

I OSK 1659/15 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

Status:

orzeczenie prawomocne

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 8 października 2015 r.

I OSK 1659/15

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Bożena Popowska.

Sędziowie: NSA Monika Nowicka, del. WSA Dariusz Chaciński (spr.).

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 8 października 2015 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej M. C. i Z. D. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 6 marca 2015 r. sygn. akt II SA/Kc 1101/14 w sprawie ze skargi M. C. i Z. D. na zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy S. z dnia (...) sierpnia 2012 r. nr (...) w przedmiocie odwołania ze stanowiska dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych - Publiczna Szkoła Podstawowa i Przedszkole w W. oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym skargą kasacyjną wyrokiem z dnia 6 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Kc 1101/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach oddalił skargę M. C. i Z. D. na zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy S. z dnia (...) sierpnia 2012 r., nr (...), w przedmiocie odwołania ze stanowiska dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych - Publiczna Szkoła Podstawowa i Przedszkole w W.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przedstawił następujący stan sprawy.

Zarządzeniem z dnia (...) sierpnia 2012 r., nr (...), Burmistrz Miasta i Gminy S., działając na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) - dalej: u.s.g. - oraz art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. a w zw. z art. 5c pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) - dalej: u.s.o. - na wniosek D. F. z dnia (...) maja 2012 r.:

- odwołał D. F. ze stanowiska dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych - Publiczna Szkoła Podstawowa i Przedszkole w W. z końcem roku szkolnego 2011/2012, tj. z dniem (...) sierpnia 2012 r. (§ 1);

- rozwiązał jednocześnie z dniem (...) sierpnia 2012 r. na prośbę D. F. w trybie porozumienia stron łączącą go z Zespołem Placówek Oświatowych - Publiczna Szkoła Podstawowa i Przedszkole w W. umowę o pracę zawartą w dniu (...) sierpnia 2010 r. (§ 2);

- wskazał, że zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania (§ 3).

Pismem z dnia (...) września 2014 r. M. C. i Z. D. wezwały Burmistrza Miasta i Gminy S. do usunięcia naruszenia prawa poprzez unieważnienie ww. zarządzenia. Organ nie udzielił odpowiedzi na powyższe wezwanie.

W dniu 17 listopada 2014 r. M. C. i Z. D. wniosły do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargę na zarządzenie z dnia (...) sierpnia 2012 r., powołując się na art. 101 ust. 1 u.s.g. i domagając się stwierdzenia nieważności tego zarządzenia.

W uzasadnieniu skarżące podniosły, że złożenie rezygnacji przez nauczyciela zajmującego stanowisko kierownicze nie powoduje samo przez się skutku prawnego, gdyż powierzenie stanowiska jest czynnością prawną jednostronną powierzającego. Wobec tego również odwołanie ze stanowiska nie może nastąpić tylko na podstawie oświadczenia nauczyciela zajmującego stanowisko kierownicze, lecz potrzeba do tego oświadczenia woli organu powierzającego stanowisko. Termin wypowiedzenia obliczać należy z odpowiednim uwzględnieniem art. 30 § 21 Kodeksu pracy, który stanowi, że okres wypowiedzenia umowy o pracę obejmujący tydzień lub miesiąc albo ich wielokrotność kończy się odpowiednio w sobotę lub w ostatnim dniu miesiąca. Bieg terminu rozpoczyna się z chwilą, gdy oświadczenie woli dotarło do adresata w taki sposób, że mógł on się zapoznać z jego treścią. W razie odwołania z powodu rezygnacji dyrektora nie stosuje się zasady, w myśl której termin wypowiedzenia upływa dopiero z końcem roku szkolnego. W przypadku odwołania dyrektora szkoły w W. D. F. z powodu jego rezygnacji, które doręczono mu w dniu (...) sierpnia 2012 r., okres wypowiedzenia upłynął w dniu (...) listopada 2012 r. i dopiero z tą datą powinien on przestać pełnić funkcję dyrektora placówki. Natomiast w dniu (...) sierpnia 2012 r. Burmistrz Miasta i Gminy S. wydał zarządzenie nr (...), na mocy którego powierzył pełnienie obowiązków dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych - Publiczna Szkoła Podstawowa i Przedszkole w W. E. C. Zdaniem skarżących zaskarżone zarządzenie zostało wydane również z naruszeniem norm kompetencyjnych, ponieważ Zastępca Burmistrza nie jest umocowany do dokonania tej czynności. Przedmiotowa czynność, na mocy art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. a, w zw. z art. 5c pkt 2 u.s.o. jest bowiem wyłączną prerogatywą wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, wskazując że M. C. i Z. D. nie wykazały, aby w wyniku podjęcia zaskarżonego zarządzenia doszło do naruszenia ich interesu prawnego. Natomiast w sytuacji gdyby Sąd zajął w tej kwestii odmienne stanowisko, organ powołał się na art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. a u.s.o., z którego wynika, że nauczyciel, któremu powierzono stanowisko kierownicze może złożyć rezygnację. W przedmiotowej sprawie ówczesny dyrektor Zespołu Placówek Oświatowych - Publiczna Szkoła Podstawowa i Przedszkole w W. D. F., pismem z dnia (...) maja 2012 r., złożył rezygnację z zajmowanego stanowiska oraz zwrócił się do Burmistrza Miasta i Gminy S. z wnioskiem o rozwiązanie za porozumieniem stron z dniem (...) sierpnia 2012 r. umowy o pracę. Konsekwencją powyższego było podjęcie zarządzenia o uwzględnieniu wniosku w całości, podpisanego z upoważnienia Burmistrza przez jego zastępcę, który posiadał stosowne upoważnienie.

