

I OPS 2/10 - Uchwała

Data orzeczenia	2010-11-29
Data wpływu	2010-04-07
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Anna Łuczaj Irena Kamińska Izabella Kulig - Maciszewska /sprawozdawca/ Jacek Chlebny Jerzy Bujko Roman Hauser /przewodniczący/ Włodzimierz Ryms /sprawozdawca/
Symbol z opisem	6144 Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze
Hasła tematyczne	Oświata
Treść wyniku	Podjęto uchwałę
Powołane przepisy	Dz.U. 2004 nr 256 poz 2572; art. 59 ust. 1; Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty - tekst jednolity Dz.U. 2001 nr 79 poz 854; art. 19 ust. 2; Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych - tekst jednolity Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270; art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Tezy

Uchwała o zamiarze likwidacji szkoły i uchwała o likwidacji szkoły, podjęte na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.), są aktami prawnymi podejmowanymi w sprawie objętej opiniowaniem przez odpowiednie władze statutowe związku zawodowego stosownie do przepisu art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854 ze zm.), z tym że przedstawienie do zaopiniowania projektu jednej z nich oznacza dopełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 19 ust. 2.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie : Przewodniczący: Roman Hauser Sędziowie NSA: Izabella Kulig-Maciszewska (sprawozdawca) Włodzimierz Ryms (współsprawozdawca) Jerzy Bujko Jacek Chlebny Irena Kamińska Anna Łuczaj Protokolant: asystent sędziego Iwona Ścieszka z udziałem Prokuratora Prokuratury Generalnej Anny Podsiadło po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej w dniu 29 listopada 2010 r., wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 w związku z art. 264 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych: "Czy uchwała o likwidacji (lub o zamiarze likwidacji) szkoły podjęta na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.) jest aktem prawnym, którego projekt podlega zaopiniowaniu przez odpowiednie władze statutowe związku zawodowego stosownie do przepisu art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych (Dz.U. Nr 55, poz. 234 ze zm.)?" podjął następującą uchwałę: Uchwała o zamiarze likwidacji szkoły i uchwała o likwidacji szkoły, podjęte na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.), są aktami prawnymi podejmowanymi w sprawie objętej opiniowaniem przez odpowiednie władze statutowe związku zawodowego stosownie do przepisu art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854 ze zm.), z tym że przedstawienie do zaopiniowania projektu jednej z nich oznacza dopełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 19 ust. 2.

Uzasadnienie

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wnioskiem z dnia 25 marca 2010 r., na podstawie art. 36 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) oraz na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), wystąpił o podjęcie uchwały w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśniającej zagadnienie prawne: "Czy uchwała o likwidacji (lub o zamiarze likwidacji) szkoły podjęta na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) jest aktem prawnym, którego projekt podlega zaopiniowaniu przez odpowiednie władze statutowe związku zawodowego stosownie do przepisu art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.)?"

W uzasadnieniu wniosku Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał, że przedstawiony problem sprowadza się do kwalifikacji uchwały jednostki samorządu terytorialnego, podejmowanej w związku z likwidowaniem szkoły, jako "aktu prawnego", o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych. W niektórych wyrokach wskazanych we wniosku Naczelny Sąd Administracyjny, wychodząc z założenia, że akt taki jest aktem indywidualnym uważał, że nie podpada on pod pojęcie "aktu prawnego" w rozumieniu wskazanego przepisu. W wyrokach tych Sąd przyjmował, że przez pojęcie "aktu prawnego" należy rozumieć akt zawierający normy generalne (skierowane do nieoznaczonego adresata) i abstrakcyjne (wskazujące powtarzalny sposób zachowania się adresatów), których cech nie posiada uchwała o likwidacji (zamiarze) szkoły. W innych wyrokach wskazanych we wniosku NSA uznał, że tego rodzaju akty należą do aktów prawnych, o których mowa w ustawie o związkach zawodowych, nie przywiązując wagi do kwestii występowania w nim cech abstrakcyjności i generalności.

Stanowisko sądów administracyjnych, w myśl którego "akt prawny", o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, to akt normatywny zawierający normy abstrakcyjne i generalne, przyjmowano od 2005 r., kiedy to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 332/05 stwierdził, że chociaż określenie "prawny" oznacza "oparty na prawie", "mający umocowanie prawne", to przyjęcie tak szerokiej definicji aktu prawnego "jako każdego opartego na prawie aktu organów administracji publicznej, niezależnie od jego charakteru, za wyjątkiem indywidualnych aktów administracyjnych - prowadzi do zatarcia różnic między prawnymi formami działania organów administracji i czyni to pojęcie nieużytecznym. [...] Nie cała działalność uchwałodawcza gminy jest objęta obowiązkiem współdziałania ze związkami zawodowymi w formie opiniowania założeń i projektów aktów prawnych; obowiązek ten nie obejmuje spraw załatwianych w drodze indywidualnych aktów organizacyjnych."

Podobnie uznał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 333/05, podkreślając, że jeżeli uchwała rady powiatu jest jako taka aktem prawnym indywidualnym, to nie miała do niej zastosowania regulacja art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych.

