



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 grudnia 2012 r.

Poz. 4962

WYROK NR SYGN. AKT I OSK 489/12 NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 27 czerwca 2012 r.

Naczelny Sąd Administracyjny
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA
Sędzia NSA
Sędzia del. NSA
Protokolant

Jan Paweł Tarno (spr.)
Monika Nowicka
Zygmunt Zgierski
starszy sekretarz sądowy Kamil Weretyński

po rozpoznaniu w dniu 27 czerwca 2012 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Prezydenta Miasta Świdnicy
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 22 listopada 2011 r. sygn. akt IV SA/Wr 702/11
w sprawie ze skargi Prezydenta Miasta Świdnicy
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego
z dnia 10 sierpnia 2011 r. nr NK-N.4131.352.2011.AS2-3
w przedmiocie stwierdzenia nieważności zarządzenia nr 0050-136/2011 Prezydenta Miasta Świdnicy z dnia 31
maja 2011 r. w sprawie zapewnienia obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej w jednostkach
oświatowych prowadzonych przez Gminę Miasto Świdnica

- 1. Uchyła zaskarżony wyrok oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10 sierpnia 2011 r. nr NK-N.4131.352.2011.AS2-3;**
- 2. Zasądza od Wojewody Dolnośląskiego na rzecz Prezydenta Miasta Świdnicy kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z 22 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 702/11 oddalił skargę Prezydenta Miasta Świdnicy na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 10 sierpnia 2011 r. nr NK-N.4131.352.2011.AS2-3 w przedmiocie stwierdzenia nieważności zarządzenia nr 0050- 136/2011 Prezydenta Miasta Świdnicy z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie zapewnienia obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej w jednostkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Miasto Świdnica. W uzasadnieniu swego orzeczenia Sąd wskazał, że podstawą wydania przez Wojewodę Dolnośląskiego rozstrzygnięcia nadzorczego było uznanie, że ten akt prawny nie został przedstawiony do zaopiniowania związkom zawodowym, a tym samym nie poddany odpowiednim procedurom wynikającym z przepisów prawa. Niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa. Natomiast według skarżącego zakwestionowane zarządzenie jest aktem kierownictwa wewnętrznego, nie zawiera norm powszechnie obowiązujących i jest skierowane jedynie do podległych Prezydentowi Miasta kierownikom jednostek organizacyjnych, a zatem nie należy do aktów prawnych wymagających zaopiniowania związków zawodowych.

Zgodnie z art. 19 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.) organizacja związkowa reprezentatywna w rozumieniu ustawy z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080) ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniem związków zawodowych. Organy władzy i administracji państwowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami albo projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii, nie krótszy niż 30 dni. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia (ust. 2). Z przepisu tego wynika, że przedmiotem opinii związków zawodowych są założenia lub projekty tych aktów prawnych, które dotyczą zadań związków zawodowych.

Powstaje zatem pytanie, czy zaskarżona uchwała jest aktem prawnym. Nie jest to pojęcie zdefiniowane ani na płaszczyźnie prawnej ani w doktrynie, choć jest pojęciem prawnym występującym w ustawie z 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2005 r., Nr 190, poz. 1606 ze zm.). Niewątpliwie wszystkie uchwały samorządu terytorialnego są aktami prawnymi, wydawane są przez właściwe organy, wskazane ustawowo, na podstawie określonych przepisów materialnych i w trybie określonym ustawowo. Organy samorządu terytorialnego działają na podstawie i w granicach prawa. Sporne zarządzenie jest również aktem prawnym. Zostało ono wydane na podstawie art. 5 ust. 7 pkt 3 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Jednakże dla rozstrzygnięcia powstałego w niniejszej sprawie sporu istotne jest, jaki charakter ma omawiany akt prawny.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że o charakterze określonego aktu prawnego przesądza podstawa prawa tego aktu oraz przedmiot, który reguluje. Najczęściej stosowany podział to akty generalne i indywidualne, o charakterze indywidualno-organizacyjnym, akty o charakterze prawa wewnętrznego, akty intencyjne, o charakterze personalnym.