Z ostrożności procesowej organ wskazał na brak podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonego zarządzenia z uwagi na treść art. 94 ust. 1 u.s.g.

Na rozprawie sądowej w dniu 26 lutego 2015 r. M. C. popierając skargę wyjaśniła, że niniejsza sprawa jest związana ze sprawą II SA/Kc 565/13, w której Sąd stwierdził podjęcie uchwały o przekształceniu struktury organizacyjnej szkoły w zakresie nauczania klas 1-6 do 1-3, jako podjętej z naruszeniem prawa, a wyrok w powyższej sprawie został utrzymany w mocy wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lipca 2014 r. Podniosła, że od dwóch i pół roku w Sądzie Pracy w S. toczy się sprawa o sygn. (...) o przywrócenie jej do pracy. Naruszenie jej interesu prawnego polegało zaś na tym, że

dyrektor E. C., której powierzono pełnienie obowiązków dyrektora, zmieniała arkusz organizacyjny szkoły na niekorzyść nauczycieli. Poprzedni dyrektor D. F. przeznaczył dla dyrektora 18/18 wakatu. Z chwilą gdy powierzono pełnienie obowiązków dyrektora E. C. - nauczycielowi tej szkoły, to te godziny na wakacje, mimo wcześniejszego zatwierdzenia arkusza organizacyjnego przez organ prowadzący szkołę - zostały zlikwidowane. W konsekwencji wypowiedziano jej umowę o pracę, od czego odwołała się do Sądu Pracy w S. Rozwiązanie umowy o pracę nastąpiło z dniem (...) maja 2012 r. - z 3-miesięcznym okresem wypowiedzenia.

Skarżąca podniosła ponadto, że zaskarżonym zarządzeniem rozwiązano w trybie porozumienia stron umowę o pracę z dyrektorem D. F., co jest niedopuszczalne i sprzeczne z art. 38 ust. 1 pkt 1 u.s.o. Zdaniem skarżącej wypowiedzenie umowy o pracę z dyrektorem powinno nastąpić odrębnym pismem.

Skarżąca Z. D. przyłączyła się do stanowiska M. C. Również jej wypowiedziana została umowy o pracę w tej szkole z chwilą objęcia obowiązków dyrektora przez E. C. Jej powództwo o przywrócenie do pracy w sprawie o sygn. (...) zostało oddalone. Sąd Apelacyjny w sprawie o sygn. akt (...) przyznał jej 3 - miesięczne odszkodowanie. Kasacja do Sądu Najwyższego została odrzucona z przyczyn formalnych. Skarżąca wyjaśniła, że przed podjęciem zaskarżonego zarządzenia miała proponowane 6 godzin pracy w obecnej szkole i 4 godziny pracy w Gimnazjum w S. Po podjęciu zaskarżonego zarządzenia i zmianie arkusza przez dyrektor E. C., dyrektor D. F. wypowiedział jej umowę o pracę (...) maja 2012 r. z 3-miesięcznym okresem wypowiedzenia.

