

Otwock, 19 grudnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

ul. Jasna 2/4

00-013 Warszawa

Skarżący:

Organ: Rada Powiatu w Otwocku

ul. Górna 13

05-400 Otwock

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Na podstawie przepisu art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.) zwanej dalej „ppsa”, w odpowiedzi na skargę Pana _____ niniejszym wnoszę o:

- 1) oddalenie skargi w całości;
- 2) przeprowadzenie rozprawy w przedmiotowej sprawie.

UZASADNIENIE

Dnia 14 listopada 2019 r. Rada Powiatu w Otwocku działając na podstawie art. 12 pkt 8 lit. i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 511 z późn. zm.) w związku z art. 12 ust. 3 i 4 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 późn. zm.) podjęła uchwałę nr 98/XIII/19 w sprawie likwidacji Ogniska Wychowawczego „Świder” im. K. Lisieckiego „Dziadka” w Otwocku (dalej: „Uchwała”).

Pismem z dnia 2 grudnia 2019 r., doręczonym do Starostwa Powiatowego w Otwocku 4 grudnia 2019 r. Pan _____ wniósł skargę na ww. uchwałę Rady Powiatu w Otwocku.

Przedmiotowa skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

1. W ocenie organu art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

Zasadniczym przedmiotem sporu jest w niniejszej sprawie zagadnienie, czy w świetle obowiązującego prawa, projekt zaskarżonej uchwały podlegał obligatoryjnej konsultacji z organizacją związkową. Analizując powyższą kwestię należy podnieść, że prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych określone zostało w art. 19 ust. 1 i 2 przywołanej ustawy i przysługuje ono reprezentatywnej organizacji związkowej w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego. Uprawnieniu temu odpowiada istniejący po stronie organu władzy publicznej obowiązek kierowania założeń albo projektów aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku z określeniem terminu przedstawienia stosownej opinii, nie krótszego niż 30 dni.

Ratio legis przepisu art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych polega na umożliwieniu związkom zawodowym obrony zbiorowych interesów pracowniczych, które ustawodawca wyraźnie różnicuje w stosunku do interesów indywidualnych (por.: art. 4 ustawy o związkach zawodowych). Trzeba przy tym odnotować, że przedmiotowe uprawnienie organizacji związkowej odnosi się nie tylko do samych projektów aktów prawnych, lecz także ich założeń, które - co warto podkreślić - są opracowywane do projektów aktów generalnych a nie indywidualnych. Należy dodać, że spoczywający na organach samorządu terytorialnego obowiązek zasięgnięcia opinii związków zawodowych o założeniach albo projektach aktów prawnych rozciąga się tylko na te akty, które dotyczą określonego przedmiotu. Jest on wskazany w ustawie o związkach zawodowych przez generalne odesłanie, gdyż art. 19 ust. 1 wspomnianej regulacji stanowi o „*prawie opiniowania w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych*”, a te zostały wymienione w art. 1 ust. 1, art. 4 i 6 tej samej ustawy. Charakter tych zadań pozwala natomiast na sformułowanie wniosku, że chodzi o reprezentację i obronę praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy, obronę ich godności, interesów materialnych i moralnych, zbiorowych i indywidualnych, tworzenie korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku. Zadania te określone są tylko ogólnie, a bardziej szczegółowe ich scharakteryzowanie zawierają postanowienia statutowe związków zawodowych. Sprowadza się do tego, że aby odpowiednie organizacje związkowe mogły

bronić zbiorowych interesów pracowniczych ustawodawca wyraźnie różnicuje je w stosunku do interesów indywidualnych (zob. art. 4 ustawy o związkach zawodowych), dla obrony których przewiduje inne szczególne formy obrony (np. art. 29 ust. 2 tej samej ustawy). Nie bez znaczenia dla interpretacji art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych pozostaje też to, że ustawodawca stanowiąc o przedmiotowym uprawnieniu organizacji związkowej odnosi je nie tylko do samych projektów aktów prawnych, ale także ich założeń. Założenia zaś są opracowywane, co do zasady, do projektów aktów generalnych a nie indywidualnych.

Zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia w sprawie ma więc ocena charakteru prawnego uchwały stanowiącej przedmiot skargi. Trzeba bowiem podkreślić, że z brzmienia art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych wynika jednoznacznie, iż określony w tym przepisie obowiązek poddania projektu lub założenia konsultacjom związkowym odnosi się wyłącznie do aktów prawnych.

Z uwagi na brak definicji legalnej pojęcia „aktu prawnego” należy wywieść znaczenie tego pojęcia z dotychczasowego orzecznictwa sądowniczo administracyjnego. Aby dany akt mógł być zaliczony do „*aktów prawnych*”, o których mowa w przywołanej regulacji prawnej, musi on zawierać normy generalne skierowane do nieoznaczonego adresata oraz abstrakcyjne wskazujące na powtarzalny sposób zachowania się adresatów. Akt taki nie może zatem dotyczyć sytuacji jednorazowych i konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Wobec powyższego niezbędne jest zbadanie, czy uchwała Rady Powiatu w Otwocku z dnia 14 listopada 2019 r. spełnia przesłanki pozwalające na zakwalifikowanie jej do aktów prawa miejscowego stanowionych przez organ jednostki samorządu terytorialnego.

