



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 6 września 2017 r.

LEX – I.0552.28.2016.MPZ

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie

Za pośrednictwem:

Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Warszawie
Wydział I
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Skarżący:

Wojewoda Mazowiecki
Plac Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

Strona przeciwna:

Miasto Łomianki
ul. Warszawska 115
05-092 Łomianki

sygn. akt II SA/Wa 2143/16

Skarga kasacyjna

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie sygn. akt II SA/Wa 2143/16 z dnia 23 czerwca 2017 r., doręzonego w dniu 9 sierpnia 2017 r.

Działając z upoważnienia Wojewody Mazowieckiego (pełnomocnictwo w załączeniu), na podstawie art. 173 § 1 i 174 pkt 1 i 2 oraz art. 177 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm. zwana dalej p.p.s.a), zaskarżam w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie sygn. akt II SA/Wa 2143/16 z dnia 23 czerwca 2017 r., oddalający skargę Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XVII/211/2016 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej gminnych jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucam:

w trybie art. 174 pkt 1 ustawy p.p.s.a.:

1. naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881) w zakresie, w jakim Sąd przyjął, że zmiany jakie wprowadzono kwestionowaną uchwałą nie mają związku z zadaniami związków zawodowych;
2. naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 10a i 10b w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), w zakresie, w jakim Sąd przyjął, że uchwała wywołuje jedynie skutki wewnętrzne odmawiając jej tym samym przymiotu prawa miejscowego;

w trybie art. 174 pkt 2 p.p.s.a.:

1. naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez wadliwe wykonanie funkcji kontrolnej polegające na niewyjaśnieniu podstawy prawnej rozstrzygnięcia w zakresie, w jakim Sąd nie zbadał i nie uzasadnił, czy zmiany, jakie wprowadzono kwestionowaną uchwałą, nie mają związku z zadaniami związków zawodowych;
2. naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez wadliwe wykonanie funkcji kontrolnej związane z wewnętrzną sprzecznością wyroku przejawiające się w tym, że Sąd przyjął w uzasadnieniu, że uchwała posiada jedynie charakter wewnętrzny, jednocześnie pozostawiając ją w obrocie prawnym jako akt prawa miejscowego;
3. naruszenie art. 134 § 1 ustawy p.p.s.a. poprzez niezbadanie w pełnym zakresie zgodności z prawem zaskarżonego aktu, co miało istotny wpływ na treść wydanego orzeczenia.

Wskazując na powyższe, wnoszę o:

1. uchylenie zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie sygn. akt II SA/Wa 2143/16 z dnia 23 czerwca 2017 r., w całości;

2. opcjonalnie, o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie na podstawie art. 185 § 1 ustawy p.p.s.a.;
3. zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych;

Zrzekam się przeprowadzenia rozprawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Łomiankach, podjęła uchwałę Nr XVII/211/2016 w sprawie organizacji wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej gminnych jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych.

W dniu 5 października 2016 r. Wojewoda Mazowiecki złożył, za pośrednictwem Rady Miasta Łomianki, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Nr XVII/211/2016 w sprawie organizacji wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej gminnych jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny przychylił się do argumentów strony przeciwnej i wyrokiem z dnia 23 czerwca 2017 r. sygn. akt II SA/Wa 2143/16 oddalił skargę.

Ze stanowiskiem prezentowanym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie sposób się zgodzić.

Kwestionowana uchwała została podjęta na podstawie przepisu 10a, art. 10b ust. 1 oraz ust. 2, art. 10c, art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Na mocy art. 10a u.s.g. gminy mogą zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych, gminnym instytucjom kultury oraz innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego. Rada Miejska w Łomiankach na podstawie wskazanego wyżej przepisu, powierzyła wspólną obsługę administracyjną,

finansową i organizacyjną gminnych jednostek organizacyjnych: przedszkoli, szkół oraz Ośrodka Pomocy Społecznej w Łomiankach, Integracyjnego Centrum Dydaktyczno – Sportowemu.