Oddalając skargę powołanym na wstępie wyrokiem z dnia 6 marca 2015 r., II SA/Ke 1101/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wskazał, że skarżące spełniły określone w art. 101 ust. 1 w zw. z art. 102a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) - u.s.g. - wymogi formalne uprawniające do wniesienia skargi na przedmiotowe zarządzenie. Stosownie do treści tych przepisów 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 - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego, przy czym do sprawy tej nie stosuje się przepisów art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a. Skarżące pismem z dnia 16 września 2014 r. wezwały organ do usunięcia naruszenia prawa, po czym wobec niedoręczenia im przez organ odpowiedzi na wezwanie, wniosły w terminie 60 dni od daty wezwania skargę do Sądu (art. 53 § 2 in fine p.p.s.a.).

Ponadto nie ulega wątpliwości, że zaskarżone zarządzenie jest aktem z zakresu administracji publicznej. Odwołanie nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w szkole, a także powierzenie obowiązków dyrektora szkoły należy bowiem traktować jako władczą wypowiedź organu administracji w sprawie należącej do zakresu jego zadań publicznych. W konsekwencji akt administracyjny, aczkolwiek wywołujący dodatkowo pewne skutki w sferze regulowanej prawem pracy (w stosunku pracy), nie przestaje być aktem administracyjnym (por. uchwałę składu 7 sędziów NSA z dnia 16 grudnia 1996 r., sygn. OPS 6/96; wyrok NSA z dnia 14 lipca 2004 r., sygn. OSK 439/04).

W dalszej kolejności należało zbadać, czy skarżące mają interes prawny w zaskarżeniu przedmiotowego zarządzenia. Merytoryczna ocena zasadności skargi wniesionej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie jest bowiem możliwa, jeśli skarżący nie ma legitymacji procesowej do wniesienia skargi.

W orzecznictwie i piśmiennictwie ugruntowany jest pogląd, że skarga wnoszona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie jest rodzajem skargi powszechnej, służącej każdemu, kto zarzuca naruszenie porządku prawnego. Środek ten jest nakierowany na ochronę praw podmiotowych. Nawet sprzeczność uchwały lub zarządzenia z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli taka uchwała (zarządzenie) nie narusza chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego. Skargę na uchwałę (zarządzenie) organu gminy może wnieść tylko podmiot, który zgodnie z normą prawa materialnego ma interes prawny lub uprawnienie. Istotą interesu prawnego jest związek z konkretną normą prawa materialnego, którą można wskazać jako jego podstawę, i z której można wywodzić swoje uprawnienia. Interes prawny winien być aktualny, obiektywnie istniejący w dacie wejścia w życie zaskarżonego aktu, bądź najpóźniej w dacie złożenia skargi. Nie może to być tylko interes przewidywany w przyszłości, hipotetyczny. Naruszenie interesu prawnego konkretnego podmiotu nie może polegać na tym, że uchwała (zarządzenie) mogłaby stwarzać zagrożenie wystąpienia naruszenia w przyszłości.

Jednocześnie interes prawny powinien być indywidualny, własny i skonkretyzowany. Oznacza to, że musi on wynikać ze ściśle określonego przepisu prawa oraz odnosić się wprost do podmiotu kwestionującego zaskarżony akt. Interes prawny, którego istnienie warunkuje przyznanie legitymacji skargowej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., powinien bezpośrednio dotyczyć sfery prawnej podmiotu wnoszącego skargę, a więc skarżącemu powinno przysługiwać konkretne prawo podmiotowe o charakterze prywatnoprawnym, bądź publicznoprawnym, wynikające z przepisów prawa materialnego, które najpóźniej w dacie wniesienia skargi zostało naruszone zaskarżonym aktem. Skarżący wnosząc skargę musi więc wykazać, że zaskarżone zarządzenie, naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na jego sytuację prawną, np. pozbawia go pewnych uprawnień, czy też uniemożliwia ich realizację. Brak bezpośredniego wpływu uchwały (zarządzenia) na sferę prawną zindywidualizowanego podmiotu nie pozwala na przyznanie mu legitymacji procesowej (por. postanowienia NSA: z dnia 4 lutego 2011 r., sygn. II OZ 18/11; z dnia 3 września 2014 r., sygn. II OZ 783/14).