Powyższe wyroki dotyczyły uchwał o likwidacji lub przekształceniu zakładów budżetowych i nie odnosiły się do kwestii charakteru uchwały o zamiarze likwidacji takich zakładów. Przyjmowano jednak, że jeżeli uchwała o likwidacji (przekształceniu) zakładu nie ma przymiotu "aktu prawnego", w rozumieniu ustawy o związkach zawodowych, to tym bardziej nie przysługuje on uchwale o zamiarze podjęcia takiej czynności. Stanowisko to odnosiło się również do kwalifikacji prawnej uchwały o likwidacji lub zamiarze likwidacji szkoły.

W wyroku z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt I OSK 807/09 przyjęto, że uchwały dotyczące tworzenia lub likwidacji samorządowych jednostek budżetowych nie są aktami

prawnymi i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych, wobec tego do uchwały rady gminy o zamiarze likwidacji szkoły nie ma zastosowania art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych. Według tego stanowiska uchwała o zamiarze likwidacji szkoły jest uchwałą intencyjną (art. 59 ust. 1 zd. drugie ustawy o systemie oświaty); nie zmienia per se ani statusu placówki, ani też nie rozstrzyga o nawiązaniu, zmianie lub rozwiązaniu jakiegokolwiek stosunku prawnego osób związanych z tą placówką (uczniów, nauczycieli, dyrektora). Jedynie komunikuje, że w przyszłości może dojść do wydania odrębnej uchwały o likwidacji szkoły na podstawie art. 59 ust. 1 zd. pierwsze ustawy o systemie oświaty. Uchwała o zamiarze likwidacji szkoły jest więc aktem indywidualnym, wskazuje, że konkretna, oznaczona z nazwy i siedziby szkoła, może ulec w przyszłości likwidacji. Uchwała o zamiarze zlikwidowania szkoły rozstrzyga zatem sprawę ze sfery wewnętrznej organizacji jednostki systemu oświaty; nie jest skierowana do ogółu mieszkańców gminy, jak ma to miejsce w przypadku aktów prawa miejscowego oraz nie tworzy dla nikogo żadnej reguły postępowania. Ponieważ 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 nie istniał po stronie organu gminy obowiązek opiniowania określony w przepisie art. 19 ust. 2 tej ustawy.

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt I OSK 808/09, a także WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt IV SA/GI 316/09 i w wyroku z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. akt IV SA/GI 545/09 oraz WSA w Krakowie w wyroku z dnia 28 sierpnia 2006 r., sygn. akt III SA/Kr 418/06.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 26 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/OI 264/08 rozważając to zagadnienie zwrócił uwagę na różnice w charakterze prawnym uchwały o zamiarze likwidacji szkoły oraz uchwały o likwidacji szkoły. Zwrócił uwagę na fakt, że uchwała o zamiarze likwidacji szkoły ma charakter aktu, który uzewnętrznia jedynie zamiar rady odnośnie likwidacji szkoły i stanowi formę informacji właściwych podmiotów o takim zamiarze. Taka uchwała nie rozstrzyga jeszcze o dalszym istnieniu szkoły, a zatem trudno uznać za racjonalne, aby na tym etapie była konieczna obrona interesów pracowniczych - a temu służy opiniowanie projektów aktów prawnych przez związki zawodowe, skoro nie jest jeszcze pewne, czy wszczęta procedura w ogóle doprowadzi do likwidacji szkoły, a tym samym likwidacji miejsc pracy. Doprowadziłoby to do uzyskania przez związki zawodowe uprawnień większych niż leżące w gestii kuratora oświaty, od którego opinii w ogóle uzależniona jest możliwość likwidacji szkoły. Organizacja związkowa nie tylko bowiem mogłaby się wypowiadać dwukrotnie, ale też wyrażałaby swoją opinię jeszcze przed przedstawieniem stanowiska przez kuratora oświaty, gdyż ten ostatni wyraża swoją opinię dopiero po zawiadomieniu go o zamiarze likwidacji szkoły. W tej sytuacji w ocenie składu orzekającego, opinia powinna być wyrażona dopiero na etapie projektu uchwały o likwidacji szkoły, a nie uchwały o zamiarze likwidacji szkoły.

Odmienne stanowisko w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikało z wyroku z dnia 28 lipca 2005 r., sygn. akt OSK 1827/04, w którym Sąd stwierdził, że nie ma uzasadnionych powodów by przyjmować, że akty prawne dotyczące tworzenia, przekształcenia i likwidacji publicznego zakładu opieki zdrowotnej wydawane przez jednostki samorządu terytorialnego nie są aktami normatywnymi i nie będą podlegały ogłoszeniu jako akty prawa miejscowego. Ustawodawca uznał bowiem, że są to doniosłe sprawy dotyczące nieokreślonego bliżej kręgu osób i wymagają stosownej rangi aktu prawnego.

