w art. 19 ust. 1 u.z.z., do którego odwołuje się art. 19 ust. 2¹ u.z.z., a ustawodawca nie zdecydował się na odesłanie do jakiegokolwiek definicji legalnej. W konsekwencji mamy do czynienia ze zwrotem niedookreślonym. Z jednej strony można by więc tu mówić o elastyczności pozwalającej związkom zawodowym na szeroką działalność o charakterze konsultacyjnym, z drugiej jednak rodzą się poważne wątpliwości odnośnie do rodzajów aktów organów gminy, które owym konsultacjom podlegają.

W doktrynie trwają spory w przedmiocie charakteru prawnego poszczególnych aktów wydawanych przez organy gminy. Jest to spowodowane m.in. niejasnymi kryteriami, którymi kieruje się ustawodawca przy określaniu charakteru niektórych z nich (np. określając je niekiedy jako akty prawa miejscowego, podczas gdy w tej samej ustawie zawarte są upoważnienia do wydawania innych aktów, również mających charakter prawa powszechnie obowiązującego, lecz bez określania ich wprost jako „akty prawa miejscowego”⁸) czy też wątpliwościami odnośnie do możliwości wydawania na podstawie określonych upoważnień aktów prywatno- albo publicznoprawnych⁹. Spory te zostały odnotowane również przez orzecznictwo¹⁰.

są nieostre na gruncie danego języka, jeżeli „są niedookreślone na gruncie słowników danego języka”. Por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 155, 157.

⁷ Ibidem, s. 160.

⁸ Por. K. Gawrońska, *Kompetencje rady gminy w zakresie zmiany uchwał dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Finanse Komunalne”, nr 12, 2013, pkt 2, SIP Lex.

⁹ Por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Kielcach z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. II SA/Ke 875/14, CBOSA.

¹⁰ Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w składzie siedmiu sędziów w uchwale z dnia 29 listopada 2010 r., I OPS 2/10, stwierdził: „Różnicowane podstawy prawne podejmowania przez organy samorządu terytorialnego uchwał od dawna są źródłem

Nie można również zignorować faktu, że na gruncie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych¹¹ (choćby biorąc pod uwagę sam jej tytuł) rozróżnia się akty normatywne i inne akty prawne. Nie sformułowano jednak żadnej definicji tych ostatnich. Można, co prawda, pomocniczo odwoływać się do zawartych w ustawie katalogów aktów podlegających publikacji, jednak walor poznawczy takiego działania jest ograniczony poprzez otwarty charakter omawianego wyczerpania¹².

Warto zauważyć ponadto, że pierwotnie¹³ art. 19 ust. 1 u.z.z. stanowił o konsultowaniu „założeń i projektów ustaw oraz aktów wykonawczych do tych ustaw w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych”. Logiczny wydaje się zatem wniosek, że pojęcie „aktów prawnych” obejmuje inny krąg przedmiotowy niż „ustawy oraz akty wykonawcze do tych ustaw”. Skoro te ostatnie niewątpliwie są aktami prawnymi, zasadne wydawać by się mogło, iż konieczne jest poszukiwanie także takich „aktów prawnych” organów samorządu gminnego, które nie są aktami prawa miejscowego. NSA w jednym z wyroków wskazał, że można przyjąć również inne rozumienie tej zmiany – odnoszące się do rozróżnienia aktów prawa miejscowego na wykonawcze oraz inne¹⁴. Sąd stwierdził, iż „Zmiana brzmienia art. 19 ust. 1 powołanej ustawy o związkach zawodowych przez wprowadzenie w miejsce «prawa opiniowania założeń i projektów ustaw oraz aktów wykonaw-

sporów w doktrynie, w praktyce organów nadzoru i w orzecznictwie sądowym, co do charakteru poszczególnych aktów, a zwłaszcza co do tego, czy mają charakter normatywny, czy też nie, czy są aktami o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, czy też aktami o charakterze indywidualnym, czy mają charakter zewnętrzny, czy też są aktami o charakterze wewnętrznym. Wątpliwości te powstają zarówno na gruncie niejasnych i różnicowanych podstaw stanowienia aktów prawa miejscowego w ustrojowych ustawach samorządowych, jak i na gruncie przepisów prawa materialnego”.

