

Postanowienie z dnia 29 sierpnia 2001 r.

III RN 123/01

1. Czynności urzędowe podejmowane przez organy gminy lub z ich umocowania przez powołaną w tym celu komisję konkursową zmierzające do powierzenia stanowiska dyrektora publicznej szkoły podstawowej mają w przeważającej mierze charakter czynności z zakresu prawa pracy, poprzedzających nawiązanie (przekształcenie) zobowiązaniowego stosunku pracy, a spory na tle legalności postępowania konkursowego należą do kategorii spraw o roszczenia związane ze stosunkiem pracy (art. 476 § 1 pkt 1 KPC).

2. Konkurs jako metoda obsadzania kierowniczych stanowisk w służbie publicznej ma obywatelom zapewnić równy dostęp do tej służby (art. 60 Konstytucji RP).

Przewodniczący SSN Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera, Andrzej Kijowski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 29 sierpnia 2001 r. sprawy ze skargi Ireny H. na pismo Zarządu Gminy M. w przedmiocie odmowy unieważnienia konkursu na dyrektora szkoły, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodka Zamiejscowego w Łodzi z dnia 9 grudnia 1999 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e

Rada Gminy M. w dniu 28 kwietnia 1999 r. podjęła uchwałę w „sprawie powołania komisji konkursowych dla przeprowadzenia postępowań konkursowych w celu wyłonienia kandydatów na dyrektorów szkół podstawowych prowadzonych przez gminę oraz regulaminu określenia pracy komisji”. W § 1 uchwały powołano komisję konkursową dla wyłonienia kandydata na stanowisko dyrektora Szkoły Podstawowej w B. Ustalono również regulamin konkursu na stanowisko dyrektora szkoły podsta-

wowej prowadzonej przez Gminę M. oraz trybu pracy komisji konkursowej (§ 2 uchwały). Komisja konkursowa dopuściła do udziału w konkursie trzy osoby, a w jego drugim etapie spośród dwóch osób wyłoniła w dniu 11 maja 1999 r. w tajnym głosowaniu kandydata na dyrektora Szkoły Podstawowej w B. Prawdopodobnie działań komisji zakwestionowała Irena H. - odrzucona kandydatka, która występując w dniu 17 maja 1999 r. do zarządu Gminy o unieważnienie konkursu podniosła, że na niekorzystny wynik głosowania wpłynęło dopuszczenie w postępowaniu konkursowym „oszczerczych materiałów znieślawiających ją jako pracodawcę”. W piśmie z dnia 31 maja 1999 r. wójt poinformował zainteresowaną, że zarząd Gminy stwierdził brak podstaw do unieważnienia konkursu. W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Irena H. „żaliła się na zaniechanie przez wójta działań administracyjnych dotyczących załatwienia skargi skierowanej do zarządu Gminy”, po czym na rozprawie w dniu 30 listopada 1999 r. wyjaśniła, że chodzi jej o unieważnienie konkursu.

Naczelnny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi postanowieniem z dnia 9 grudnia 1999 r. [...] odrzucił skargę. W motywach tego orzeczenia Sąd stwierdził, że skarga nie dotyczy sprawy cywilnoprawnej, ani indywidualnej sprawy „konkretnego podmiotu i przedmiotu”, a zatem spełnia przesłanki z art. 16 ust. 1 pkt 1 i pkt 6 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Skarga dotyczy jednak w istocie – uzewnętrznionej w piśmie z dnia 31 maja 1999 r.- uchwały zarządu Gminy o odmowie unieważnienia konkursu, a więc odmowie posłużenia się upoważnieniem z § 14 regulaminu postępowania konkursowego. W tej sytuacji skarżąca miała w świetle art. 34 ust. 3 ustawy o NSA obowiązek zwrócenia się do tego organu samorządowego z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, a skoro tego nie uczyniła, to skarga podlegała odrzuceniu na podstawie art. 27 ust. 2 powołanej ustawy.

Rewizję nadzwyczajną od powyższego postanowienia wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich, zarzucając rażące naruszenie: art. 34 ust. 3 ustawy o NSA „przez błędne ustalenie stanu faktycznego mające wpływ na wynik sprawy” oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „przez pozbawienie skarżącej prawa do sądu”, domagając się na tej podstawie uchylecia zaskarżonego orzeczenia. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że czynności z zakresu funkcjonowania komisji konkursowych nie powinny być rozważane na - sugerowanym przez zaskarżone postanowienie - gruncie art. 16 ust. 1 pkt 1 i 6 ustawy o NSA, tylko oceniane według art. 16 ust. 1 pkt 4, zgodnie z którym sąd administracyjny orzeka w