Przenosząc powyższe stanowisko na grunt spraw dotyczących likwidacji szkół i innych placówek oświatowych NSA w wyroku z dnia 30 listopada 2007 r., sygn. akt I OSK 1282/07 uznał, że uchwała o zamiarze likwidacji placówki kulturalno-oświatowej mieści się w pojęciu aktu prawnego, o którym mowa w ustawie o związkach zawodowych. Uchylenie się zatem organu samorządu terytorialnego od zasięgnięcia opinii związku zawodowego o projekcie aktu

prawnego odnoszącego się do działalności związku zawodowego stanowi naruszenie prawa dające podstawę do podjęcia przez organ nadzoru rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność uchwały.

Podobne stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 3 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1402/08 i z dnia 9 listopada 2009 r., sygn. akt I OSK 606/09 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 19 marca 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 398/08.

Obok opisanych wyżej dwóch przeciwstawnych poglądów, które zarysowały się w orzecznictwie sądów administracyjnych, wyrażono także stanowisko, jak dotąd tylko w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, według którego charakteru "aktu prawnego", o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, nie ma uchwała o zamiarze likwidacji szkoły, natomiast ma taki charakter uchwała o likwidacji szkoły. Powyższy pogląd uzasadnia to, że skutek takiej uchwały rozciąga się nie tylko na pracowników i uczniów likwidowanej szkoły, ale pośrednio również na rodziców, inne szkoły oraz strukturę systemu szkolnictwa w rejonie. Ponadto, biorąc pod uwagę cele działania związków zawodowych, tj. ochrona praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy, ich godności, interesów materialnych i moralnych, zbiorowych i indywidualnych, ale także szeroki zakres znaczenia terminu "akt prawny", można uznać za prawidłowe rozciągnięcie jego znaczenia również na uchwały o likwidacji. Trudno znaleźć takie uzasadnienie dla uchwały o zamiarze likwidacji szkoły, bowiem sama z siebie nie powoduje żadnych konsekwencji prawnych, oprócz tego, że możliwe staje się wszczęcie procedury w sprawie likwidacji szkoły, czyli w sprawie, w której uchwała dopiero może – ale nie musi – zostać podjęta w przyszłości.

W doktrynie prawniczej wyrażono stanowisko negujące obowiązek konsultacji tego rodzaju aktów ze związkami zawodowymi. Zdaniem K. Barana, "należy odwołać się do regulacji przyjętej w art. 87 Konstytucji RP. Ów przepis statuuje, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. W kontekście normatywnym nie nasuwa wątpliwości, że związkowej procedurze opiniodawczej winny zostać poddane założenia i projekty ustaw oraz rozporządzeń. Konsultacji podlegają [...] akty prawa miejscowego o charakterze ogólnym. W tym kontekście warto przytoczyć pogląd sformułowany przez NSA, iż uchwała rady gminy o utworzeniu, likwidacji, przekształceniu zakładu budżetowego jako indywidualny akt organizacyjny nie podlega konsultacji. Dotyczy on bowiem bezpośrednio praw i interesów pracowników w nim zatrudnionych."

Prezes NSA zwrócił uwagę na kolejne zmiany sformułowań zawartych w art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych. Zanim pojawił się w tym przepisie termin "akt prawny", omawiany przepis brzmiał następująco: "Ogólnokrajowa organizacja międzyzwiązkowa, a także ogólnokrajowy związek zawodowy reprezentatywny dla pracowników większości zakładów pracy mają prawo opiniowania założeń i projektów ustaw oraz aktów wykonawczych do tych ustaw w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych." Wcześniejsze brzmienie dotyczyło wobec tego tylko ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Wprowadzenie dużo szerszego pojęcia "akt prawny" oznacza zamiar rozciągnięcia opiniowania również na inne akty, niż akty o charakterze powszechnie obowiązującym. W świetle przedstawionej wyżej definicji aktu prawnego, można stanąć na stanowisku, że uchwała o likwidacji szkoły, chociaż nie posiada norm abstrakcyjnych i generalnych, dotyczy bowiem konkretnie wskazanych adresatów oraz ulega skonsumowaniu po jednorazowym spełnieniu dyspozycji w niej zawartych, jest takim aktem, gdyż zawiera określone normy postępowania (określa szkołę, która ma obowiązek przejąć likwidowany obwód, nakłada obowiązki związane z przechowywaniem dokumentacji zlikwidowanej szkoły, określa, kto przejmuje majątek i zobowiązania zlikwidowanej szkoły, organ zobowiązany do

wykonania uchwały itp.). W tym rozumieniu aktem prawnym nie będzie uchwała o zamiarze likwidacji szkoły, która ma charakter czysto informacyjny. Akt likwidacji szkoły wywołuje skutek prawny, natomiast czynność zawiadomienia jest czynnością materialno – techniczną, nie wywołującą bezpośrednio skutków prawnych, a w procesie likwidacji jest czynnością, której podjęcie warunkuje prawidłowość aktu likwidacji szkoły. Jeżeli zatem za "akt prawny" uznać akt wywołujący skutki prawne, poprzez normy określające konkretne powinności, wówczas uchwała o likwidacji szkoły, w przeciwieństwie do uchwały o zamiarze jej likwidacji, mogłaby być za taki akt uznana.