¹¹ Dz.U. z 2017 r., poz. 1523 ze zm., dalej: u.o.a.n.

¹² Na przykład zgodnie z art. 13 pkt 10 u.o.a.n. w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

¹³ Dz.U. z 1991 r., Nr 55, poz. 234.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2004 r., II SA/Wr 2027/03, CBOSA. Wykładnię tę potwierdził NSA w wyroku z dnia 7 grudnia 2005 r., II OSK 332/05, CBOSA, podkreślając niezbędność każdorazowego badania konieczności opiniowania danego aktu.

czych do tych ustaw», prawa opiniowania założeń i projektów aktów prawnych», nie może być interpretowana tak, że działalność uchwałodawcza rady gminy została objęta obowiązkiem konsultowania ze związkami zawodowymi. Pojęcie aktu prawnego jest pojęciem szerszym od aktu wykonawczego. W prawotwórczej działalności organów stanowiących samorządu terytorialnego nie wszystkie akty prawa miejscowego mają charakter aktu wykonawczego. Takiego charakteru nie mają przepisy porządkowe, które tworzą samoistną regulację prawną. I w tym zakresie obowiązek współdziałania został rozszerzony¹⁵. Nie jest natomiast przedmiotem kontrowersji, że „akty prawne” w rozumieniu art. 19 ust. 1 u.z.z. nie obejmują decyzji administracyjnych.

W konsekwencji ustalenie desygnatów pojęcia „akty prawne” na gruncie art. 19 ust. 1 u.z.z. jest powiązane z dwoma krzyżującymi się problemami: z ustaleniem, czy w jego zakres wchodzi akty wewnętrznie obowiązujące lub niektóre akty o charakterze przynajmniej częściowo indywidualnym¹⁶, oraz – pośrednio – z ustaleniem, które akty organów samorządu gminnego stanowią akty prawa miejscowego¹⁷.

¹⁵ Zob. również zestawienie zawarte w: J.H. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa przez organy samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016, SIP Lex, podrozdział 4.4.2.3.

¹⁶ Problem powiązania charakteru aktów podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego z pojęciem „akty prawne” w rozumieniu art. 19 u.z.z. dostrzeżono w piśmiennictwie. Zob. D. Książek, *Komentarz do art. 19 ustawy o związkach zawodowych*, [w:] K.W. Baran (red.), *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, SIP Lex.

¹⁷ Jedynie na marginesie wskazać można wyrażone w doktrynie wątpliwości odnośnie do tego, czy niekiedy akty prawa miejscowego mogą mieć charakter wewnętrznie obowiązujący – por. K. Ziemiński, *Trudności z ustaleniem relacji terminów „prawo miejscowe”, „prawo wewnętrznie obowiązujące” oraz „prawo wewnętrznie obowiązujące*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2018, s. 818–819. M. Kulesza wyróżniał niegdyś trzy rodzaje „przepisów gminnych”, jako całokształt prawotwórczej działalności gminy: (1) przepisy wydawane na podstawie upoważnień ustawowych (rozdzielając przepisy wykonawcze oraz lokalne przepisy administracyjne), (2) przepisy o charakterze statutowym, (3) przepisy porządkowe. Negatywnie odnosząc się do konstytucyjnej regulacji źródeł prawa, wskazywał potencjalne problemy z wykładnią przepisów o aktach prawa miejscowego oraz różne możliwości rozumienia tego ostatniego pojęcia. W kontekście rozważań nad charakterem aktów normatywnym i aktów generalnych można wskazać ponadto na publikację W. Chróścielewskiego, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994. Choć nie jest

Co prawda, nie ma wątpliwości, że wszystkie akty prawa miejscowego mieszczą się w pojęciu „akty prawne”, ale ustalenie, które z aktów gminy mają charakter prawa miejscowego, będzie niezbędne dla określenia konsekwencji związanych z niedopełnieniem obowiązku konsultacyjnego (o których mowa w punkcie trzecim niniejszego opracowania). Pojawia się również pytanie, czy aktem prawnym w rozumieniu u.z.z. może być jedynie akt będący źródłem prawa (czy też np. akt podjęty na podstawie prawnej zamieszczonej w statucie – jak stanowisko czy apel)¹⁸.