Zadania jakie powierzono związkom zawodowym określa ustawa o związkach zawodowych. Stanowi ona w art. 1, że jest to organizacja ludzi pracy powołana do reprezentowania ludzi pracy, ochrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych; związki reprezentują pracowników i inne osoby, o których mowa w art. 2 ustawy, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych jak i indywidualnych (art. 4). Mają prawo reprezentowania interesów pracowniczych na forum międzynarodowym (art. 5) oraz współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6). Rozważając powołaną kwestię Sąd podzielił pogląd wyrażony w uzasadnieniu uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 listopada 2010 r., I OPS 2/10: "Mając na względzie szeroki zakres pojęcia aktów prawnych przy ocenie, czy istnieje obowiązek przekazywania określonej uchwały do zaopiniowania organizacji związkowej w pierwszej kolejności należy zatem badać, czy jej przedmiot dotyczy spraw publicznych o istotnym znaczeniu społecznym i mieści się w zakresie działania związków zawodowych. Jeśli przedmiotem uchwały jest określone rozwiązanie organizacyjne o charakterze wewnętrznym, nie mające związku z zadaniami związków zawodowych, to nie ma obowiązku poddawania go opiniowania, jeśli natomiast zamierzone zmiany organizacyjne miałyby związek z zadaniami związków zawodowych i wywoływałyby skutki zewnętrzne to należy je poddać opiniowaniu".

Zwrócono również uwagę na tezę zawartą w uchwale Sądu Najwyższego z 17 czerwca 1993, I PZP 2/93, że „obowiązek zasięgnięcia przez organy samorządu terytorialnego opinii odpowiednich władz statutowych (...) dotyczy założeń lub projektów aktów wykonawczych do ustaw podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego w wykonaniu szczegółowej delegacji ustawowej, jeżeli treść tych aktów odnosi się wprost do przedmiotu działalności związków zawodowych, określonego w art. 1 ust. 1, 4, 6 tej ustawy. (...)”

Mając na uwadze powyższe wskazówki, treść art. 19 u.o.zw.z. i dokonując oceny przedmiotowego zarządzenia Sąd pierwszej instancji powtórzył, że zostało ono wydane w wykonaniu delegacji ustawowej, dotyczy bezpośrednio praw i obowiązków pracowniczych, gdyż jak wynika z pisma skarżących z 28 lipca 2011 r. nastąpi ograniczenie zatrudnienia, a co zatem idzie zwolnienia pracowników. W ocenie Sądu podjęte zarządzenie wywołuje nie tylko skutki wewnętrzne. Wprawdzie odczytywane wprost zmienia stan liczbowy osób zatrudnionych, ale w konsekwencji prowadzi do zmiany w funkcjonowaniu placówek oświaty. Zmiany te zatem mają charakter zewnętrzny. Daje to podstawę do uznania, że omawiany akt jest aktem, który po myśli art. 19 u.o.zw.z. powinien podlegać opiniowaniu. Skarżący nie wypełnił tego obowiązku, nie zapewnił udziału związku zawodowego w procesie legislacji. Zatem rażąco naruszył prawo. We wskazanych okolicznościach wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego znajduje uzasadnienie w przepisach prawa.

Powyższy wyrok zaskarżono w całości w drodze skargi kasacyjnej, zarzucając mu naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną jego wykładnię:

a) art. 19 ustawy o związkach zawodowych polegające na błędnym uznaniu, że Prezydent Miasta Świdnicy wydając zarządzenie nie wypełnił obowiązku wynikającego ze wskazanego przepisu, nie zapewniając udziału związku zawodowego w procesie legislacji, a nadto, że zarządzenie ma charakter „aktu prawnego”, mający charakter zewnętrzny (generalny);

b) art. 5 ust 7 pkt 3 i ust. 9 ustawy o systemie oświaty polegające na błędnym uznaniu, że Zarządzenie Prezydenta Miasta Świdnicy zostało wydane w wykonaniu delegacji ustawowej i dotyczy praw i obowiązków pracowniczych a zatem ma charakter zewnętrzny - generalny.

W związku z powyższymi naruszeniami prawa wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w całości i uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z 10 sierpnia 2011 r., Nr NK-N.4131.352.2011.AS2-3, a także o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że wbrew twierdzeniu Sądu sporne zarządzenie Prezydenta Miasta nie należy do kategorii aktów prawnych wymagających wcześniejszego zaopiniowania przez reprezentatywną organizację związkową. Ustęp 2 art. 19 ustawy o związkach zawodowych, stanowi, 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 dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Nie przedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia”.