Prokurator Prokuratury Generalnej wniósł o podjęcie następującej uchwały: uchwała o likwidacji (lub zamiarze likwidacji) szkoły podjęta na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty nie jest aktem prawnym, którego projekt podlega zaopiniowaniu przez odpowiednie władze statutowe związku zawodowego stosownie do przepisu art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje:

Charakter uchwały o likwidacji (lub zamiarze likwidacji) szkoły podjętej na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty budzi wiele wątpliwości prowadzących do istotnych rozbieżności w orzecznictwie sądowym, które dotyczą zarówno charakteru takich uchwał, jak i zakresu kompetencji opiniodawczych związków zawodowych, co zostało wykazane we wniosku Prezesa NSA

W odniesieniu do aktów prawa miejscowego Konstytucja RP w art. 94 nie określa szczegółowo ich stanowienia, wskazuje jedynie, że są one wydawane na podstawie i w granicach prawa. Zróżnicowane podstawy prawne podejmowania przez organy samorządu terytorialnego uchwał od dawna są źródłem 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 zróżnicowanych podstaw stanowienia aktów prawa miejscowego w ustrojowych ustawach samorządowych, jak i na gruncie przepisów prawa materialnego. Taka sytuacja ma miejsce w odniesieniu do uchwał o zamiarze likwidacji szkoły i o jej likwidacji.

Kwestie charakteru prawnego uchwał organów samorządu w sprawie likwidacji (utworzenia, przekształcenia) samorządowych jednostek organizacyjnych badane są w orzecznictwie na różnych płaszczyznach, w oparciu o zróżnicowane podstawy prawne, ustrojowe i materialne. Ponadto uchwały te dotyczą jednostek organizacyjnych o bardzo różnym charakterze (m.in. szkół, samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej, zakładów obsługi administracyjnej szkół, zakładów gospodarki komunalnej, instytucji kultury). Skoro przepisy prawa ustrojowego nie pozwalają na jednoznaczne zakwalifikowanie uchwały do określonej kategorii (aktów prawa miejscowego, aktów wewnętrznych czy aktów organizacyjnych), to właśnie przepisy prawa materialnego, określające zadania i kompetencje tworzonej lub likwidowanej jednostki organizacyjnej i charakter świadczonych przez nią usług, najczęściej będą przesądzały o zaliczeniu określonej uchwały do aktów prawa miejscowego, do aktów prawa wewnętrznego czy do innych aktów (zwłaszcza organizacyjnych). Z tych też względów nie można dać jednej odpowiedzi w kwestii charakteru prawnego uchwał dotyczących tworzenia i likwidacji wszystkich rodzajów samorządowych jednostek organizacyjnych i dlatego też orzecznictwo dotyczące innych niż szkoły i placówki oświatowe samorządowych jednostek organizacyjnych nie zawsze może i powinno stanowić punkt odniesienia dla oceny charakteru uchwały o likwidacji szkoły (o zamiarze jej likwidacji). Prowadzi to w konsekwencji do konieczności badania pojęcia aktu prawnego, o jakim mowa w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991

r. o związkach zawodowych, w kontekście przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W odniesieniu do aktów podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego teza, iż pod pojęciem aktów prawnych, o których mowa w ustawie o związkach zawodowych, należy rozumieć tylko akty prawa miejscowego powszechnie obowiązujące (w odniesieniu do spraw mieszczących się w zakresie zadań związków zawodowych), uzasadniana bywa wieloma argumentami, których zasadność budzi uzasadnione wątpliwości. Są to następujące argumenty: 1/ tylko do aktów prawa powszechnie obowiązującego opracowuje się założenia i projekty; 2/ w świetle przepisów Konstytucji RP dotyczących źródeł prawa nie ma wątpliwości, że związkowej procedurze opiniodawczej poddaje się założenia i projekty ustaw i rozporządzeń, a w przypadku aktów prawa miejscowego – tylko akty o charakterze ogólnym; 3/ obowiązek opiniowania nie obejmuje indywidualnych aktów organizacyjnych; 4/ szerokie rozumienie aktu prawnego jako każdego aktu opartego na prawie, niezależnie od jego charakteru, z wyjątkiem indywidualnych aktów administracyjnych, prowadzi do zatarcia różnic między prawnymi formami działania administracji; 5/ rozszerzenie zakresu opiniowania oznacza objęcie nim, obok aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, także aktów generalnych nie mających charakteru wykonawczego; 6/ rozszerzenie zakresu opiniowania a jednocześnie nieobejmowanie nim uchwał nie mających charakteru normatywnego znajduje oparcie w doktrynalnym podziale prawnych form działania administracji; 7/ opiniowanie aktów prawnych nie stanowi jedynej formy realizacji zadań związków zawodowych, ustawa przewiduje bowiem także inne szczególne formy ochrony praw pracowniczych; 8/ zakres działania jednostek samorządu terytorialnego jest bardzo szeroki a formy prawne wykonywania zadań są zróżnicowane i przybierają postać aktów o różnym charakterze, nie tylko aktów normatywnych.