1.2. Zadania związków zawodowych a zakres działania gminy

Zgodnie z art. 4 i 6 u.z.z. do zadań związków zawodowych należy m.in.:

- reprezentowanie pracowników oraz innych osób wskazanych w art. 2 u.z.z., a także obrona ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych;
- współuczestniczenie w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku.

Również w tym przypadku ustawodawca posłużył się sformułowaniami o charakterze niedookreślonym, mającymi zapewnić szeroki zakres działania związków¹⁹.

Ustalenie zakresu zadań gminy jest kwestią o wiele bardziej skomplikowaną. Składają się nań przynajmniej zadania wskazane w ustawie o samorządzie gminnym²⁰ oraz ustawach szczegółowych. Podstawowy katalog zadań gminy określa art. 7 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do

to miejsce na rozwijanie powyższych (zróżnicowanych) zagadnień, warto zaznaczyć, że wzmacnia to tezę o konieczności możliwie precyzyjnego określania przepisów regulujących obowiązki konsultacyjne.

¹⁸ Zostanie to przeanalizowane w kolejnym punkcie opracowania.

¹⁹ Por. K.W. Baran, *Komentarz do art. 6 ustawy o związkach zawodowych*, [w:] K.W. Baran (red.), op. cit.

²⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.), dalej: u.s.g.

zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

1. ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
2. gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
3. wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
4. działalności w zakresie telekomunikacji;
5. lokalnego transportu zbiorowego;
6. ochrony zdrowia;
7. pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
8. wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
9. gminnego budownictwa mieszkaniowego;
10. edukacji publicznej;
11. kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
12. kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
13. targowisk i hal targowych;
14. zieleni gminnej i zadrzewień;
15. cmentarzy gminnych;
16. porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
17. utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
18. polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
19. wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
20. promocji gminy;

21. współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r., poz. 1817 i 1948 oraz z 2017 r., poz. 60 i 573);
22. współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Przegląd wyłącznie przykładowego katalogu zadań gminy pozwala na stwierdzenie, że potencjalnie duża część z nich może znaleźć się w kręgu zainteresowania związków zawodowych. Warunki pracy będą dotyczyć m.in. zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych tworzonych przez gminę (zarówno posiadających, jak i nieposiadających osobowości prawnej). Warunki bytu mogą być związane chociażby ze świadczeniem przez gminę usług z zakresu ochrony zdrowia, budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej czy nawet instalacji zaopatrzenia w wodę i kanalizację oraz dróg gminnych. Warunki wypoczynku będą wynikać m.in. z realizacji przez gminę zadań z zakresu sportu, rekreacji, kultury i opieki nad zabytkami.

Znaczna część zadań gminy ma charakter złożony, zadania związków zawodowych nie muszą więc pokrywać się z nimi w całości. Niemniej ustalenie owego „zakresu wspólnego” wymaga szczegółowej analizy konkretnych zadań, gdyż zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej²¹ dialog społeczny stanowi ważną zasadę funkcjonowania życia gospodarczego w Polsce oraz funkcjonowania państwa w ogólności²². Oczywiście, jest on równoważony innymi zasadami ustawy zasadniczej, ale nie upraszcza to procesu wykładni.

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

²² Por. M. Piechowiak, *Rozdział I. Rzeczpospolita*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, SIP Lex. Odpowiednio przeprowadzane konsultacje pozwalają również na uniknięcie konfliktów społecznych lub ich ograniczenie. Zob. G. Ninard, *Konsultacje ze związkami zawodowymi w procesie legislacyjnym organów samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 2, s. 118. Choćby z tych powodów wykładnia przepisów o zakresie działania związków zawodowych musi wiązać się z trudnym „ważeniem” poszczególnych wartości chronionych przepisami Konstytucji RP i ustaw.

W orzecznictwie oraz doktrynie podjęto próby zdekodowania zakresu krzyżujących się zadań samorządu gminnego oraz związków zawodowych²³. Jednakże również próba dookreślenia przedmiotowej kwestii związana jest z użyciem – być może nieodzwonnych w tym wypadku – wyrażen nieostrych, takich jak: bezpośredni związek z zadaniami związków zawodowych, w domyśle zapewne różny od pośredniego²⁴. Wiązą się one ze stosowaniem wykładni zwięzającej²⁵.