Akt prawa miejscowego, będący zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać postanowienia mające charakter normatywny, a więc o charakterze abstrakcyjnym i generalnym (normy ogólne). Charakter generalny mają natomiast tylko te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z imienia czy nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się z kolei tym, że nakazywanie, zakazywanie lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach a nie tylko w jednej konkretnej sytuacji i nie mogą one się konsumować przez jednorazowe zastosowanie (por.: Dorota Dąbek „*Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*”, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Kraków 2003 r., s. 53-73).

Podkreślić przy tym należy, że akt prawa miejscowego nie musi być adresowany do wszystkich osób zamieszkałych lub przebywających na określonym terytorium, lecz wystarczy aby wskazywał adresatów, co najmniej grupowo, o ile wyodrębnienie dokonywane jest w oparciu o określone kryterium. Uchwała może być bowiem skierowana na zewnątrz - do mieszkańców i innych podmiotów, albo do wewnątrz - to jest do danego układu organizacyjnego. W tym kontekście należy uznać, że zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego. Nie dotyczy ona bowiem zachowań powtarzalnych i wielokrotnych oraz nie zawiera norm o charakterze generalnym i zarazem abstrakcyjnym. Warto wspomnieć, że także Naczelny Sąd Administracyjny, w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 grudnia 2005 r. (sygn. akt II OSK 332/05, publ.: Wokanda 2006/7-8/67) wyraził stanowisko, zgodnie z którym pojęcie „*aktu prawnego*”, użyte w przepisie art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, oznacza akt o charakterze generalnym, a nie indywidualnym. Nie sposób bowiem przyjąć, aby związek zawodowy mógł ingerować w omawianym trybie w rozstrzygnięcie podjęte w indywidualnej sprawie, które wpływa wszak jedynie pośrednio na interes zawodowy i socjalny określonej grupy ludzi.

Ponadto, w wyroku z dnia 29 stycznia 2010 r. (sygn. akt I OSK 1563/09) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, 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”. Pogląd, że uchwały dotyczące tworzenia lub likwidacji samorządowych jednostek organizacyjnych nie są aktami prawnymi i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych został również wyrażony w następujących wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 5 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 335/05; 9 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 333/05; 27 października 2009 r., sygn. akt I OSK 807/09 - z dnia 19 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1628/09 - dostępnych w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń NSA).

Trzeba przy tym odnotować, że - jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2007 r. (sygn. akt II OSK 353/07, dostępny w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń NSA) - ani z przepisu art. 20 ust. 2 (aktualnie jest to art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych) ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), ani z art. 21 ust. 2 (aktualnie jest to art. 12 ust. 2 u.f.p.) tej ustawy, stanowiącego, że tworząc jednostkę budżetową, właściwy organ nadaje jej statut oraz określa mienie przekazywane jej w zarząd, nie wynika,

aby statut ten miał mieć charakter aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego) i aby powyższe przepisy mogły stanowić podstawę prawną do podjęcia aktu o takim charakterze. Konsekwentnie należy przyjąć, że również uchwała o likwidacji zakładu budżetowego czy jednostki budżetowej nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Potwierdza to również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2005 r. (sygn. akt II OSK 333/05), gdzie wskazano, że uchwała rady gminy o utworzeniu, likwidacji, przekształceniu zakładu budżetowego jest indywidualnym aktem organizacyjnym. Sąd stwierdził również, że pojęcie „*aktu prawnego*”, użyte w przepisie art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, oznacza akt o charakterze generalnym, a nie indywidualnym. Dodatkowo, w cytowanym już wcześniej wyroku z dnia 7 grudnia 2005 r. (sygn. akt II OSK 332/05) Sąd ten stwierdził, że nie cała działalność uchwałodawcza gminy jest objęta obowiązkiem współdziałania ze związkami zawodowymi w formie opiniowania założeń i projektów aktów prawnych. Obowiązek ten nie obejmuje bowiem spraw załatwianych w drodze indywidualnych aktów organizacyjnych. Zaskarżona uchwała reguluje konkretną sprawę, dotyczy praw i interesów pracowników zatrudnionych w jednej, konkretnej placówce objętej tą uchwałą, a więc odnosi się do imiennie oznaczonego adresata. Nie zawiera natomiast powszechnie obowiązujących przepisów powiatowych oraz nie ma charakteru normatywnego, to jest takiego, który reguluje nieoznaczoną liczbę przypadków. W związku z tym można ją porównać z uchwałami określonymi w doktrynie jako akty kierownictwa wewnętrznego i dlatego, jako akt administracyjny podjęty w indywidualnej sprawie, nie może być zakwalifikowana do aktów prawa miejscowego z uwagi na zakres podmiotów, na który rozciąga się jej zastosowanie.

