



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 maja 2015 r.

Naczelny Sąd Administracyjny

w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Marzenna Linska - Wawrzon

Sędziowie { NSA Joanna Runge - Lissowska (spr.)
del. WSA Olga Żurawska – Matusiak

Protokolant starszy asystent sędziego Maciej Stojek

po rozpoznaniu w dniu 19 maja 2015 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej NSZZ „Solidarność” Komisji Międzyzakładowej Pracowników
Oświaty i Wychowania w Gdańsku

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku

z dnia 20 sierpnia 2014 r. sygn. akt II SA/Gd 286/14

w sprawie ze skargi NSZZ „Solidarność” Komisji Międzyzakładowej Pracowników
Oświaty i Wychowania w Gdańsku

na Zarządzenie Prezydenta Miasta Gdańska

z dnia 17 grudnia 2013 r. Nr 1647/13

w przedmiocie zatwierdzenia i podania do publicznej wiadomości informacji o lokalu
użytkowym przeznaczonym do oddania w najem w trybie pisemnego konkursu ofert
ograniczonego w drodze zbierania i wyboru ofert

uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Wojewódzkiemu Sądowi
Administracyjnemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Paweł Florjanowicz

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 20 sierpnia 2014 r. sygn. akt II SA/Gd 286/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku oddalił skargę NSZZ „Solidarność” Komisji Międzyzakładowej Pracowników Oświaty i Wychowania w Gdańsku na Zarządzenie Prezydenta Miasta Gdańska z 17 grudnia 2013 r. Nr 1647/13 w przedmiocie zatwierdzenia i podania do publicznej wiadomości informacji o lokalu użytkowym przeznaczonym do oddania w najem w trybie pisemnego konkursu ofert organizowanego w drodze zbierania i wyboru ofert.

Zarządzeniem tym podano do publicznej wiadomości informację stanowiącą załącznik nr 1 do Zarządzenia, o lokalu użytkowym przy ul. Azaliowej 18 w Gdańsku, przeznaczonym do wynajmu w celu prowadzenia publicznej szkoły podstawowej z oddziałami przedszkolnymi.

W wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, skierowanym do Prezydenta, jak i w skardze do Wojewódzkiego Sądu Komisja Międzyzakładowa NSZZ „Solidarność” podniosła, że oddanie w najem nieruchomości jest równoznaczne z przekazaniem prowadzenia publicznej szkoły podstawowej z oddziałami przedszkolnymi przez osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego z ominięciem regulacji określających tryb przekazania prowadzenia szkoły, a także, iż mylne jest określenie nieruchomości przy ul. Azaliowej 18 jako lokalu użytkowego, gdyż jest to zespół znajdujących się w budowie czterech obiektów niewyodrębnionych samodzielnie.

Komisja Międzyzakładowa wskazała, że do złożenia skargi legitymuje ją to, że do działalności statutowej Związku należy ochrona miejsc pracy dla nauczycieli, a projekt Zarządzenia powinien być konsultowany ze Związkami, bowiem w rezultacie przez przekazanie podmiotowi niepublicznemu prowadzenia szkoły będą zatrudniani pracownicy spoza systemu oświaty, na zasadach dyskryminujących nauczycieli.

Prezydent Miasta Gdańska, odpowiadając na skargę, kwestionował legitymację Międzyzakładowej Komisji, nadto podkreślił, że Zarządzenie dotyczy majątku gminy – w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa podnosił, że gmina ma prawo dysponować swoim mieniem – a nie przekazania zadania oświatowego.

Komisja Międzyzakładowa wyjaśniła, w piśmie do Wojewódzkiego Sądu, iż legitymację wywodzi z faktu naruszenia uprawnienia do konsultowania kwestii należących do zakresu jej działalności.

Oddalając skargę, Wojewódzki Sąd na wstępie stwierdził, że z formalnego punktu widzenia jest ona dopuszczalna – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, zachowany termin, skarga w sprawie z zakresu administracji publicznej, gdyż do tej kategorii należą akty dotyczące mienia gminnego – jednak stwierdził, że Komisja Międzyzakładowa nie posiada legitymacji do wniesienia skargi, gdyż nie spełnia wymogu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – wykazania naruszenia interesu prawnego.

Sąd stwierdził: przesłanką wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest nie tylko posiadanie interesu prawnego lecz także naruszenie tego interesu przez ograniczenia lub pozbawienie konkretnych uprawnień lub obowiązków, a taki wymóg tego przepisu stanowi istotne zawężenie legitymacji skargowej w stosunku do zasady ogólnej wyrażonej w art. 50 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W sprawie, zaskarżone Zarządzenie nie stanowi aktu prawa miejscowego w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych, zatem nie było obowiązku przedkładania go do zaopiniowania, gdyż art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych daje prawo związkowi do opiniowania tylko założeń i projektów aktów prawnych będących w zakresie działania związków. Zarządzenie wydane zostało na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami i nie rozstrzyga kwestii oddania szkoły publicznej do prowadzenia przedmiotowi niebędącemu jednostką samorządu terytorialnego, przy czym i w tej sprawie wątpliwa byłaby także legitymacja związku.