Również w analizowanym przypadku zastosowanie zwrotów nie-dookreślonych stanowi celowy zabieg ustawodawcy. Szerokie określenie zadań związków zawodowych, choć wydaje się mieć źródło w historii Polski, znajduje uzasadnienie także w obowiązującym stanie prawnym. Niemniej należy dostrzec związane z tym problemy interpretacyjne.

Próba skorzystania z kryterium zadań związków zawodowych dla wyliczenia aktów prawnych podlegających konsultacjom również nastrocza wielu trudności. Choć, przyjmując założenie racjonalnego prawodawcy, należy uznać, że jest to możliwe, w doktrynie wciąż sygnalizuje się wątpliwości w tym zakresie²⁶. Konsekwencją prób dokonania wykładni zwięzającej są w szczególności wyrażone w judykaturze tezy, że interesów pracowników (czyli domeny zadań związków zawodowych) mogą dotyczyć jedynie akty powszechnie obowiązujące – inaczej niż indywidualne akty organizacyjne²⁷. Niekiedy jednak także w aktach uznawanych co do zasady za indywidualne i organizacyjne mogą występować elementy prawa powszechnie obowiązującego²⁸. W takim ujęciu możliwe byłoby przyjęcie, że aktem prawnym w rozumieniu u.z.z. może być tylko taki akt, który jest źródłem prawa (a nie jest aktem prawnym jedynie formalnie, jak np. apel czy

²³ G. Ninard, *op. cit.*, s. 116–123.

²⁴ *Ibidem*, s. 119.

²⁵ *Ibidem*, s. 121.

²⁶ D. Książek, *op. cit.*

²⁷ Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 4 października 2012 r., II SA/Ke 551/12, CBOSA.

²⁸ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 grudnia 2016 r., II SA/Go 782/16, CBOSA, w którym sąd stwierdził, że uchwalenie aktu statutowego może wiązać się z naruszeniem praw osób trzecich względem gminy.

stanowisko organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego). Prowadziłoby to do wniosku, że dla zrealizowania obowiązku wynikającego z art. 19 u.z.z. konieczne jest analizowanie każdego aktu organów jednostek samorządu terytorialnego pod kątem występowania jakichkolwiek norm, które mogłyby określać prawa lub obowiązki pracowników.

2. Konsekwencje uchylenia się od obowiązku konsultowania

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, akty prawne, których założenia albo projekty muszą być poddane opiniowaniu przez związki zawodowe, mogą mieć charakter prawa zarówno wewnętrznie, jak i powszechnie obowiązującego. Będą zatem stanowione albo w formie uchwały (w przypadku gdy wydaje je rady gminy) albo w formie zarządzeń (gdy wydaje je wójt, burmistrz albo prezydent miasta).

Do tego rodzaju aktów będą miały zastosowanie przepisy art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, oraz art. 94 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1 u.s.g. albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Ustawodawca przewidział zatem odmienne zasady kwestionowania zgodności z prawem dla aktów prawa wewnętrznego obowiązującego oraz dla aktów prawa miejscowego. Te pierwsze mogą być kwestionowane najwyżej do upływu jednego roku od dnia ich podjęcia, natomiast akty prawa miejscowego – bez względu na czas, który upłynął od ich podjęcia.

Takie rozwiązanie rodzi istotne konsekwencje. O ile naruszenie obowiązku konsultowania założeń albo projektów aktów prawa wewnętrznego może spowodować stwierdzenie nieważności aktu w określonym czasie (stosunkowo krótkim), o tyle w przypadku aktów prawa miejscowego może nastąpić to w nieograniczonym odstępie czasu od ich wydawania (np. kilkunastu lat).