Wskazane argumenty nie mogą być uznane za uzasadnione. Niektóre z nich nie wyjaśniają w wystarczającym stopniu wyprowadzanych z nich wniosków. Co do zasady, uchwały organów stanowiących samorządu terytorialnego podejmowane są w oparciu o projekty i nie dotyczy to tylko aktów prawa miejscowego, ale większości uchwał. Z przepisu art. 94 Konstytucji RP, określającego jedynie podmioty stanowiące akty prawa miejscowego, ogólne zasady ich podejmowania (na podstawie i w granicach prawa) oraz terytorialny zasięg obowiązywania, nie można wyprowadzać wniosku o zakresie opiniowania przez związki zawodowe takich aktów i odnoszenia go tylko do aktów ogólnych. Stwierdzenie, że obowiązek zasięgania opinii związków zawodowych nie obejmuje indywidualnych aktów organizacyjnych, w sytuacji gdy takie akty – będąc przecież aktami prawnymi – mogą dotyczyć spraw o istotnym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, także nie może być uznane za zasadne. Podobnie nie można podzielić stanowiska, które - dla uzasadnienia nieobejmowania zakresem uprawnień związków zawodowych określonych aktów - nawiązuje do doktrynalnego podziału prawnych form działania administracji. Tworzenie i likwidacja państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych następuje bowiem w różnych formach, także w formie aktów normatywnych (wystarczy wskazać, iż tworzenie i likwidacja publicznych zakładów opieki zdrowotnej następuje m.in. w drodze rozporządzeń właściwego organu administracji rządowej - zarówno rozporządzeń ministra, jak i rozporządzeń wojewodów oraz uchwał organu samorządu). Brak jest podstaw do odmiennego określania charakteru aktu o utworzeniu lub likwidacji jednostki organizacyjnej w zależności od podmiotu, który podejmuje określony akt i jego formy prawnej. Rosnący zakres zadań publicznych prowadzi do wykształcania nowych "mieszanych" form prawnych ich wykonywania, nie mieszczących się w ramach sztywnych podziałów doktrynalnych.

O charakterze określonego aktu prawnego przesądza podstawa prawna tego aktu i regulowana przezeń materia. Kategoryczne zatem stwierdzenia, że pojęcie aktu prawnego w ustawie o związkach zawodowych oznacza akt o charakterze generalnym, opierające się na

rozróżnieniu ochrony zbiorowych interesów pracowniczych od ochrony interesów indywidualnych, dla których ustawa przewiduje inne formy ochrony oraz na wspomnianych w tej ustawie założeniach, które – co do zasady - są przygotowywane dla aktów normatywnych a nie indywidualnych, nie mogą być, w świetle wykładni systemowej i celowościowej, uznane za przekonujące. Nie można przy tym uznać za zasadne twierdzenia, iż wąskie rozumienie pojęcia aktów prawnych jest jedynym możliwym rozumieniem, bo regulacji dopuszczającej ingerencję organizacji związkowej w rozstrzyganie spraw indywidualnych nie można byłoby uznać za racjonalną. Ani z poprzedniej, ani z nowej regulacji nie wynika natomiast by zamiarem ustawodawcy było rozszerzenie funkcji opiniodawczych związków zawodowych na sprawy indywidualne rozstrzygane w trybie procedury administracyjnej, albowiem zarówno wykładnia systemowa, jak i celowościowa przeczą takiej tezie. Także okoliczność, że związki zawodowe dysponują środkami ochrony indywidualnych interesów pracowniczych nie wpływa na zakres ich uprawnień opiniodawczych w odniesieniu do aktów prawnych podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego, a ponadto interesy, które mogą być naruszone w związku z likwidacją szkoły to nie tylko interesy pracownicze.

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.