sprawach skarg na inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, przy czym obie przesłanki dopuszczalności skargi są w niniejszej sprawie spełnione. Gdyby zresztą nawet za podstawę wydania orzeczenia przyjąć art. 16 ust. 1 pkt 6 ustawy o NSA, to zastrzeżenia budzi twierdzenie Sądu o niedochowaniu przez skarżącą trybu przewidzianego w art. 34 ust. 3 tej ustawy, sformułowane w oczywistej sprzeczności ze stanem faktycznym sprawy. Co prawda przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.) nie określają środków odwoławczych od rozstrzygnięć komisji przeprowadzających konkurs na stanowisko dyrektora publicznej szkoły podstawowej, więc w tym zakresie znajduje zastosowanie art. 34 ust. 3 ustawy o NSA, lecz powołany przepis nie konkretyzuje formalnych warunków, jakie powinno spełniać „wezwanie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa”. Charakter takiego wezwania należało zatem przypisać skierowanemu w dniu 17 maja 1999 r. do zarządu Gminy M. wnioskowi o unieważnienie konkursu, tym bardziej, iż jego meritum „jasno określało jakich czynności ze strony tego organu domagała się skarżąca”, a poza tym przepis art. 9 KPA, mający przed sądem administracyjnym zastosowanie z mocy art. 59 ustawy o NSA, wyklucza ponoszenie przez stronę konsekwencji nieznanomości prawa.

W orzeczeniu zaskarżonym rewizją doszło zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich również do rażącego naruszenia prawa zagwarantowanego obywatelom przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Odmowa skontrolowania specyficznych czynności z zakresu władztwa administracyjnego, a do tego sprowadza się stanowisko zarządu Gminy w sprawie wniosku o unieważnienie konkursu, zamknęła bowiem skarżącej drogę do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia tej sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd. Wspomniana odmowa może też być w ocenie Rzecznika kwalifikowana jako naruszenie obywatelskiego prawa dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż zaskarżone postanowienie pomimo błędnego uzasadnienia pozostaje w zgodzie z obowiązującym prawem. Przedmiotowa skarga podlegała bowiem odrzuceniu, aczkolwiek nie z tej

przyczyny, iżby skarga została wbrew wymaganiom art. 34 ust. 3 ustawy o NSA wniesiona bez uprzedniego zwrócenia się do właściwego organu z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, lecz dlatego, że sprawa nie należy do kategorii spraw, które w myśl art. 16 powołanej ustawy są objęte zakresem rzeczowej właściwości sądownictwa administracyjnego. Dlatego bezprzedmiotowa jest kwestia zasadności podniesionego w rewizji nadzwyczajnej zarzutu naruszenia pierwszego z wymienionych przepisów, co zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich polegało na odmowie przypisania charakteru „wezwania” pismu skarżącej skierowanemu w dniu 17 maja 1999 r. do zarządu Gminy M. z żądaniem unieważnienia konkursu na stanowisko dyrektora Szkoły Podstawowej w B. Podobnie bezprzedmiotowe są wywody rewizji nadzwyczajnej w odniesieniu do tego, czy właściwość sądu administracyjnego w niniejszej sprawie jest – zgodnie z treścią motywów zaskarżonego postanowienia – oparta na przepisie art. 16 ust. 1 pkt 1 i 6 ustawy o NSA czy też – jak uważa Rzecznik Praw Obywatelskich – wynika z przepisu art. 16 ust. 1 pkt 4 tej ustawy.

Na temat prawnego charakteru „urzędowych czynności” podejmowanych przez organy gminy lub z ich umocowania przez powołaną w tym celu komisję konkursową, w celu realizacji ustawowego obowiązku powierzenia stanowiska dyrektora publicznej szkoły podstawowej kandydatowi wyłonionemu w drodze konkursu, wypowiedział się Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 13 stycznia 2000 r., III RN 123/99 (OSNAPiUS 2000 nr 21, poz. 779). W orzeczeniu tym wyrażono pogląd, że wspomniane „czynności urzędowe”, jako służące realizacji obowiązkowych zadań własnych gminy, mają znamiona prawne działań z zakresu publicznej administracji samorządowej sprawowanej przez organy gminy (art. 5 ust. 5 oraz art. 36a ust. 1 – 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w związku z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) i podlegają zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego zgodnie „z art. 16 ust. 1 pkt 1 – 4 ustawy o NSA”. Te działania powinny być realizowane zgodnie z obowiązującymi procedurami prawnymi i w sposób zapewniający każdemu obywatelowi na jednakowych zasadach dostęp do służby publicznej, w danym wypadku w szkole publicznej (art. 60 Konstytucji RP). W konkluzji swego wywodu Sąd Najwyższy uznał, iż „jeżeli te działania nie mają charakteru czynności cywilnoprawnych, to oznacza to, że jako akty lub czynności z zakresu administracji publicznej – podlegają kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 1 – 4 ustawy o NSA”, przy czym „dotyczy to także czyn-