Należy zatem podjąć się określenia konsekwencji, jakie mogą wypływać z niezrealizowania obowiązku nałożonego w art. 19 u.z.z. Nie zostały one bowiem określone ani w u.z.z., ani w u.s.g. W piśmiennictwie wskazuje się zasadniczo, że skutkiem niedopełnienia omawianego obowiązku jest nieważność danego aktu²⁹ (niekiedy stwierdza się zaś, że taka nieważność jedynie może zaistnieć³⁰). Brak jednak jasnych kryteriów, które umożliwiałyby dookreślenie, w którym przypadku dane naruszenie miałyby stanowić istotne naruszenie prawa, a w których jedynie nieistotne. T. Kuczyński stwierdził, że należy przyjąć domniemanie „istotności” naruszenia prawa w sytuacji uchylenia się organu od obowiązku konsultacji ze związkami zawodowymi³¹. Prowadzi to do wniosku, że przynajmniej co do zasady konsekwencją zaniechania przedstawienia projektów albo założeń aktów prawnych do opiniowania przez związki zawodowe będzie nieważność podjętych uchwał albo zarządzeń³². Jest to zatem skutek zbliżony do skutku zaniechania innych prawnych obowiązków opiniowania, związanych np. ze stanowieniem aktów prawa miejscowego przez organy gminy³³.

²⁹ Por. K.W. Baran, *Art. 6 ustawy o związkach zawodowych*, [w:] K.W. Baran (red.), op. cit.; G. Ninard, op. cit., s. 133.

³⁰ J. Żołyński, *Art. 19. Opiniowanie aktów prawnych*, [w:] idem, *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz*, Warszawa 2014, SIP Lex; G. Orłowski, *Art. 19. Opiniowanie projektów aktów prawnych*, [w:] J. Wratny, K. Walczak (red.), *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2009, SIP Legalis; D. Dąbek, *Wymogi proceduralne aktów prawa miejscowego*, [w:] eadem, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, SIP Lex.

³¹ T. Kuczyński, *Glosa do uchwały SN z dnia 17 czerwca 1993 r., I PZP 2/93, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1994, nr 9*, SIP Lex.

³² Należy przy tym zaznaczyć, że w doktrynie wypracowano stanowisko, zgodnie z którym aktom prawa miejscowego przysługuje domniemanie legalności i ważności. Zob. M. Kamiński, *Koncepcja nieważności aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w polskich ustawach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 5, s. 56–57.

³³ A. Matan, *Art. 89*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, SIP Lex; P. Chmielnicki, *Art. 89*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, SIP Lex. Stanowisko odnośnie do nieważności aktów podjętych bez wymaganego prawem współdziałania niuansuje w szczególności K. Jaroszyński, *Art. 89 [Nieważność rozstrzygnięcia]*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 728–729.

Choć nie można bezwarunkowo stwierdzić, że każde niezrealizowanie obowiązku przedłożenia założeń albo projektów aktu prawa miejscowego do opiniowania przez związki zawodowe musi wiązać się z istotnym naruszeniem prawa, to ryzyko stwierdzenia nieważności jest istotne (albo – jak stwierdził T. Kuczyński – należy przyjąć domniemanie nieważności takiego aktu).

3. Próba oceny obowiązującej regulacji

Jak już ustalono, zarówno pojęcie „akty prawne”, jak i pojęcia, za pomocą których ustawodawca uregulował zakres zadań związków zawodowych, mają charakter pojęć nieostrych. Jest to typowa technika stosowana w przypadku konieczności zapewnienia elastyczności w stosowaniu przepisów (w analizowanym wypadku np. ze względu na konstytucyjne zasady dialogu społecznego)³⁴. Jednakże – jak już również wspomniano – zastosowanie zwrotów nieostrych może być zamierzone przez ustawodawcę albo zostać uznane za błąd ustawodawcy.

Wydaje się, iż w analizowanej sprawie mamy do czynienia z błędem ustawodawcy odnoszącym się do regulacji w całości, a nie do jej poszczególnych elementów. Należy podkreślić, że samo zastosowanie zwrotów nieostrych przy określaniu zakresu zadań związków zawodowych oraz aktów objętych obowiązkiem opiniowania może być uznane za uzasadnione ze względu na niezbędną elastyczność. Wątpliwości pojawiają się jednak przy odkodowaniu normy określającej skutek niezapiniowania w przypadku aktów prawa miejscowego – jest nim bowiem co do zasady nieważność danego aktu, która może zostać stwierdzona nawet wiele lat po podjęciu.

