

**Wyrok z dnia 9 kwietnia 2009 r.**

**I PK 212/08**

**Roszczenie o powierzenie stanowiska dyrektora szkoły kandydata wyłonionego w konkursie (art. 36a ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) należy do drogi sądowej przed sądem pracy, który ocenia merytorycznie zasadność zastrzeżeń zgłoszonych przez organ nadzoru pedagogicznego.**

Przewodniczący SSN Katarzyna Gonera, Sędziowie SN: Roman Kuczyński, Józef Iwulski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 kwietnia 2009 r. sprawy z powództwa Krzysztofa H. przeciwko Gimnazjum Publicznemu [...] w B.-B. o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli i zapłatę, na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Bielsku-Białej z dnia 26 czerwca 2008 r. [...]

1. u c h y l i ł zaskarżony wyrok w punkcie 1. i zmienił wyrok Sądu Rejonowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Bielsku-Białej w punkcie 1. w ten tylko sposób, że datę „1 września 2007 r.” zastąpił datą „13 stycznia 2008 r.” oraz oddalił apelację strony pozwanej w pozostałym zakresie;

2. o d d a l i ł skargę kasacyjną w pozostałej części i zniósł między stronami koszty postępowania kasacyjnego.

### **U z a s a d n i e**

Wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2008 r. [...] Sąd Rejonowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Bielsku-Białej: zobowiązał pozwanego Gimnazjum Publiczne [...] w B.-B. do złożenia powodowi Krzysztofowi H. w terminie dziesięciu dni od uprawomocnienia się orzeczenia oświadczenia woli o powierzeniu stanowiska dyrektora na okres pięciu lat szkolnych począwszy od dnia 1 września 2007 r. (punkt 1); oddalił powództwo w pozostałym zakresie, tj. o zapłatę dodatku funkcyjnego przewidzianego

dla dyrektora gimnazjum (punkt 2) oraz zniósł wzajemnie koszty procesu pomiędzy stronami (punkt 3).

Sąd Rejonowy ustalił, że powód wygrał konkurs na stanowisko dyrektora Gimnazjum Publicznego [...] w B.-B. przeprowadzony w dniu 13 czerwca 2007 r. Pismem z dnia 27 lipca 2007 r. Kurator Oświaty w K. wniósł na piśmie zastrzeżenia co do powierzenia powodowi tego stanowiska. Kurator uzasadnił zastrzeżenia tym, że otrzymał informacje (głównie od rodziców dzieci uczęszczających do Gimnazjum), z których wynika, że powód nie dysponuje wystarczającymi umiejętnościami wymaganymi na stanowisku dyrektora. Prezydent Miasta B.-B. pismem z dnia 22 sierpnia 2007 r. powiadomił powoda, że ze względu na zgłoszone przez kuratora zastrzeżenia nie może powierzyć mu funkcji dyrektora Gimnazjum. W dniu 5 września 2007 r. powód wniósł pozew przeciwko Gminie B.-B., domagając się zobowiązania jej jako organu prowadzącego szkołę do złożenia oświadczenia woli o powierzeniu stanowiska dyrektora Gimnazjum. To postępowanie zakończyło się prawomocnym oddaleniem powództwa przez Sąd drugiej instancji na mocy wyroku z dnia 10 stycznia 2008 r. [...]. Przyczyną oddalenia powództwa był brak legitymacji biernej Gminy B.-B. Wobec tego powód w dniu 17 marca 2008 r. wniósł kolejny pozew przeciwko Gimnazjum Publicznemu [...] w B.-B .