W piśmiennictwie brak jest opracowań dotyczących bezpośrednio oceny charakteru prawnego uchwał dotyczących zamiaru likwidacji szkoły i uchwał o likwidacji. Choć, jak wskazano, uchwała o zamiarze likwidacji szkoły nie jest aktem prawa miejscowego w klasycznym rozumieniu tego pojęcia, to jednak taka konstatacja nie przesądza jeszcze o nieposiadaniu przez nią przymiotu aktu generalnego. W doktrynie przedstawiona została bowiem koncepcja szeroko rozumianych aktów administracyjnych generalnych (W.Chróścielewski, Akt administracyjny generalny, Wyd. UŁ, 1994 r.). Zdecydowana większość piśmiennictwa, zdaniem W.Chróścielewskiego, stoi na stanowisku możliwości odróżnienia wśród aktów generalnych takich, które mają charakter normatywny, oraz takich, które charakteru normatywnego nie posiadają, o różnym znaczeniu. Rzadko podział ten występuje w czystej postaci, często też w jednym akcie generalnym są zawarte normy, jak i treści nie mające takiego charakteru. Zdaniem autora, akt administracyjny generalny to "wydany przez organ administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym lub funkcjonalnym, na podstawie przepisów prawa, akt o charakterze ogólnym i władczym, który zawiera w swej treści nowe normy prawne lub dokonuje interpretacji norm już wcześniej ustanowionych, a niekiedy zawiera jedynie urzędowe informacje rzutuujące na proces stosowania prawa. Akt ten będzie najczęściej aktem abstrakcyjnym, nie konsumującym się przez jednorazowe zastosowanie, ale cecha ta nie jest warunkiem sine qua non uznania aktu za akt generalny" (s.208-209). Choć ta koncepcja nie jest powszechnie aprobowana to jednak, na gruncie rozważanego pytania, może być przydatna. Zważywszy na niedookreślony krąg osób, których badane uchwały dotyczą, można uznawać zarówno uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły, jak i uchwałę o likwidacji szkoły za akt generalny, z tym że pierwsza z uchwał będzie nienormatywnym aktem generalnym a druga aktem generalnym zawierającym normy, czyli normatywnym. Takie ustalenie staje się ważne w sytuacji, gdy w dotychczasowym orzecznictwie podstawą odmowy przyznania właściwym organizacjom związkowym prawa do opiniowania tych uchwał (a zwłaszcza uchwały o zamiarze likwidacji szkoły) bywa właśnie ich indywidualny a nie generalny charakter.

Pojęcie aktów prawnych, których założenia i projekty podlegają zaopiniowaniu przez związki zawodowe, w drodze nowelizacji, zastąpiło wcześniejsze postanowienie ustawy, iż organizacje związkowe "...mają prawo do opiniowania założeń i projektów ustaw oraz aktów wykonawczych do tych ustaw" w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego te wcześniejsze postanowienia interpretowano jako przyznanie właściwym organizacjom związkowym prawa do opiniowania założeń i projektów jedynie aktów prawa miejscowego. Pojęcie "aktów prawnych" nie jest w ustawie o związkach zawodowych dookreślone, ale niewątpliwie obecny zakres uprawnień opiniodawczych związków jest szerszy niż przed nowelizacją. Z uzasadnienia projektu zmiany art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych (dokonanej ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. Nr 100, poz. 1080) wynika jedynie, że m.in. projektowana zmiana dostosowuje przepisy do wcześniejszych przepisów projektu ustawy. Przy interpretacji nowego brzmienia przepisu art. 19 ust. 1 i 2 należy zatem odwoływać się do przepisów powołanej ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. Przepisy art. 1 i 2 tej ustawy (i odpowiadające im art. 1 i 2 projektu) określając cele, zadania i kompetencje powoływanych komisji mówią m.in. o dążeniu do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego, o działaniu dla dobra publicznego, o prawie każdej ze stron Komisji do wnoszenia pod obrady lub wzywania do zajmowania stanowiska w sprawach o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, których rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego, o możliwości wyrażania przez strony Komisji stanowiska w każdej sprawie dotyczącej polityki społecznej lub gospodarczej. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy i art. 3 w pracach Komisji Trójstronnej biorą również udział z głosem doradczym przedstawiciele samorządu terytorialnego, w zakresie wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Tak sformułowane cele i zasady działania Komisji Trójstronnej w nawiązaniu do zmiany art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych muszą być uwzględniane w procesie jego wykładni. W żadnym razie, wobec takich przesłanek nowelizacji, ten zabieg ustawodawcy nie może być interpretowany zawężająco, bo prowadziłoby to do wypaczania jego woli. Prawo związków zawodowych do opiniowania zdecydowanie rozszerzono, a celem zmiany było objęcie zakresem opiniowania także innych aktów, określonych ogólnie jako akty prawne, w sprawach dotyczących polityki społecznej lub gospodarczej, mieszczących się w zakresie działania związków zawodowych. Tym samym wykładnia ograniczająca pojęcie aktów prawnych podlegających zaopiniowaniu przez związki zawodowe jedynie do aktów generalno-abstrakcyjnych (czyli do aktów prawa powszechnie obowiązującego) staje się w odniesieniu do wielu uchwał organów samorządu terytorialnego, zwłaszcza tych o szczególnym, trudnym do jednoznacznego określenia charakterze, nieuprawniona.