Jak wynika z pisma NSZZ „Solidarność” Region Mazowsze, projekt kwestionowanej uchwały nie przeszedł procedury przewidzianej w przepisie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2015 r., poz.1881), a konsultacje ze związkami zawodowymi planowano jedynie na etapie wręczania wypowiedzeń umów o pracę (pismo Burmistrza Łomianek z dnia 8 sierpnia 2016 r. znak B.0123.1.2016).

Zdaniem skarżącego jest to brak proceduralny stanowiący istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały.

Takiej argumentacji nie podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazując, w skarżonym wyroku, że zmiany wprowadzone kwestionowaną uchwałą nie mają związku z zadaniami związków zawodowych, a „Ocena zmian zasad funkcjonowania w zakresie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej wymienionych w spornej uchwale dziewięciu jednostek organizacyjnych, nie należy do zakresu zainteresowania związków zawodowych. Przedmiotowe zmiany, nie powodują bowiem bezpośrednich skutków w sferze zatrudnienia w gminnych jednostkach organizacyjnych”.

W tym miejscu należy podkreślić, że zacytowane stanowisko Sądu nie zostało w żaden sposób uzasadnione, brak jakiegokolwiek argumentacji przemawiającej za przyjęciem takiego poglądu, co w znaczący sposób ogranicza możliwość polemiki z rozstrzygnięciem Sądu. Zdaniem skarżącego kasacyjnie Sąd nie wyjaśnił podstawy prawnej rozstrzygnięcia, co stanowi naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a.

Przepis art. 19 ustawy o związkach zawodowych stanowi, że organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r., poz. 1240), ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami albo projektami aktów prawnych, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, do odpowiednich władz statutowych związku.

Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych: związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Obszar działalności związków zawodowych skupia się generalnie na poziomie współpracy z pracodawcą i na obronie praw oraz interesów pracowniczych. Uprawnienia wynikające z przepisu art. 19 ust.

2, pozwalające związkom zawodowym na opiniowanie założeń projektów aktów prawnych mają znaczenie społeczne i prawne, gdyż na etapie tworzenia prawa pozwalają związkom wpływać na treść i kierunek proponowanych rozwiązań prawnych. Nieuzasadnione jest zatem twierdzenie Sądu, że zmiany wprowadzone uchwałą nie powodują bezpośrednich skutków w sferze zatrudnienia w gminnych jednostkach organizacyjnych. Jak wynika bowiem z cytowanego wyżej pisma Burmistrza Łomianek „W dniu 19 lipca 2016 r. Burmistrz Łomianek realizując uchwałę wystosował (...) pisma do dyrektorów podległych szkół i przedszkoli informujące, iż likwidacji podlegają wszystkie etaty głównych księgowych, kadrowych, stanowiska techniczne (kierownik administracyjno - gospodarczy/gospodarczy, pracownik gospodarczy, dozorca, konserwator, informatyk) oraz stanowiska sprzątaczek i woźnych. Poinformowano również dyrektorów, że ww. zadania w całości zostaną przejęte z dniem 1 listopada 2016 r. przez Integracyjne Centrum Dydaktyczno - Sportowe, które na mocy podjętej uchwały będzie świadczyć powyższe usługi.” Dodatkowo w ww. piśmie wskazano na konieczność wystąpienia przez dyrektorów do związków zawodowych zaznaczając, że procedura konsultacji ze związkami zawodowymi jest przeprowadzana na etapie wręczania wypowiedzeń umów o pracę. Zdaniem skarżącego kwestionowana uchwała odnosi się wprost do działalności związków zawodowych, które reprezentują i bronią praw i interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy, dotyczy zarówno pracowników jednostek obsługiwanych jak i jednostki obsługującej, prowadzi bowiem do wypowiedzenia umów o pracę oraz wypowiedzenia warunków pracy i płacy. W związku z powyższym brak podstaw do przyjęcia, jak zrobił to w skarżonym wyroku Sąd, że zmiany wprowadzone uchwałą nie powodują bezpośrednich skutków w sferze zatrudnienia. Z samej treści uchwały wynika bowiem, że zadania zostaną przejęte przez Centrum Dydaktyczno - Sportowe co w konsekwencji prowadzi do reorganizacji i zwolnień w jednostkach obsługiwanych.