Sąd pierwszej instancji uznał powództwo za uzasadnione w zakresie dotyczącym zobowiązania strony pozwanej do złożenia oświadczenia woli o powierzeniu powodowi stanowiska dyrektora Gimnazjum. Sąd Rejonowy przyjął, że roszczenie powoda nie uległo przedawnieniu, a nie należy do żadnej z kategorii wymienionych w art. 264 k.p. Skoro konkurs na dyrektora szkoły przeprowadzono 13 czerwca 2007 r., to roszczenie zostało zgłoszone z zachowaniem trzyletniego terminu określonego w art. 291 k.p. Sąd Rejonowy powołał się na treść art. 36a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) i przyjął, że roszczeń związanych z powierzeniem stanowiska dyrektora szkoły można dochodzić w postępowaniu cywilnym przed sądami pracy, gdyż dotyczą one czynności z zakresu prawa pracy. W takim postępowaniu sąd bada zasadność odmowy powierzenia stanowiska. Zdaniem Sądu Rejonowego, obowiązkiem organu prowadzącego Gimnazjum było powierzenie powodowi stanowiska dyrektora szkoły, bowiem kurator oświaty nie złożył umotywowanych zastrzeżeń wobec wyłonienia kandydatury powoda, lecz jedynie „same zastrzeżenia”. Przyjęcie odmiennego poglądu doprowadziłoby do sytuacji, w której organ nadzoru mógłby w sposób do-

wolny „blokować” objęcie stanowisk dyrektora placówki oświatowej przez osoby wyłonione w konkursach. W ocenie Sądu, pisma kuratora oświaty z 27 lipca 2007 r. nie można uznać za zgłoszenie uzasadnionych zastrzeżeń, gdyż kurator ograniczył się do lakonicznego i niepotwierdzonego żadnymi dowodami stwierdzenia, że zastrzeżenia są „konsekwencją otrzymania przez tutejszy urząd informacji, głównie od rodziców, dotyczących niewłaściwego zachowania się oraz braku umiejętności do zajmowania wyżej wymienionego stanowiska”. Sąd pierwszej instancji nie dopatrył się żadnych przesłanek uprawniających do odmowy powierzenia powodowi stanowiska dyrektora szkoły. W części dotyczącej roszczenia o zasądzenie dodatku funkcyjnego Sąd Rejonowy oddalił powództwo, powołując się na to, że powód nie wykazał, w jakiej wysokości otrzymywałby dodatek, gdyby zajmował stanowisko dyrektora.

Wyrokiem z dnia 26 czerwca 2008 r. [...] Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Bielsku-Białej oddalił apelację strony pozwanej i zasądził od pozwanego Gimnazjum na rzecz powoda kwotę 60 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie odwoławcze. Sąd odwoławczy w pełni podzielił ustalenia faktyczne i rozważania prawne Sądu pierwszej instancji, przyjmując je za własne. W szczególności Sąd Okręgowy wywiódł, że sprawa o powierzenie nauczycielowi funkcji dyrektora szkoły przez organ prowadzący dotyczy roszczenia ze stosunku pracy, do rozpoznania którego właściwy jest sąd pracy, bowiem żadne przepisy szczególne nie zastrzegają jej do właściwości innych organów w rozumieniu art. 2 § 3 k.p.c. Sąd Okręgowy zajął stanowisko, zgodnie z którym zastrzeżenia zgłaszane przez kuratora oświaty w trybie art. 36a ust. 2 ustawy o systemie oświaty wiążą się ściśle z procedurą powierzenia stanowiska dyrektora szkoły i oddzielne traktowanie tych czynności byłoby wręcz nielogiczne. Gdyby ustawodawca uznał, że w tym zakresie obowiązuje droga postępowania administracyjnego (i ewentualnie sądowno-administracyjnego), to zgłoszenie przez kuratora zastrzeżeń musiałooby następować w formie decyzji administracyjnej. Ponadto, zastrzeżenia kuratora oświaty są kierowane do organu prowadzącego szkołę, a nie do kandydata ubiegającego się o stanowisko dyrektora. Dlatego ani wykładnia językowa, ani celowościowa nie dają podstaw do twierdzenia, że art. 36a ustawy o systemie oświaty uprawnia organ prowadzący szkołę do odmowy powierzenia stanowiska dyrektora przy każdego rodzaju zastrzeżeniach organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Zdaniem Sądu Okręgowego, właściwa wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że nie w każdej sytuacji zgłoszenia przez organ nadzoru pedagogicznego zastrzeżeń, organ prowadzący