Rozstrzygające znaczenie w zaistniałej sprawie ma wykładnia wskazanego zawartego w art. 19 ust. 2 pojęcia „akt prawny”. Jak trafnie zauważył to Sąd nie jest to pojęcie zdefiniowane ani na płaszczyźnie prawnej ani w doktrynie. Jednakże w orzecznictwie ugruntował się pogląd (np. wyrok WSA we Wrocławiu z 30 listopada 2003 r., II SA/Wr 1100/03), że za akt prawny można uznać akt o charakterze generalnym, nie indywidualnym. Dlatego też o tym czy zarządzenie ma charakter generalny, czy też indywidualny powinien decydować krąg podmiotów zainteresowanych jej funkcjonowaniem. Jeżeli jest to krąg bliżej nieokreślony to takie zarządzenie ma charakter generalny, powszechnie obowiązujący na danym terenie i posiadać będzie status przepisu prawa miejscowego. Natomiast, jeżeli krąg podmiotów zainteresowanych nie będzie wykraczał poza ramy struktur organizacyjnych danej gminy, będzie dotyczył tylko określonej grupy mieszkańców gminy, to taki akt będzie mógł być zakwalifikowany do grupy aktów organizacyjnych, nieposiadających waloru przepisu powszechnie obowiązującego. Taki też pogląd w wyroku z 9 grudnia 2005 r., II OSK 333/05 (LEX nr 228249) wyraził Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając, że: "pojęcie aktu prawnego użyte w przepisie art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych oznacza akt o charakterze generalnym, a nie indywidualnym". Błędne jest zatem stanowisko Sądu, że zarządzenie skarżącego ma

charakter aktu zewnętrznego (generalnego), skoro przedmiot jego regulacji mieści się w ramach struktur organizacyjnych gminy i posiada status aktu organizacyjnego.

W świetle art. 5 ust. 7 pkt 3 i ust. 9 ustawy o systemie oświaty Prezydent Miasta Świdnicy jako organ wykonawczy gminy, jest zobowiązany do zapewnienia obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkół, przedszkoli i placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Miasto Świdnica. Zgodnie z ust. 9 tego przepisu, w celu wykonywania zadań wymienionych w ust. 7, organy prowadzące szkoły i placówki mogą tworzyć jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek lub organizować wspólną obsługę administracyjną finansową i organizacyjną prowadzonych szkół i placówek, o której mowa w ust. 7 pkt 3. Zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły lub placówki oznacza, że organ prowadzący ma obowiązek zapewnić wykonywanie wszelkich czynności prawnych oraz faktycznych, w wyniku których podległa jednostka będzie posiadać organy lub pracowników zdolnych do zarządzania sprawami szkoły lub placówki. Przepis ten należy zatem rozumieć jako zobowiązanie organu prowadzącego do zorganizowania własnego aparatu pomocniczego w taki sposób, aby szkoła lub placówka oświatowa była w odpowiedni sposób obsługiwana. Nie budzi wątpliwości, że zarządzenie Prezydenta Miasta Świdnicy określa formę organizacyjną obsługi administracyjnej szkół, wprowadza własny aparat pomocniczy w tym limity liczebne osób zatrudnionych tak, aby jednostki mogły być w odpowiedni sposób obsługiwane i realizowały ustawowe zadania. Nie wywołuje to bezpośrednio skutku w funkcjonowaniu jednostki na zewnątrz. Jeżeli nawet przyjąć, że zarządzenie dotyczy wprost indywidualnych praw i obowiązków pracowniczych, to ewentualne ograniczenie bądź zwiększenie zatrudnienia pracowników administracyjnych jednostki leży w gestii pracodawcy (dyrektora jednostki), nie zaś Prezydenta Miasta. Ponadto, ratio legis przepisu art. 19 ustawy o związkach zawodowych sprowadza się do tego, aby stosowne organizacje związkowe mogły bronić zbiorowych interesów pracowniczych. Te bowiem ustawodawca wyraźnie różnicuje w stosunku do interesów indywidualnych, dla obrony których przewiduje inne szczególne formy obrony. Zatem, jako uzasadnione należy uznać twierdzenie, że zarządzenie Prezydenta Miasta jako wewnętrzny akt organizacyjny, którego adresatami są wyłącznie placówki, jako jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu akt, nie jest aktem o charakterze generalnym – zewnętrznym.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną wniesiono o jej oddalenie. Podniesiono w niej w szczególności, że organ administracji podziela w całości interpretację przepisów prawa zawartą w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