Stwierdzenie istnienia interesu prawnego wymaga zatem ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa a sytuacją prawną konkretnego podmiotu, polegającego na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. Od tak pojmowanego interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny czyli sytuację, w której dany podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa mogącymi stanowić podstawę skierowanego żądania w zakresie podjęcia stosownych czynności przez organ administracji (por. wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 1993 r., sygn. I SA 1719/92, OSP 1994, z. 10, poz. 199, z aprobującą glosą P. Kucharskiego).

W ocenie Sądu I instancji skarżące nie wykazały związku pomiędzy zaskarżonym zarządzeniem, a naruszeniem ich aktualnej, indywidualnej sytuacji prawnej. Skarżące upatrują naruszenia swojego interesu prawnego w tym, że dyrektor E. C., której powierzono pełnienie obowiązków dyrektora, zmieniała arkusz organizacyjny szkoły na niekorzyść nauczycieli. Poprzedni dyrektor D. F. przeznaczył dla dyrektora 18/18 wakatu. Z chwilą gdy powierzono pełnienie obowiązków dyrektora E. C. - nauczycielowi tej szkoły, to te godziny na wakacje, mimo wcześniejszego zatwierdzenia arkusza organizacyjnego przez organ prowadzący szkołę - zostały zlikwidowane. W konsekwencji wypowiedziano skarżącym umowy o pracę, od czego odwołały się do Sądu Pracy w S. Rozwiązanie umów o pracę nastąpiło z dniem (...) maja 2012 r. - z 3-miesięcznym okresem wypowiedzenia.

W ocenie Sądu Wojewódzkiego okoliczności, na które powołują się skarżące uzasadniając swoją legitymację do wniesienia skargi, należy zakwalifikować jako interes faktyczny, nie poparty żadnym interesem prawnym, a tym bardziej interesem prawnym, który zostałby naruszony. Skarżące były nauczycielkami w szkole w W. Zaskarżone zarządzenie o odwołaniu D. F. ze stanowiska dyrektora szkoły - na jego wniosek dotyczący rezygnacji z zajmowanego stanowiska dyrektora - nie dotyczy praw i obowiązków żadnej ze skarżących. Przedmiotowe zarządzenie nie jest władczym rozstrzygnięciem organu administracji publicznej wpływającym na sytuację prawną skarżących. W ocenie Sądu zaskarżone zarządzenie dotyczy jedynie praw D. F., do którego było adresowane i którego sytuację prawną regulowało. Nie ma przepisu prawa, który przyznawałby nauczycielowi jakiegokolwiek prawo lub nakładał na niego jakikolwiek obowiązek w związku z odwołaniem danej osoby ze stanowiska dyrektora szkoły i to w sytuacji, gdy dochodzi do tego odwołania na wniosek dyrektora dotyczący rezygnacji z zajmowanego stanowiska. Również skarżące żadnego takiego przepisu nie wskazały.

W świetle powyższego, ponieważ w niniejszej sprawie nie istnieje związek o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa a sytuacją prawną skarżących, polegający na tym, że akt stosowania tej normy, w tym wypadku zaskarżone zarządzenie, może mieć wpływ na ich sytuację prawną w zakresie prawa materialnego, brak było podstaw do skutecznego wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.

W tej sytuacji zarzuty wydania zaskarżonego zarządzenia z naruszeniem art. 38 ust. 1 pkt 1 u.s.o. nie mogły zostać poddane merytorycznej ocenie Sądu. Merytoryczna kontrola zaskarżonego aktu pod względem jego zgodności z prawem byłaby bowiem możliwa tylko przy ustaleniu, że interes prawny skarżących został przedmiotowym zarządzeniem naruszony.

W tym stanie rzeczy, Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a.

Skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 6 marca 2015 r., II SA/Ke 1101/14, wniosły M. C. i Z. D. Zaskarżając wyrok w całości zarzuciły mu naruszenie:

1. przepisów postępowania:

- a. art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. polegające na tym, że Sąd I instancji dokonał nieprawidłowej kontroli legalności zaskarżonego zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy S. z dnia (...) sierpnia 2012 r. nr (...) i nie dokonał merytorycznej oceny jego zgodności z prawem, błędnie uznając, że skarżące nie posiadają legitymacji materialnoprawnej w sprawie, które to uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy;
 - b. art. 133 § 1 p.p.s.a. polegające na błędnym ustaleniu przez Sąd okoliczności wynikającej z akt sprawy - z protokołu rozprawy, a dotyczącej daty ustania stosunku pracy skarżących jako nauczycieli Zespołu Placówek Oświatowych w W. w kontekście daty wydania zaskarżonego zarządzenia, które to uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy;
2. prawa materialnego - art. 101 ust. 1 u.s.g. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i błędne uznanie, że przedmiotowym zarządzeniem podjętym przez Burmistrza Miasta i Gminy S. w sprawie z zakresu administracji publicznej nie doszło do naruszenia interesu prawnego skarżących mającego oparcie w powołanych w uzasadnieniu skargi przepisach ustawy o systemie oświaty oraz Karty Nauczyciela.

Wobec powyższego skarżące kasacyjnie wniosły o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Kielcach do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie na rzecz pełnomocnika wynagrodzenia z tytułu pomocy prawnej udzielonej skarżącym z urzędu.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono między innymi, że zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.o. w szkole lub placówce zatrudniającej co najmniej 3 nauczycieli działa rada pedagogiczna, która jest kolegialnym organem szkoły lub placówki w zakresie realizacji jej statutowych zadań. Skład rady pedagogicznej określa ust. 3 powołanego przepisu, zgodnie z którym tworzą go dyrektor szkoły lub placówki i wszyscy nauczyciele zatrudnieni w szkole lub placówce. Rada pedagogiczna posiada kompetencje związane zarówno z procedurą powierzenia stanowiska dyrektora szkoły lub placówki (por. art. 36a ust. 4, ust. 6 i 14 u.s.o.), jak i jego odwołania ze stanowiska (art. 42 ust. 2 u.s.o.). Skoro zatem skarżące M. C. i Z. D., w dacie podejmowania zaskarżonego zarządzenia z dnia (...) sierpnia 2012 r., jako nauczyciele były zatrudnione w placówce do dnia (...) sierpnia 2012 r. (kiedy to upłynął trzymiesięczny okres wypowiedzenia stosunku pracy, okoliczność ujawniona na rozprawie), to należało uznać, że mają one chroniony interes prawny w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. w zaskarżeniu zarządzenia o odwołaniu dyrektora placówki.

Oddalenie skargi z uwagi na brak interesu prawnego skarżących w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. było w ocenie skarżącego kasacyjnie nieprawidłowe i przedwczesne, bowiem opierało się na błędnym ustaleniu, że stosunek pracy skarżących ustał z dniem (...) maja 2012 r., a więc przed wydaniem zaskarżonego zarządzenia. Tymczasem, jak wynika z protokołu rozprawy z dnia 26 lutego 2015 r. zawierającego wyjaśnienia stron, skarżąca Z. D. wskazała, że w dniu (...) maja 2012 r. otrzymała wypowiedzenie z 3-miesięcznym okresem wypowiedzenia; w tym samym trybie i z tą samą datą rozwiązano stosunek pracy ze skarżącą M. C. W związku z tym, będąc w dacie wydania zaskarżonego aktu, nauczycielami i tym samym członkami rady pedagogicznej placówki, skarżące miały aktualny interes prawny w zaskarżeniu zarządzenia personalnego o odwołaniu ze stanowiska dyrektora szkoły. Ich interes prawny wynika nie tylko z wyżej powołanych przepisów ustawy o systemie oświaty, które "angażują" radę pedagogiczną w procedurę powołania i odwołania dyrektora (będącego przewodniczącym rady pedagogicznej), ale i z przepisów wskazujących na służbową podległość i powiązanie powołania i odwołania dyrektora z wyżej powołanymi osobami powołanymi na stanowisko dyrektora z poszczególnymi nauczycielami. Skarżące miały zatem interes prawny w możliwości poddania sądowej kontroli aktu odwołania dyrektora jako ich przełożonego, a zarazem organu nadzoru, dokonującego oceny pracy zawodowej skarżących. Interes prawny należy wywodzić z przepisów: art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (szkołą kierującą dyrektorem, który jest przełożonym służbowym wszystkich pracowników szkoły, przewodniczącym rady pedagogicznej) oraz art. 6a ust. 1, 2 i 5 te same ustawy (w zakresie, w jakim dyrektor dokonuje oceny pracy nauczyciela). Odmienne ocena dokonana przez Sąd I instancji prowadzi do wniosku, że Sąd ten przeprowadził nieprawidłową kontrolę legalności zaskarżonego zarządzenia w kontekście istnienia legitymacji skargowej i tym samym naruszył powołane na wstępie wzorce kontroli, to jest art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Burmistrz Miasta i Gminy S. wniósł o jej oddalenie. W piśmie tym podniesiono między innymi, odwołując się do orzecznictwa sądów administracyjnych, że zatrudniony w szkole nauczyciel nie ma interesu prawnego w zaskarżeniu zarządzenia powołującego na stanowisko dyrektora inną osobę. Okoliczność, że skarżąca jest nauczycielem szkoły, w której został powołany nowy dyrektor uzasadnia subiektywny interes skarżącej w wyborze zwierzchnika. Interesu tego nie można jednak utożsamiać z interesem prawnym, ponieważ zaskarżone zarządzenie bezpośrednio nie kształtuje indywidualnej sytuacji prawnej skarżącej. Legitymacja skargowa nie przysługuje również radzie pedagogicznej, która - wydając opinię, o jakiej mowa w art. 36a ust. 4 u.s.o. - działa w ramach przyznaných jej ustawowo kompetencji, nie zaś w granicach własnego interesu prawnego.