szkołę musi odmówić powierzenia stanowiska dyrektora. Dlatego sąd pracy może oceniać zasadność zgłoszenia przez kuratora oświaty umotywowanych zastrzeżeń co do osoby kandydata na stanowisko dyrektorskie. Zdaniem Sądu odwoławczego, „umotywowane” zastrzeżenia muszą być uzasadnione, co nakłada na organ sprawujący nadzór pedagogiczny obowiązek wskazania w sposób wyczerpujący i zrozumiały, z jakich przyczyn je wnosi. Zastrzeżenia nie mogą być arbitralne, a muszą być obiektywne i powinny odnosić się do kwalifikacji kandydata niezbędnych do objęcia stanowiska dyrektora. Tych warunków nie spełniało pismo Kuratora Oświaty w K. z dnia 27 lipca 2007 r.

Od wyroku Sądu Okręgowego skargę kasacyjną wniosła strona pozwana, zarzucając: 1) niewłaściwe zastosowanie art. 36a ust. 1 ustawy o systemie oświaty w związku z art. 64 k.c. oraz błędną wykładnię art. 3<sup>1</sup> k.p. polegające na przyjęciu, że w sprawie, której przedmiotem jest żądanie powierzenia stanowiska dyrektora szkoły kandydatowi wyłonionemu w drodze konkursu, legitymowana biernie jest szkoła jako pracodawca, mimo że art. 36a ust. 1 ustawy o systemie oświaty „jednoznacznie rozstrzyga, że stanowisko dyrektora szkoły powierza organ prowadzący szkołę”, 2) błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 64 k.c. w związku z art. 1047 § 1 k.p.c. i w związku z art. 36a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, polegające na „wstecznym ukształtowaniu działania z mocą od dnia 01.09.2007 r. konstytucyjnego wyroku Sądu I instancji, który uprawomocnił się z dniem 26.06.2008 r.”, 3) błędną wykładnię art. 36a ust. 2 i ust. 3 ustawy o systemie oświaty polegającą na przyjęciu, że strona pozwana miała obowiązek powierzyć powodowi stanowisko dyrektora szkoły pomimo zgłoszonych przez kuratora oświaty umotywowanych zastrzeżeń i że nie była tymi zastrzeżeniami związana z uwagi na ich ogólnikowy charakter.

W uzasadnieniu skarżąca wywiodła w szczególności, że nakaz złożenia oświadczenia woli z mocą wsteczną nie jest do pogodzenia z „konstytucyjnym charakterem orzeczenia wydawanego na podstawie art. 64 k.c. w związku z art. 1047 § 1 k.p.c.”. Skoro orzeczenie nakładające ten obowiązek ma charakter konstytucyjny i uprawomocniło się z dniem 26 czerwca 2008 r., to wsteczne działanie konstytucyjnego wyroku (z dniem 1 września 2007 r.) ewidentnie narusza powołane przepisy i „stwarza poważne komplikacje w funkcjonowaniu pozwanej szkoły, dla której organ prowadzący powołał inną osobę do pełnienia funkcji dyrektora na okres od 01.09.2007 r. do 31.08.2008 r.”. Zdaniem skarżącej, „z istoty oświadczenia woli” wynika, że jest to zdarzenie prawne wywołujące skutki na przyszłość i dlatego dopusz-