Reprezentowana przez radcę prawnego, Komisja Międzyzakładowa Pracowników Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” wniosła skargę kasacyjną od tego wyroku, domagając się jego uchylecia i zarzucając:

1) naruszenie przepisów postępowania, które miały istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie:

– art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.),

– art. 3 § 2 pkt 6, art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.),

– nieuwzględnienie przez Sąd I instancji stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 listopada 2010 r. I OPS 2/10;

2) naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną ich wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, tj. art. 19 ust. 1–3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o

związkach zawodowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 167) i art. 58 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że skarżąca wykazała swój interes prawny i jego naruszenie, bowiem Zarządzenie w ogóle nie zostało przekazane do zaopiniowania, natomiast wachlarz spraw, w których istnieje obowiązek konsultowania opinii związków jest traktowany przez orzecznictwo szeroko. Zdaniem skarżącej, Wojewódzki Sąd przyjął błędne założenie, że Zarządzenie dotyczy tylko kwestii rozporządzania mieniem gminnym, co rzeczywiście pozbawiłoby ją legitymacji, jednak istotę zaskarżonego aktu stanowi metoda polegająca na połączeniu oddania w najem lokalu użytkowego z jednoczesnym przekazaniem publicznej szkoły do prowadzenia jednostce niepublicznej.

Prezydent Miasta Gdańska wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie.

Istotą w sprawie jest czy Komisja Międzyzakładowa Pracowników Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” w Gdańsku miała legitymację do zaskarżenia Zarządzenia nr 1647/13 Prezydenta Miasta Gdańska z 17 grudnia 2013 r. w sprawie zatwierdzenia i podania do publicznej wiadomości informacji o lokalu użytkowym przeznaczonym do oddania w najem w trybie pisemnego konkursu ofert organizowanego w drodze zbierania i wyboru ofert w świetle art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 czerwca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), dalej „ustawa”, bowiem zasadnie Wojewódzki Sąd uznał, że z formalnego punktu widzenia skarga była dopuszczalna.

Zgodnie z tym przepisem każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa – zaskarżyć akt do sądu administracyjnego. Skarga zatem wnoszona na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy wymaga nie tylko wykazania istnienia interesu prawnego, ale również jego naruszenia, co – jak to podkreślił Wojewódzki Sąd – zawęża legitymację skargową w stosunku do zasady wyrażonej w art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2001 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270), dalej „p.p.s.a.”. Ten przepis bowiem jako uprawnionego do wniesienia skargi wskazuje tylko każdego, kto ma w tym interes prawny.

Jednak z zaskarżonego wyroku wynika, że Wojewódzki Sąd zakwestionował legitymację Komisji Międzyzakładowej nie tylko z tego względu, iż nie wykazała ona naruszenia interesu prawnego, ale w ogóle istnienie tegoż interesu zanegowała. Sąd stwierdził bowiem, że zaskarżone Zarządzenie Prezydenta nie jest aktem prawa miejscowego z zakresu spraw o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 167), dalej „ustawa o związkach”, dotyczy bowiem kwestii rozporządzania mieniem gminnym.

Art. 19 ust. 1 ustawy o związkach przyznaje związkom zawodowym prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym ich zadaniami, wyłączając z trybu objętego tym przepisem opiniowanie budżetu, tę kwestię bowiem regulują odrębne przepisy. Z tego zatem uprawnienia – opiniowania założeń i projektów aktów w sprawach należących do zadań związków zawodowych, wywodzą one interes prawny, w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy, legitymujący je do ich zaskarzania.

Ze statutu NSZZ „Solidarność”, znajdującego się w aktach sprawy, wynika, że celem Związku jest obrona godności, praw i interesów pracowniczych, w szczególności, m.in. zabezpieczanie praw pracowniczych, ochrona i promocja kultury oraz szeroko pojętej edukacji, a cel ten Związek realizuje m.in. przez opiniowanie i inicjowanie projektów aktów prawnych z zakresu objętego zadaniami związków zawodowych.

Komisja Międzyzakładowa wskazywała, że Zarządzenie Prezydenta, zaskarżone przez nią do Wojewódzkiego Sądu, ma za istotę przekazanie prowadzenia szkoły podmiotowi niepublicznemu. Wojewódzki Sąd, mimo zarzutów kwestii tej w ogóle nie rozważał, przyjął bowiem, jak powiedziano wyżej, że Zarządzenie wydane zostało w sprawie mienia gminnego. Słusznie zatem podnosi Komisja w skardze kasacyjnej, że takie założenie istotnie jej interes prawny w zaskarzaniu Zarządzenia wyklucza, nie jest to bowiem sprawa z zakresu szeroko pojętej edukacji, która jest zadaniem NSZZ „Solidarność”.