Uzasadnienie prawne

Naczelną Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) - 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. Przepis art. 183 § 1 p.p.s.a. stanowi, że Naczelną Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak pod rozwagę nieważność postępowania. Przesłanki nieważności określone w art. 183 § 2 p.p.s.a. w tej sprawie nie wystąpiły, zatem należało odnieść się do zarzutów wyartykułowanych w podstawach skargi kasacyjnej.

W niniejszej sprawie skarga kasacyjna została oparta na obydwu podstawach kasacyjnych (art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a.). W związku z tym rozpatrzeniu w pierwszej kolejności zasadniczo podlegać powinny zarzuty dotyczące naruszenia przepisów postępowania, albowiem zarzuty dotyczące naruszenia prawa materialnego mogą być oceniane przez Naczelną Sąd Administracyjny wówczas, gdy stan faktyczny sprawy, stanowiący podstawę wydanego wyroku, został ustalony bez naruszenia przepisów postępowania. Tym niemniej, zważywszy na sposób skonstruowania zarzutów skargi kasacyjnej oraz ich uzasadnienie, w szczególności to, że zarzut nieprawidłowej kontroli legalności zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy S. z dnia (...) sierpnia 2012 r. poprzez brak merytorycznej oceny jego zgodności z prawem związany jest z oceną naruszenia interesu prawnego skarżących - postawione w skardze kasacyjnej zarzuty można i należy rozpoznać łącznie.

Przypomnieć należy, że przedmiotem skargi M. C. i Z. D., złożonej w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., było zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy S. z dnia (...) sierpnia 2012 r., nr (...), w przedmiocie odwołania ze stanowiska dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych - Publiczna Szkoła Podstawowa i Przedszkole w W. Sąd I instancji oddalił skargę z uwagi na brak naruszenia interesu prawnego skarżących.

Przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. stanowi, że "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 - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego." Omawiany przepis przyznaje legitymację skargową podmiotowi, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone wskazanymi aktami. Zatem nie chodzi tutaj jedynie o oddziaływanie na interes prawny (uprawnienie), ale o stan dalej idący, polegający na takim oddziaływaniu, które powoduje jego naruszenie. Można założyć, że zachodzą tego rodzaju sytuacje, kiedy uchwała (zarządzenie) organu gminy oddziałuje na interes prawny (uprawnienie) określonego podmiotu, jednak interesu tego nie narusza (zob. A. Matan, komentarz do art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, uw. 5 (w); Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dołnickiego, ABC 2010). W orzecznictwie przyjmuje się również, że "Skoro w świetle art. 101 ust. 1 u.s.g. do wniesienia skargi legitymuje wyłącznie fakt naruszenia interesu prawnego, a nie tylko zagrożenia naruszeniem, to podmiot wnoszący skargę winien wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia jego prawem chronionego interesu lub uprawnienia, polegającego na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją (nie zaś sytuacją faktyczną). Musi udowodnić, że zaskarżona uchwała naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę materialnoprawną,

pozbawia go np. pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację" (por. wyrok NSA z 22 marca 2013 r., I OSK 2236/12, LEX nr 1331533). Przy czym interes ten winien być bezpośredni i realny, aktualny, a nie przyszły, hipotetyczny lub ewentualny (zob. wyrok NSA z 1 października 2013 r., I OSK 1209/13, LEX nr 1391696).