Pojęcie aktu prawnego jest niezwykle szerokie, nie zdefiniowane ani na płaszczyźnie prawnej (choć jest pojęciem prawnym, występuje w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz.U. z 2005r., Nr 190, poz. 1606 ze zm. i obejmuje także akty o charakterze wewnętrznym i akty o charakterze organizacyjnym), ani w doktrynie. Tym niemniej wszystkie uchwały organów samorządu terytorialnego, w tym uchwały dotyczące utworzenia, przekształcenia, likwidacji samorządowej jednostki organizacyjnej, muszą być uznane za akty prawne. Organy samorządu jako organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Tym samym podejmowane przez nie akty, niezależnie od ich charakteru, są aktami prawnymi – wydanymi przez organ ustawowo do podjęcia takiej uchwały upoważniony, na podstawie określonych przepisów prawa materialnego i w trybie określonym ustawowo. Określenie jakiegoś aktu organów administracji jako aktu prawnego nie przesądza jednak o jego charakterze, jest to po prostu konsekwencja oparcia działania organów administracji na przepisach prawa. Uchwały podejmowane przez organy samorządu terytorialnego mają zróżnicowany charakter – mogą to być akty prawa miejscowego, akty o charakterze indywidualnym organizacyjnym, akty administracyjne indywidualne (bo i takie, choć rzadko, podejmowane są w formie uchwał), akty o charakterze norm prawa wewnętrznego, akty intencyjne, akty o charakterze personalnym – ale zawsze będą to akty

prawne. Kwantyfikator "prawny" w odniesieniu do aktów organów administracji publicznej musi być rozumiany jako oznaczający oparty na prawie akt wydany przez upoważniony do tego ustawowo organ i tylko do tego odnosi się jego znaczenie. Każda zatem uchwała o likwidacji (przekształceniu, utworzeniu) czy o zamiarze likwidacji określonej jednostki organizacyjnej jest aktem prawnym. Nie każda jednak uchwała organów samorządu będzie podlegała procedurze opiniodawczej. Z zakresu opiniowania wyłączone są bowiem niewątpliwie (choć niezwykle rzadko przypisane przepisami prawa materialnego do kompetencji organów przedstawicielskich) uchwały o charakterze indywidualnych aktów administracyjnych – decyzji, a także szeroki krąg uchwał podejmowanych 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. Istnienie aktów prawnych (uchwał) wyłączonych spod obowiązku przedkładania ich projektów do zaopiniowania właściwym władzom związków zawodowych nie czyni jednak pojęcia aktów prawnych bezużytecznym, zwłaszcza z uwagi na aksjologię dokonanej nowelizacji ustawy o związkach zawodowych.

Mając na względzie szeroki zakres pojęcia aktów prawnych, przy ocenie czy istnieje obowiązek przekazania określonej uchwały do zaopiniowania organizacji związkowej, w pierwszym rzędzie 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 opiniowaniu, jeśli natomiast zamierzone zmiany organizacyjne miałyby związek z zadaniami związków zawodowych i wywoływały skutki zewnętrzne to należy je poddawać opiniowaniu.

Uchwały o zamiarze likwidacji szkoły publicznej i o jej likwidacji są przez rady gmin podejmowane na podstawie art. 59 ustawy o systemie oświaty, w którym nie określono charakteru tych uchwał. Przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego stanowią na podstawie upoważnień ustawowych. W przypadku omawianych uchwał taka odrębna, materialnoprawna podstawa istnieje, ale samo jej istnienie nie przesądza ani charakteru normatywnego podejmowanych uchwał ani też obowiązku poddawania ich opiniowaniu przez związki zawodowe.

Likwidacja publicznych szkół i placówek oświatowych następuje w szczególnym trybie, różniącym się od trybu likwidacji innych jednostek organizacyjnych. Za podstawową szczególną cechą likwidacji szkół należy uznać dwuetapowość procedury likwidacyjnej. Pierwszym etapem jest podjęcie uchwały o zamiarze likwidacji określonej szkoły lub placówki. Podjęcie tej uchwały stanowi podstawę do podejmowania przez organ wykonawczy dalszych, ustawowo określonych czynności poprzedzających likwidację szkoły lub placówki. Czynności te, choć faktyczne, są oparte na prawie i stanowią niezbędny element procesu likwidacyjnego, niedokonanie lub niewłaściwe dokonanie niektórych czynności (zawiadomienia rodziców, zawiadomienia kuratora, który z urzędu wszczyna postępowanie w sprawie udzielenia opinii w sprawie likwidacji szkoły) skutkować może uznaniem późniejszej uchwały o likwidacji szkoły za sprzeczną z prawem. Taki sam skutek może nastąpić w sytuacji gdy uchwała o likwidacji nie zostanie poprzedzona podjęciem uchwały ujawniającej zamiar likwidacji szkoły.

Uchwała o zamiarze likwidacji szkoły, niewątpliwie nie jest aktem prawnym zawierającym normy prawne generalne i abstrakcyjne w klasycznym rozumieniu tego pojęcia. Jest to akt stanowiący szczególnego rodzaju informację o zamiarze podjęcia działań, które niewątpliwie będą miały charakter zewnętrzny. W doktrynie tego rodzaju akty określa się mianem "intencyjnych". Uchwała o zamiarze likwidacji szkoły nie może być zarazem uznana za akt o charakterze jedynie wewnętrznym. Jej podjęcie stanowi bowiem niezbędną w procesie likwidacji szkoły publicznej formalnoprawną przesłankę takiej likwidacji. Ma charakter

zewnątrzny, bo stanowi podstawę do dalszych działań, skierowanych do podmiotów "na zewnątrz" aparatu administracji samorządowej (rodziców, kuratora), zmierzających do likwidacji szkoły i dokonania powiadomień, uzyskania wymaganej prawem opinii. Uchwała o zamiarze likwidacji szkoły powinna zawierać uzasadnienie, w którym określone są motywacje projektowanej likwidacji. Skoro uchwała ta stanowi podstawę do podejmowania obowiązkowych czynności o charakterze zewnętrznym, skierowanych do nieoznaczonego kręgu podmiotów spoza szeroko rozumianej administracji samorządowej, to nie ma podstaw do uznawania jej za akt o jedynie wewnętrznym charakterze, niepodlegający opiniowaniu.