Zarządzenie Nr 1647/13 Prezydenta Miasta Gdańska z 17 grudnia 2013 r. ma za podstawę przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i uchwałę Rady Miasta w sprawie zasad gospodarowania zasobami komunalnymi. Zostało ono wydane w sprawie – jak wynika z jego tytułu – zatwierdzenia i podania do publicznej wiadomości informacji o lokalu użytkowym przeznaczonym do oddania w najem. Jednak ust. 2 § 1 Zarządzenia stanowi, że podaje się do publicznej wiadomości Regulamin na najem lokalu użytkowego przy ul. Azaliowej 18, przeznaczonego na prowadzenie publicznej szkoły podstawowej z oddziałami przedszkolnymi, który stanowi załącznik nr 1 do zarządzenia. Z załącznika nr 1 do Zarządzenia wynika: 1) lokal

użytkowy przy ul. Azaliowej 18 jest nowo wybudowanym obiektem szkoły, przeznaczonym na prowadzenie publicznej szkoły podstawowej z oddziałami przedszkolnymi; 2) celem konkursu ofert na najem jest oddanie lokalu użytkowego podmiotowi, który poprowadzi publiczną szkołę podstawową z oddziałami przedszkolnymi od 1 stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2020 r. Wykonanie Zarządzenia zostało powierzone dyrektorowi Wydziału Edukacji. W załączniku nr 2 do Zarządzenia – Regulaminu pisemnego konkursu ofert – zawarto informację, że wzór umowy najmu będzie do wglądu w Wydziale Edukacji Urzędu Miejskiego.

Celem przeprowadzenia konkursu oraz wyboru oferty na najem lokalu użytkowego przy ul. Azaliowej 18, przeznaczonego na prowadzenie publicznej szkoły, Prezydent Miasta powołał komisję konkursową – Zarządzenie Nr 125/14 z 4 lutego 2014 r. W składzie tej dziesięcioosobowej komisji oprócz przewodniczącego, którym jest zastępca Prezydenta Miasta, dwóch radnych, tylko dwaj członkowie reprezentują wydziały związane z gospodarką mieniem gminnym – dyrektorzy Wydziału Skarbu oraz Gospodarki Komunalnej, pozostali to reprezentanci Wydziałów Edukacji i Oświaty – w tym zastępca przewodniczącego Komisji i sekretarz Komisji. Z kolei z protokołu posiedzenia Komisji z 12 lutego 2014 r. wynika, że zostały złożone dwie oferty: Zespołu Szkół im. M. Płużyńskiego Sp. z o.o. w Pucku i Fundacji Familijnej Poznań w Poznaniu. Umowa zawarta 4 kwietnia 2014 r. z tym pierwszym podmiotem mówi wyraźnie o najmie na prowadzenie publicznej szkoły podstawowej z oddziałami przedszkolnymi.

Analiza ww. dokumentów prowadzi do wniosku, że Komisja Międzyzakładowa ma rację wskazując, iż nie idzie o wynajem lokalu użytkowego, wyraźnie bowiem chodzi o nieruchomości, a nadto może mieć rację, podnosząc w skardze kasacyjnej, iż oddanie nieruchomości w najem do prowadzenia szkoły publicznej łączy w sobie dwa elementy – przekazanie szkoły publicznej do prowadzenia jednostce niepublicznej z jednoczesnym wynajmem nieruchomości na ten cel. W sprawach natomiast przekazania prowadzenia szkoły jednostce niepublicznej związki zawodowe mają legitymację do zaskarżania aktów w trybie art. 101 ust. 1 ustawy (wyrok NSA z 9 kwietnia 2014 r. I OSK 98/14).

Przedstawiona wyżej analiza Zarządzenia, a także związanej z nim dokumentacji wskazuje na legitymację Komisji Międzyzakładowej, w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy, do jego zaskarżenia, jako posiadającą uprawnienia do opiniowania aktów prawnych w zakresie objętym działaniem Związku, tj. szeroko pojętej edukacji. Zarządzenie bowiem, pod pozorem podania do publicznej wiadomości informacji o lokalu użytkowym, ma na celu przekazanie prowadzenia zadania publicznego –

prowadzenia szkoły podstawowej podmiotowi niepublicznemu. Innej możliwości wypowiedzenia się w tej sprawie – przekazania prowadzenia szkoły Komisja Międzyzakładowa nie mogłaby mieć, skoro Zarządzenie zastępuje akty, które powinny być w tej kwestii wydane, na podstawie przepisów o systemie oświaty.

Wojewódzki Sąd w ponownym postępowaniu rozpozna skargę, bowiem w sprawie Komisja Międzyzakładowa, mając na uwadze stan sprawy, posiada legitymację.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Paweł Florjanowicz
sekretarz sądowy