czenie skutku retroaktywnego - każdorazowo traktowane jako wyjątek od zasady - musi mieć oparcie w obowiązujących przepisach. W ocenie skarżącej, błędne było też uznanie legitymacji biernej pozwanego Gimnazjum, podczas gdy w myśl przepisów ustawy o systemie oświaty organem prowadzącym szkołę, który powierza stanowisko dyrektora szkoły publicznej jest gmina, będąca jednostką samorządu terytorialnego. Dlatego nie ma w tym wypadku zastosowania art. 3<sup>1</sup> k.p. Zdaniem strony pozwanej, z art. 36a ust. 2 ustawy o systemie oświaty wynika, że organ prowadzący szkołę jest związany umotywowanymi zastrzeżeniami organu nadzoru pedagogicznego „w taki kategoryczny sposób”, iż ich zgłoszenie w ustawowym terminie czternastu dni od przedstawienia kandydata na stanowisko, uniemożliwia powierzenie stanowiska. Ustawa nie daje organowi prowadzącemu szkołę uprawnień do kwestionowania zasadności motywów podanych w zastrzeżeniach przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny. Nieuprawniona jest ocena Sądu odwoławczego uznająca zastrzeżenia kuratora oświaty wobec osoby powoda za zbyt ogólnikowe. Według strony pozwanej, przedmiotowe zastrzeżenia były dostatecznie skonkretyzowane i wystarczająco umotywowane.

Sąd Najwyższy wziął pod uwagę, co następuje:

Zarzut dotyczący niewłaściwego zastosowania art. 36a ust. 1 ustawy o systemie oświaty i błędnej wykładni art. 3<sup>1</sup> k.p. jest nietrafny. Zgodnie z art. 3 k.p., pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. Za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba (art. 3<sup>1</sup> k.p.). W utrwalonym orzecznictwie przyjmuje się, że osoba wykonująca czynności z zakresu prawa pracy za pracodawcę, który jest jednostką organizacyjną, nie musi być objęta strukturą organizacyjną tej jednostki. Nie zmienia to jednak tego, że w sprawach z zakresu prawa pracy z powództwa pracownika biernie legitymowany jest wyłącznie pracodawca, a nie osoba (organ) wykonująca za pracodawcę czynności z zakresu prawa pracy. Dlatego w postanowieniu z dnia 12 marca 1976 r., I PZ 1/76 (OSNCP 1976 nr 10, poz. 229; OSPiKA 1977 nr 6, poz. 100 z glosą J. Mokrego; OSPiKA 1977 nr 4, poz. 69 z glosą J. Krajewskiego) Sąd Najwyższy przyjął, że w sprawach o roszczenia pracowników ze stosunku pracy stroną procesową nie jest

Skarb Państwa, lecz państwowa jednostka organizacyjna, będąca pracodawcą w rozumieniu art. 3 k.p., reprezentowana przez jej kierownika lub innego pracownika upoważnionego do działania w określonym zakresie w imieniu pracodawcy. Podobnie w wyroku z dnia 9 września 1977 r., I PRN 115/77 (OSNCP 1978 nr 10, poz. 177) Sąd Najwyższy wskazał, że jednostka organizacyjna będąca pracodawcą w rozumieniu art. 3 k.p. jest biernie legitymowana w sporach o roszczenia ze stosunku pracy jej pracowników, nie wyłączając pracowników zatrudnionych w niej na podstawie powołania przez właściwy organ nadrzędny. Z kolei w wyroku z dnia 3 czerwca 1988 r., II URN 102/88 (OSNCP 1991 nr 1, poz. 7) stwierdzono, że nieprawidłowa jest interpretacja przepisów Karty Nauczyciela zmierzająca do traktowania wszystkich nauczycieli zatrudnionych w szkołach jako pracowników kuratorium oświaty. W orzecznictwie Sądu Najwyższego konsekwentnie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym pracodawcą dla pracowników zatrudnionych w jednostce organizacyjnej gminy (powiatu, samorządu województwa) jest ta jednostka, a nie gmina (powiat, samorząd województwa). Podobnie, pracodawcą dla pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędzie gminy jest ten urząd, a nie burmistrz czy wójt będący kierownikiem tego urzędu (wyrok z dnia 21 grudnia 1992 r., I PRN 52/92, PiZS 1993 nr 5-6, s. 96). Gminny ośrodek pomocy społecznej jako jednostka organizacyjna zatrudniająca pracowników jest pracodawcą w rozumieniu art. 3 k.p. również dla kierownika tego ośrodka, choćby jego zatrudnienie i zwolnienie oraz prawo wydawania poleceń służbowych należało do wójta gminy (wyrok z dnia 20 października 1998 r., I PKN 390/98, (OSNAPiUS 1999 nr 23, poz. 744; OSP 2000 nr 7-8, poz. 105 z glosą R. Szarka). To, że szkoły podstawowe i gimnazjalne są prowadzone przez gminy, nie oznacza, że szkoły przestały być pracodawcami dla zatrudnionych w nich nauczycieli i innych pracowników (wyrok z dnia 11 września 1998 r., II UKN 196/98, OSNAPiUS 1999 nr 18, poz. 589). Zespół szkół składający się ze szkoły podstawowej i gimnazjum, utworzony na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o systemie oświaty jest pracodawcą dla nauczycieli wykonujących pracę w obu tych placówkach (wyrok z dnia 4 lipca 2001 r., I PKN 523/00, OSNP 2003 nr 10, poz. 246). Dlatego dyrektor szkoły jest pracownikiem szkoły, a nie pracownikiem gminy (wyrok z dnia 10 stycznia 2003 r., I PK 74/02, OSNP 2004 nr 13, poz. 221). Zatem w sprawach z zakresu prawa pracy z powództwa dyrektora szkoły status strony pozwanej przysługuje zawsze szkole jako pracodawcy, a nie gminie lub reprezentującemu ją organowi (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta). W analogiczny sposób należy traktować sprawę