ności podejmowanych przez komisję konkursową powołaną przez właściwy organ gminy w celu wyłonienia kandydata na stanowisko dyrektora publicznej szkoły podstawowej”.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę nie podziela powyższego stanowiska, tylko przychyła się do zapatrywań, które w opozycji do motywów tego orzeczenia zostały sformułowane przez jednego z sędziów w zdaniu odrębnym. Jego autor słusznie stwierdził, że wprawdzie czynności związane z powierzeniem stanowiska dyrektora publicznej szkoły podstawowej mają również pewne aspekty z zakresu publicznej administracji samorządowej, to jednak wyraźnie dominuje w nich charakter czynności ze sfery prawa pracy, zmierzających do nawiązania stosunku pracy na stanowisku dyrektora szkoły w drodze zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika (art. 11 KP). Stosunek ten ma zobowiązaniowy charakter i taką naturę wykazują też poprzedzające jego nawiązanie akty (czynności) postępowania konkursowego, nakierowane na wyłonienie osoby, która spośród możliwie licznej grupy jednakowo traktowanych kandydatów spełniałaby w najwyższym stopniu merytoryczne wymagania kwalifikacyjne, warunkujące zatrudnienie na danym stanowisku kierowniczym.

Tezy tej nie jest w stanie podważyć okoliczność, iż wspomniane akty (czynności) są podejmowane w ramach własnych zadań gminy przez jej organy, a tym bardziej przez działające jedynie z ich umocowania, specjalnie w tym celu powoływane komisje konkursowe. Staranna i sprawna realizacja przez gminę jej ustawowego obowiązku powierzenia stanowiska dyrektora publicznej szkoły podstawowej jedynie kandydatowi wyłonionemu w drodze konkursu nie wymaga zresztą tego, iżby organ gminy czy powołana przez nią komisja konkursowa występowały tu, zwłaszcza wobec uczestników postępowania konkursowego, z pozycji publicznoprawnego władztwa administracyjnego. Trzeba też pamiętać, że konkurs jako metoda obsadzania stanowisk kierowniczych przy zatrudnieniu w służbie publicznej upowszechnił się dopiero w ustroju demokratycznego państwa prawnego i miał zapewnić obywatelom równy dostęp do tej służby (art. 60 Konstytucji RP), a więc być skądinąd zaprzeczeniem powszechnego w okresie PRL zjawiska tzw. nomenklatury, czyli istnienia grupy ludzi wyznaczanych przez instancje partyjne mocą ich politycznej władzy do pełnienia kierowniczych funkcji w państwowych przedsiębiorstwach (czy nawet szerzej – społecznych zakładach pracy) oraz w urzędach i innych państwowych jednostkach organizacyjnych. Naiwnością byłaby jednak myśl, że koncepcja konkursu sama przez

się wykluczyła już pokusę i możliwość manipulowania jego wynikami. Dlatego silne uzasadnienie aksjologiczne przy wykładni przepisów ustawowych nie zawierających – jak w zakresie zastosowania przepisów ustawy o systemie oświaty - wyraźnej i jednoznacznej kwalifikacji charakteru postępowania konkursowego ma dyrektywa traktowania go jako przebiegającego w ramach stosunków pomiędzy prawnie równorzędnymi podmiotami, a więc stosunków o zobowiązaniowym charakterze, ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami, zwłaszcza dla forum i trybu rozpatrywania sporów z tych stosunków.

Chodzi tu o otwarcie dla tych sporów drogi przed sądem powszechnym, orzekającym w trybie przepisów postępowania odrębnego w sprawach z zakresu prawa pracy. Ta kategoria pojęciowa obejmuje nie tylko sprawy o roszczenia ze stosunku pracy, lecz również sprawy o roszczenia z nim związane (art. 476 § 1 pkt 1 KPC). W tej drugiej grupie mieści się między innymi żądanie ustalenia legalności postępowania konkursowego służącego wyłonieniu kandydata na określone stanowisko dyrektora publicznej szkoły podstawowej. Jest to bowiem roszczenie z przynależnych do przedmiotu prawa pracy sfery stosunków społecznych poprzedzających stosunek pracy, przy czym jako nawiązanie „dyrektorskiego” stosunku pracy należy traktować zarówno sytuację, gdy kandydat nie jest, jak też pozostaje już w danej szkole w zatrudnieniu na stanowisku „szeregowego” nauczyciela i kiedy to trzeba by mówić równocześnie o przekształceniu, ustaniu, czy zawieszeniu tego stosunku. W tym miejscu warto też podkreślić, że upoważnienie sądu powszechnego do orzekania reformatoryjnego i związana z tym kompetencja do czynienia samodzielnych ustaleń na podstawie własnego postępowania dowodowego, stwarza większą niż przed sądem administracyjnym szansę wykrycia i ujawnienia ewentualnych nieprawidłowości postępowania konkursowego, a tym samym służy bardziej kompleksowej realizacji przez zainteresowanego jego obywatelskiego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 393¹² KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. (Dz.U. Nr 43, poz.189 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

=====