Choć przedmiot projektowanych uchwał o zamiarze likwidacji szkoły i o jej likwidacji mieści się w zakresie zadań związków zawodowych i dotyczy istotnych spraw społecznych, mogących nawet prowadzić do niepokojów społecznych, to takie stwierdzenie nie przesądza jeszcze zakresu obowiązku zasięgnięcia opinii związków zawodowych w odniesieniu do każdej z nich.

Istotę ogólnych uprawnień opiniodawczych związków zawodowych stanowi prawo do wypowiedzania się we wszystkich istotnych sprawach społecznych i gospodarczych pozostających w zakresie ich ustawowo określonych zadań. Uprawnienia te są zabezpieczone poprzez ustawowe określenie terminu na przedstawienie opinii i zastrzeżenie że tylko ważny interes publiczny może prowadzić do jego skrócenia, a także poprzez ustawowy wymóg – w razie odrzucenia w całości lub części stanowiska związku – uzasadnienia przez właściwy organ samorządu terytorialnego na piśmie zajętego stanowiska. Ponadto w razie rozbieżności stanowisk związków może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji samorządu terytorialnego, a także może ją przedstawiać w środkach masowego przekazu. Istota uprawnień związków zawodowych polega więc na przedstawieniu opinii związków w określonej sprawie, a nie opiniowaniu każdej z kolejnych czynności w tej sprawie.

Obie uchwały: o zamiarze likwidacji szkoły i o jej likwidacji mają jeden przedmiot i obie mają charakter aktów prawnych w szerokim, ale powszechnie przyjmowanym, znaczeniu tego pojęcia, a zważywszy także na cele, które legły u podstaw nowelizacji, brak uzasadnienia dla nadawania im - na gruncie obecnego brzmienia art. 19 ustawy o związkach zawodowych - innego, węższego znaczenia. W konsekwencji, skoro przedmiotem obu uchwał jest kwestia likwidacji konkretnej szkoły, to ta likwidacja musi być uznana za "sprawę" objętą wymogiem zasięgnięcia opinii związków zawodowych. Jeśli zatem zostanie przekazany do zaopiniowania właściwym statutowym władzom związków zawodowych projekt uchwały o zamiarze likwidacji szkoły, tym samym organ samorządu terytorialnego wywiązuje się z ustawowego obowiązku, o jakim mowa w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych i nie ma obowiązku przedstawiania do zaopiniowania kolejnego projektu uchwały o likwidacji szkoły, dotyczącego tej samej "sprawy". Poddanie opiniowaniu projektu uchwały intencyjnej jest o tyle istotne, że na tym etapie postępowania negatywna opinia związków zawodowych może mieć zdecydowanie większe realne znaczenie, niż na etapie podejmowania uchwały o likwidacji szkoły, gdy jest już pozytywna opinia kuratora oświaty, o zamiarze likwidacji powiadomiono rodziców i określa się już szczegóły likwidacji. Jeśli natomiast nie dopełniono obowiązku przedstawienia do zaopiniowania projektu uchwały o zamiarze likwidacji, to konieczne jest przekazanie do zaopiniowania projektu uchwały o likwidacji szkoły.

Organ samorządu terytorialnego może oczywiście opinii związków zawodowych zasięgnąć także w odniesieniu do kolejnej uchwały w tym samym przedmiocie, ale prawny obowiązek poszanowania uprawnień opiniodawczych związków zawodowych będzie spełniony już z chwilą przekazania do zaopiniowania projektu uchwały o zamiarze likwidacji szkoły. Jeśli właściwa organizacja związkowa zaopiniowała projekt uchwały intencyjnej, to wprawdzie może wnosić o poddanie jej opinii kolejnej uchwały w procesie likwidacyjnym, ale jest to już działanie po przedstawieniu opinii w tej sprawie. Nie pozbawia to związków zawodowych prawa do ewentualnego kwestionowania uchwały o likwidacji szkoły. Inaczej mówiąc, jeśli przekazano

do zaopiniowania właściwym statutowym władzom związków zawodowych uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły, co należałoby uznać za praktykę właściwą, to nie ma już prawnego obowiązku poddawania opiniowaniu projektu uchwały o likwidacji. Jeśli natomiast nie przekazano do zaopiniowania projektu uchwały o zamiarze likwidacji, to należy przekazać do zaopiniowania projekt uchwały o likwidacji szkoły.

Z przytoczonych względów na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podjęto uchwałę jak na wstępie.