Biorąc pod uwagę brak konsensusu co do charakteru prawnego wielu aktów podejmowanych przez organy gminy, należy stwierdzić, że w omawianej sytuacji występuje wiele wzajemnie na siebie oddziałujących zwrotów nieostrych: (1) „akty prawne”; (2) zwroty określające zadania związków zawodowych; (3) „akty prawa miejscowego”.

³⁴ M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 161.

W sytuacji, w której dokonanie wykładni wymaga uwzględnienia wszystkich tych sformułowań jednocześnie, dochodzi do niekorzystnego krzyżowania się wielu zwrotów nieostrych. Możliwość nieograniczonego w czasie kwestionowania niektórych aktów organów gminy ze względu na brak przeprowadzenia odpowiedniej procedury konsultacyjnej wydaje się nieuzasadnionym naruszeniem zasady bezpieczeństwa prawnego. Nieważność aktu jest bowiem równoznaczna z brakiem podstawy do czynności dokonywanych na jego podstawie. Jest to szczególnie istotne w przypadku aktów będących podstawą wydatkowania środków publicznych. Zasada dialogu społecznego nie wydaje się uzasadniać wyprowadzania tak daleko idących konsekwencji w sytuacji niejasności kryteriów determinujących zasadność poddawania określonych aktów opiniowaniu.

Nie można wykluczyć, że w przyszłości pod pojęciem „aktów prawnych” związanych z zadaniami związków zawodowych mogą być rozumiane również takie akty, które obecnie nie są poddawane pod opiniowanie (ze względu na niezainteresowanie związków lub praktykę samorządową). Ani brak zainteresowania związków, ani praktyka nie może decydować o ważności aktu prawa miejscowego. Jeżeli zatem w przyszłości doszłoby do zakwestionowania w postępowaniu sądowym ważności nowego rodzaju aktu, to konsekwencją mogłoby być istotne naruszenie bezpieczeństwa prawnego.

Podsumowanie

Dokonana analiza pozwala wyprowadzić wniosek, że istnieją uzasadnione przesłanki korekty obowiązującego stanu prawnego w zakresie opiniowania aktów prawnych organów gminy przez związki zawodowe. Choć w założeniach jest to procedura zgodna z wartościami chronionymi przez Konstytucję RP, to jej konstrukcja prowadzi do zaburzenia bezpieczeństwa prawnego w stopniu nieproporcjonalnym do potencjalnych korzyści, jakie płyną z jej przestrzegania. Brak jasnego określenia sankcji za niedopełnienie obowiązku konsultacji w połączeniu z niesprecyzowanym zbiorem desygnatów pojęcia „akty prawne” oraz nieograniczoną w czasie możliwością stwierdzenia

nieważności aktów prawa miejscowego uzasadnia wysunięcie postulatów *de lege ferenda*. W szczególności ustawodawca powinien rozważyć wprowadzenie limitu czasowego, w którym może zostać orzeczone stwierdzenie ich nieważności ze względu na brak albo wadliwe przeprowadzenie konsultacji ze związkami zawodowymi.

Wzmiankowane rozwiązanie pozwalałoby na utrzymanie dotychczasowego kształtu analizowanej regulacji, a więc również użytych zwrotów niedookreślonych – z jednej strony zapewniałoby możliwość racjonalnej realizacji swoich zadań przez związki zawodowe (poprzez elastycznie uregulowany zakres zadań oraz wciąż istniejącą możliwość stwierdzenia nieważności aktu wydanego wbrew obowiązkom konsultacyjnym), z drugiej zaś przyczyniałoby się do zwiększenia stanu bezpieczeństwa prawnego (poprzez uniemożliwienie stwierdzenia nieważności aktu w momencie, w którym skutki tego działania mogłyby być uznane za niepożądane i nieproporcjonalne względem korzyści, które mogłyby wynikać z prawidłowo przeprowadzonych konsultacji).

About problems related to the opinion of trade unions on the assumptions or bills to be enacted by the commune authorities

Summary

The article discusses the scope of the obligation to submit assumptions to or drafts of legal acts of commune authorities for the opinion of trade unions. These provisions are built largely from terms that are not specified. The author questions the desirability of the wording used by the legislator, bearing in mind the controversies connected with its interpretation that appear in the doctrine and jurisprudence. As a result of theses raised, the *de lege ferenda* proposals are presented.