dotyczącą roszczenia nauczyciela o powierzenie funkcji dyrektora szkoły przez organ prowadzący szkołę. Skoro jest to roszczenie ze stosunku pracy (w przypadku nauczyciela zatrudnionego w szkole dotyczy ono w istocie zmiany dotychczasowych warunków zatrudnienia), do którego rozpoznania właściwy jest sąd pracy (por. wyrok z dnia 30 października 1996 r., I PRN 98/96, OSNAPiUS 1997 nr 9, poz. 150), to w charakterze strony pozwanej w takim procesie może wystąpić wyłącznie szkoła, a nie organ powierzający stanowisko dyrektora.

Nietrafny jest zarzut błędnej wykładni art. 36a ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty, opierającej się na wadliwym - według strony skarżącej - założeniu Sądu odwoławczego jakoby strona pozwana miała obowiązek powierzyć powodowi stanowisko dyrektora szkoły pomimo zgłoszonych przez kuratora oświaty umotywowanych zastrzeżeń. W myśl art. 36a ust. 2 ustawy o systemie oświaty, powierzenie przez organ prowadzący szkołę stanowiska dyrektora szkoły może nastąpić, jeżeli organ sprawujący nadzór pedagogiczny nie zgłosi, w terminie 14 dni od daty przedstawienia mu kandydata na to stanowisko, umotywowanego zastrzeżenia. Z drugiej strony, kandydatowi na dyrektora szkoły wyłonionemu w drodze konkursu nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora, chyba że organ sprawujący nadzór pedagogiczny zgłosił zastrzeżenie (art. 36a ust. 3). Zasadniczy problem prawny związany z analizą powołanych przepisów sprowadza się do ustalenia charakteru prawnego czynności polegającej na powierzeniu stanowiska dyrektora szkoły osobie wyłonionej w konkursie na to stanowisko oraz charakteru zastrzeżeń zgłaszanych przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny. Od oceny, czy to „powierzenie” ma charakter czynności z zakresu prawa publicznego, czy też jest zdarzeniem o innym charakterze, zależy rozstrzygnięcie, czy organ prowadzący szkołę - w razie zgłoszenia zastrzeżeń przez kuratora oświaty - jest nim bezwzględnie związany i ma obowiązek odmówić kandydatowi wyłonionemu w konkursie powierzenia stanowiska dyrektora szkoły.