W tym miejscu należy podkreślić, że w orzecznictwie przyjęto, na gruncie ustawy o związkach zawodowych, szerokie rozumienie pojęcia aktu prawnego. Zgodnie z uchwałą NSA z 29 listopada 2010 r. I OPS 2/10 nie należy pojęcia aktów prawnych podlegających zaopiniowaniu przez związki zawodowe ograniczać jedynie do aktów generalno-abstrakcyjnych czyli do aktów powszechnie obowiązujących. „W przepisach art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych jest mowa o założeniach albo projektach aktów prawnych, oznacza to, zgodnie z utrwaloną w doktrynie i w orzecznictwie wykładnią literalną, że opiniowaniu poddane być mogą założenia uchwał, jeśli takowe są przewidziane bądź, z uwagi na taką potrzebę, projekty uchwał albo i założenia i projekty. Z takiej regulacji nie wynika by pojęcie aktów prawnych można było sprowadzać do pojęcia aktów generalnych i to

o charakterze normatywnym, powszechnie obowiązującym. Przeczy temu bowiem także użyte dla określenia zakresu funkcji opiniodawczych określenie "założenia albo projekty aktów prawnych", bo z natury rzeczy założenia mają charakter jedynie informacyjny, wyjaśniający."(...) NSA przyjął, że wszystkie uchwały organów samorządu terytorialnego, muszą być uznane za akty prawne, bowiem organy samorządu jako organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, akty te wydane są przez organ ustawowo do podjęcia takiej uchwały upoważniony, na podstawie określonych przepisów prawa materialnego i w trybie określonym ustawowo. NSA wyłączył z zakresu opiniowania uchwały o charakterze indywidualnych aktów administracyjnych – decyzji, a także uchwały podejmowane w regulowanych przepisami prawa materialnego sprawach nie objętych zadaniami związków zawodowych, jak również uchwały o charakterze personalnym, statutowym, czy inne uchwały o charakterze stricte wewnętrznym i organizacyjnym. Analogiczne stanowisko zajął WSA w Warszawie w wyroku z dnia 18 kwietnia 2013 r. sygn. akt II SA/Wa 91/13, w którym uznał, że wymóg konsultacji z reprezentatywną organizacją związkową, o którym mowa w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych dotyczy podejmowania uchwał i zarządzeń o charakterze aktu generalnego.

Mając na względzie powyższe, należy uznać, że opinii wymagają wszelkie akty prawne nie, tylko akty posiadające charakter aktu prawa miejscowego.

W tym miejscu należy podkreślić, że Rada Miejska w Łomiankach, wprowadzając § 3 uchwały, zapis że wchodzi ona w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, tym samym zakwalifikowała go jako akt prawa miejscowego.

Z powyższych rozważań wynika, że skoro opiniowaniu podlegają wszelkie uchwały będące aktami prawnymi, które mają charakter generalny oraz regulują materię zbieżną z zakresem działania związków zawodowych to tym bardziej opinii takiej wymagają akty o charakterze generalnym i abstrakcyjnym stanowiące prawo miejscowe, a leżące w zakresie zainteresowania związków zawodowych. A taki charakter niewątpliwie posiada kwestionowana przez skarżącego uchwała w sprawie organizacji wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych. Nie ulega również wątpliwości, że uchwała ta rodzi konkretne skutki prawne w sferze pracowniczej dla pracowników obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej gminnych jednostek organizacyjnych, co może w konsekwencji prowadzić do zmiany warunków pracy i płacy, a nawet redukcji zatrudnienia. Dotyka ona bezpośrednio pracowników jednostek obsługiwanych jak i jednostki obsługującej. W ramach wspólnej