1. W myśl art. 174 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270) – zwanej dalej p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, albowiem według art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Związanie NSA podstawami skargi kasacyjnej wymaga prawidłowego ich określenia w samej skardze. Oznacza to konieczność powołania konkretnych przepisów prawa, którym – zdaniem skarżącego – uchybił sąd, określenia, jaką postać miało to naruszenie, uzasadnienia zarzutu ich naruszenia, a w razie zgłoszenia zarzutu naruszenia prawa procesowego – wykazania dodatkowo, że to wytknięte uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Kasacja nieodpowiadająca tym wymaganiom, pozbawiona konstytuujących ją elementów treściowych uniemożliwia sądowi ocenę jej zasadności. Ze względu na wymagania stawiane skardze kasacyjnej, usprawiedliwione zasadą związania Naczelnego Sądu Administracyjnego jej podstawami sporządzenie skargi kasacyjnej jest obwarowane przymusem adwokacko - radcowskim (art. 175 § 1 - 3 p.p.s.a.). Opiera się on na założeniu, że powierzenie czynności sporządzenia skargi kasacyjnej wykwalifikowanemu prawnikowi zapewni jej odpowiedni poziom merytoryczny i formalny, umożliwiając Sądowi II instancji dokonanie kontroli zaskarżonego orzeczenia.

2. Złożona w rozpatrywanej sprawie skarga kasacyjna odpowiada przedstawionym wymogom, zaś oba zarzuty naruszenia prawa materialnego przez błędną ich wykładnię są zasadne.

3. Myli się Sąd I instancji, kiedy stwierdza, że „Sporne zarządzenie jest również aktem prawnym. Zostało ono wydane na podstawie art. 5 ust. 7 pkt 3 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty”. Przytoczony przepis nie jest bowiem upoważnieniem ustawowym (delegacją ustawową) w rozumieniu art. 94 zd. 1 w zw. z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP, ponieważ nie spełnia wymagań zawartych w przytoczonych przepisach

Konstytucji. Przywołany przepis ustawy o systemie oświaty ustanawia odpowiedzialność organu prowadzącego szkołę lub placówkę za jej działalność oraz – w drodze enumeracji przykładowe – określa zadania tego organu w zakresie tej działalności. Nie ma natomiast w tym przepisie mowy o tym, w jakich prawnych formach działania organ prowadzący szkołę lub placówkę ma realizować te zadania. W konsekwencji uznać należy, że Prezydent Miasta Świdnicy był władny ustalić zasady obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej w jednostkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Miasto Świdnica w drodze aktu kierownictwa wewnętrznego, ponieważ wykonanie ustalonych zarządzeniem nr 0050- 136/2011 obowiązków powierzono dyrektorom jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu akt.

4. Powyższe stanowisko pozostaje w zgodzie z oceną prawną zawartą w uzasadnieniu uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 listopada 2010 r., I OPS 2/10, że o charakterze określonego aktu prawnego przesądza podstawa prawna tego aktu i regulowana przezeń materia. Jak wcześniej wykazano, podstawa prawna przedmiotowego zarządzenia nr 0050- 136/2011 nie jest delegacją ustawową upoważniającą Prezydenta Miasta Świdnicy do stanowienia przepisów prawa miejscowego w zakresie zapewnienia obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej w jednostkach oświatowych prowadzonych przez gminę. Z kolei zaś przedmiot tego zarządzenia przesądza o tym, że jest to akt o charakterze wewnętrznym. Nie można zatem podzielić stanowiska Sądu I instancji, że „wszystkie uchwały samorządu terytorialnego są aktami prawnymi”

5. Skoro przedmiotowe zarządzenie Prezydenta Miasta Świdnicy nie jest aktem prawa miejscowego, to nie podlega ono opiniowaniu w trybie i na zasadach określonych w art. 19 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. Zatem zarzut naruszenia tego ostatniego przepisu przez błędną wykładnię ma również usprawiedliwione podstawy.

6. Z tych względów i biorąc pod uwagę, że nie stwierdzono naruszeń przepisów postępowania pierwszoinstancyjnego, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, działając na podstawie art. 188 w zw. z art. 148 i art. 193 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skargę kasacyjną należało uwzględnić poprzez uchylenie zaskarżonego wyroku oraz rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z 10 sierpnia 2011 r., nr NK-N.4131.352.2011.AS2-3

7. O kosztach postępowania sądowego orzeczono na zasadzie art. 203 pkt 1 p.p.s.a.