Ze skargi kasacyjnej wynika, że M. C. i Z. D. naruszenia swojego interesu prawnego upatrują w tym, że będąc do dnia (...) sierpnia 2012 r. nauczycielkami, wchodziły tym samym w skład rady pedagogicznej, a rada pedagogiczna posiada kompetencje związane zarówno z procedurą powołania stanowiska dyrektora szkoły lub placówki (art. 36a ust. 4, 6 i 14 u.s.o.), jak i jego odwołania ze stanowiska (art. 42 ust. 2 u.s.o.). Ponadto ich interes prawny wynika nie tylko z powołanych przepisów u.s.o., które "angażują" radę pedagogiczną w procedurę powołania na stanowisko dyrektora, ale i z przepisów wskazujących na służbową podległość i nadzór pedagogiczny osoby powołanej na stanowisko dyrektora z poszczególnymi nauczycielami - art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (szkołą kieruje dyrektor, który jest przełożonym służbowym wszystkich pracowników szkoły, przewodniczącym rady pedagogicznej) oraz art. 6a ust. 1, 2 i 5 te same ustawy (w zakresie, w jakim dyrektor dokonuje oceny pracy nauczyciela).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego argumentacja ta nie zasługuje na uwzględnienie. Powoływany przez skarżące kasacyjnie argument, że w dniu podejmowania zaskarżonego zarządzenia (...) sierpnia 2012 r.) pozostawały jeszcze w stosunku pracy (co błędnie ocenił Sąd I instancji stwierdzając, że w tym dniu nie były już nauczycielkami), a tym samym wchodziły w skład rady pedagogicznej (art. 40 ust. 3 u.s.o.), nie zmienia niczego w dokonanej przez Sąd I instancji ocenie naruszenia ich interesu prawnego. Po pierwsze, kompetencje rady pedagogicznej, jako kolegialnego organu szkoły lub placówki w zakresie realizacji jej statutowych zadań (art. 40 ust. 1 u.s.o.), wynikające z art. 42 ust. 2 u.s.o., są kompetencjami tego organu, a nie poszczególnych nauczycieli wchodzących w skład rady pedagogicznej. Po drugie, w niniejszej sprawie również to jest bez znaczenia, gdyż do odwołania D. F. ze stanowiska dyrektora nie doszło z inicjatywy rady pedagogicznej, a więc w ramach jej kompetencji określonej w art. 42 ust. 2 u.s.o. W tym aspekcie zatem nie może być mowy o bezpośrednim naruszeniu indywidualnego, realnego i aktualnego interesu prawnego skarżących.

To samo należy odnieść do argumentów wskazujących na służbową podległość nauczycieli i nadzór pedagogiczny dyrektora. Z owej podległości służbowej i nadzoru pedagogicznego nie wynika jeszcze, że jakakolwiek sfera uprawnień skarżących kasacyjnie, wynikających z prawa materialnego, została naruszona przez odwołanie określonej osoby ze stanowiska dyrektora. Skarżące kasacyjnie nie wskazały też żadnego konkretnego uprawnienia lub interesu, naruszonego bezpośrednio przez samo odwołanie dyrektora. Wskazują jedynie, że ze statusu dyrektora (jego kompetencji) może wynikać potencjalne zagrożenie dla ich przyszłych interesów, co nie uzasadnia ich legitymacji skargowej na gruncie art. 101 ust. 1 u.s.g.

Z tej przyczyny, że skarga wnoszona w trybie tego ostatniego przepisu nie jest rodzajem skargi powszechnej, ocena zgodności z prawem kwestionowanego zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy S. z dnia (...) sierpnia 2012 r., nie mogła nastąpić z inicjatywy podmiotu, który nie wykazał naruszenia swojego interesu prawnego, a zatem w stanie prawnym obowiązującym w chwili wyrokowania przez Sąd I instancji skarga podlegała oddaleniu w oparciu o art. 151 p.p.s.a. Sąd Wojewódzki nie naruszył więc art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 184 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną.

Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów administracyjnych.