obsługi powierzono jednostce obsługującej m.in. obsługę finansowo - księgową Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych jednostek obsługiwanych, obsługę płacową w tym m.in. sporządzanie i organizowanie wypłat dla pracowników obsługiwanych jednostek, potrącanie podatku dochodowego od osób fizycznych i rozliczanie z Urzędem Skarbowym. Z powyższych zapisów wynika, że jednostka obsługująca przejmując niektóre uprawnienia pracodawcy w stosunku do pracowników jednostek obsługiwanych, a więc wywołuje skutki prawne wobec osób trzecich, niezależnie od woli pracodawców i pracowników. Z podjęciem uchwały, ustawa o samorządzie gminnym wiąże określone skutki prawne, w tym w zakresie wglądu w dokumentację i przetwarzania danych osobowych (Art. 10b ust. 4 i 5 i art. 10d ustawy). Należy przyjąć, że uchwała ta ma charakter aktu generalnego. Przy ocenie, czy dany akt powinien podlegać opiniowaniu przez związki zawodowe należy przede wszystkim badać, czy przedmiot uchwały 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 opiniowaniu. Jeśli natomiast zamierzone zmiany organizacyjne miałyby związek z zadaniami związków zawodowych i wywoływałyby skutki zewnętrzne, to należy jej poddawać opiniowaniu.

Skoro zatem skarżona uchwała ma charakter aktu generalnego, dotyczącego sfery działalności związków zawodowych, czyli jest aktem prawa, o którym mowa w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, to organ miał obowiązek skonsultowania projektu uchwały z NSZZ Solidarność Region Mazowsze jako organizacją reprezentatywną.

Dodatkowo należy wskazać na niekonsekwencje Sądu prowadzącą do wewnętrznej sprzeczności wyroku. Sąd uznał, że nie wywołuje ona skutków zewnętrznych, nie jest skierowana do niedookreślonego, czy względnie szerokiego kręgu odbiorców, a jedynie do ściśle określonych w uchwale dziewięciu podmiotów. Uznał, że jest to uchwała o charakterze organizacyjnym, dotycząca obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej gminnych jednostek organizacyjnych. Tymczasem uchwała ta została przez Radę Gminy uznana za akt prawa miejscowego, weszła bowiem w życie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Interpretacja powyższego poglądu Sądu prowadzi do wniosku, że uchwale tej pośrednio odmówiono przymiotu aktu prawa miejscowego. W tym miejscu należy wskazać, że Sąd nie wypowiedział się wprost co do charakteru tego aktu, wskazując na jej jedynie organizacyjny charakter i jednocześnie pozostawił ją w obrocie prawnym jako akt prawa miejscowego.

Zgodnie z przepisem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz.1523) w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowiące przez rady gmin, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące. Skoro podjęta uchwała nie jest prawem miejscowym, a przepis powołanego art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ani inny przepis szczególny nie przewiduje publikacji tego rodzaju uchwał w dzienniku urzędowym, to zapis § 3, który mówi, że uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, powinien przez Sąd zostać uznany, jako sprzeczny z prawem, za nieważny. Co w konsekwencji, z uwagi na brak określenia terminu wejścia w życie uchwały, prowadziłoby do konieczności stwierdzenia nieważności całej uchwały.

W tym miejscu należy podkreślić, że skarżący kasacyjnie nie kwestionuje stanowiska Miasta w zakresie miejscowego charakteru aktu prawnego, wskazuje jedynie na niekonsekwencje Sądu w ww. zakresie.

Wobec tego, iż udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, sytuacja w której nie wyczerpano procedury przewidzianej w ustawie o związkach zawodowych, stanowi istotne naruszenie prawa, które powinno skutkować orzeczeniem nieważności takiego aktu.

Konkludując powyższe rozważania, zdaniem skarżącego, zarzuty skargi kasacyjnej są uzasadnione, co powinno skutkować uchyleniem zaskarżonego orzeczenia w całości.

W świetle powyższego wnoszę jak w petitum.

RADCA PRAWNY

Magdalena Potkowska-Zając
(WA-8130)

W załączeniu:

- 2 odpisy skargi kasacyjnej
- pełnomocnictwo
- potwierdzenie doręczenia wyroku wraz uzasadnieniem