W konsekwencji zakwestionowana w skardze uchwała nie mieści się w pojęciu aktu prawnego, o którym mowa w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych, a co za tym idzie, nie podlega obowiązkowi opiniowania przez związki zawodowe. Przedmiotowa uchwała bowiem:

1. nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących,
2. jej adresatem nie jest społeczność lokalna (wprost do niej się nie odnosi),
3. jest aktem kierownictwa wewnętrznego (wiąże wewnątrz układu organizacyjnego struktury jednostek organizacyjnych powiatu).

Nadto, podkreślić także należy, że upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego nie można domniemywać, ani wyprowadzać w drodze wykładni (por.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1035/06, dostępny w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń NSA).

Podzielając powyższe poglądy należy stwierdzić, że podjęta przez Radę Powiatu w Otwocku uchwała nie podlegała konsultacjom ze związkami zawodowymi w trybie art. 19 ustawy o związkach zawodowych.

2. Jako chybiony należy również uznać zarzut braku określenie przeznaczenia mienia w zaskarżonej uchwale.

Przepis art. 12 ust. 3 zd. pierwsze ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowi, że *„Likwidując jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1, określa przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie tej jednostki, z zastrzeżeniem ust. 7.”*. Ten ostatni przepis (art. 12 ust. 7) stanowi, że *„W przypadku, o którym mowa w ust. 6, organ może również zdecydować o przejęciu należności i zobowiązań likwidowanej jednostki budżetowej przez nowo utworzoną jednostkę.”* Z kolei „przypadek, o którym mowa w ust. 6” to sytuacja, gdy likwidując jednostkę budżetową, organ postanawia jednocześnie o utworzeniu jednostki o innej formie organizacyjno-prawnej.”. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w swym wyroku z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 767/14 *„Z powołanych przepisów można wyprowadzić wniosek, że likwidując jednostkę budżetową właściwy organ może, ale nie musi postanowić o utworzeniu jednostki o innej formie organizacyjno-prawnej. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli nie zachodzi przypadek, o którym mowa w art. 12 ust. 6 FinPubU, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (ust. 1 pkt 2) nie ma również obowiązku określania skonkretyzowanego przeznaczenia mienia likwidowanej jednostki budżetowej, znajdującego się dotychczas w jej zarządzie. Wystarczy że określi, czy mienie likwidowanej jednostki budżetowej pozostanie dalej mieniem samorządu terytorialnego, czy też samorząd zbywa to mienie jako zbędne, w sposób prawem dopuszczalny. Takie określenie przeznaczenia mienia również wypełnia dyspozycję zdania pierwszego art. 12 ust. 3 ustawy o finansach publicznych”*.

W tym stanie rzeczy, wbrew twierdzeniom Skarżącego, należy uznać że zapis § 2 *„Mienie, zobowiązania i należności zlikwidowanej placówki staną się mieniem, zobowiązaniami i należnościami Starostwa Powiatowego w Otwocku, według stanu z dnia zakończenia likwidacji”* jest określeniem przeznaczenia mienia w ten sposób, że mienie pozostaje dalej

w dyspozycji Starostwa Powiatowego w Otwocku, co oznacza między innymi, że Rada Powiatu w Otwocku uznała to mienie za przydatne do wykonywania zadań publicznych i nie zamierza się go pozbywać, tyle tylko, że na tym etapie, nie tworząc jednocześnie kolejnej jednostki o innej formie organizacyjno-prawnej, nie konkretyzuje jeszcze docelowego przeznaczenia, bo może to uczynić odrębnym aktem. Przesądza jedynie, że mienie likwidowanej jednostki budżetowej jest potrzebne do dalszych zadań powiatu i nie podlega zbyciu.

Dlatego też, twierdzenie Skarżącego jakoby przepis § 2 zaskarżonej uchwały wadliwie określał przeznaczenie mienia likwidowanej jednostki jest bezzasadne. Mając na uwadze treść przepisu art. 12 ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz aktualne orzecznictwo uznać należy, że Rada Powiatu w Otwocku prawidłowo określiła przeznaczenie mienia wskazując, że staje się ono mieniem Starostwa Powiatowego w Otwocku.

Reasumując, uznać należy, że zaskarżona uchwała nie narusza w żaden sposób powszechnie obowiązujących przepisów, a zarzuty podniesione przez Skarżącego są chybione. Z uwagi na indywidualny charakter uchwały, jako aktu kierownictwa wewnętrznego, jej treść nie musiała być konsultowana ze związkami zawodowymi. Prawidłowo określono również przeznaczenie mienia likwidowanej jednostki budżetowej.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

Załącznik:

- odpis odpowiedzi na skargę