W orzecznictwie przyjmuje się, że sądy są związane ostateczną decyzją administracyjną o charakterze konstytutywnym oraz decyzją deklaratoryjną, wydaną w sprawie administracyjnej w znaczeniu materialnym, czyli sprawie wynikającej ze stosunków z zakresu prawa administracyjnego. Nie istnieje natomiast związanie sądów cywilnych ostatecznymi decyzjami administracyjnymi o charakterze deklaratoryjnym, wydanymi w sprawie - w ujęciu materialnym - cywilnej, lecz z mocy przepisów szczególnych przekazanej do właściwości organów administracyjnych. Ocenie sądów nie ulegają rozporządzenia i decyzje władz administracyjnych, wydane przez władzę do

tego uprawnioną, z zachowaniem zasadniczych przepisów postępowania administracyjnego (orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1938 r., C.I. 1432/37, Przegląd Notarialny 1939 nr 2, s. 19), jak również konstytutywne decyzje organów administracyjnych wydane w granicach ich ustawowej kompetencji, choćby nawet merytorycznie niesłuszne z punktu widzenia sądu (orzeczenie z dnia 27 czerwca 1957 r., 3 CR 702/56, OSN 1958 nr III, poz. 79; OSPiKA 1958, poz. 79 oraz wyrok z dnia 12 maja 1964 r., II CR 185/64, OSNCP 1965 nr 3, poz. 41; Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa, 1971, t. 3, s. 156 z komentarzem E. Łętowskiej). Jednakże zastrzeżenia składane przez organ nadzoru pedagogicznego nie są decyzją administracyjną. Ich charakter jest jednolicie oceniany w orzecznictwie sądowno-administracyjnym. W uzasadnieniu wyroku z dnia 7 listopada 2006 r., I OSK 187/06 (ONSAiWSA 2007 nr 4, poz. 98) Naczelny Sąd Administracyjny określił je jako „klasyczny środek nadzorczy”, a w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 lipca 2007 r., I OSK 590/07 (LEX nr 384679) jako „środek nadzoru merytorycznego nad działalnością organów prowadzących szkoły”. Z orzecznictwa tego wynika także, że taka czynność nie podlega odrębnemu zaskarżeniu w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym. Może być poddana takiej kontroli pośrednio, gdyż organ sprawujący nadzór pedagogiczny dysponuje określonym w art. 34 ust. 1 ustawy o systemie oświaty uprawnieniem do żądania usunięcia uchybień, jeśli stwierdzi, że szkoła albo organ prowadzący szkołę działają z naruszeniem przepisów ustawy. Oznacza to również, że organ prowadzący szkołę nie jest bezwzględnie związany zastrzeżeniami zgłoszonymi przez organ nadzoru pedagogicznego i ocenia, czy zostały one zgłoszone w terminie oraz czy są „umotywowane”. Chodzi przy tym o ich merytoryczne uzasadnienie, a nie uzasadnienie w znaczeniu formalnym (wskazanie jakichkolwiek motywów). Jeżeli organ prowadzący szkołę dojdzie do wniosku, że zastrzeżenia zostały złożone po terminie albo nie są uzasadnione, to może powierzyć stanowisko dyrektora szkoły wyłonionemu kandydatowi, a wówczas organ nadzoru pedagogicznego może wydać decyzję na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, którą można zaskarżyć do sądu administracyjnego (por. wskazane wyroki NSA oraz wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2000 r., I SA 1572/00, LEX nr 55287 i wyroki WSA w Warszawie z dnia 23 września 2005 r., I SA/Wa 1826/04, LEX nr 192948 i z dnia 10 czerwca 2005 r., I SA/Wa 1707/04, niepublikowany)

Przepisy ustawy o systemie oświaty (ani żadne inne przepisy) nie przewidują natomiast możliwości zakwestionowania przez kandydata wyłonionego w drodze



konkursu „umotywowanych zastrzeżeń” zgłoszonych przez kuratora oświaty oraz odmowy powierzenia mu stanowiska na drodze administracyjnej (sądowoadministracyjnej). Z tego względu przyjęcie, że generalnie byłaby wyłączona jakakolwiek możliwość kontroli tych czynności jest wykluczone. W przeciwnym razie obowiązek przeprowadzenia konkursu na stanowisko dyrektora placówki oświatowej traciłby rację bytu, skoro kurator oświaty swoją decyzją, niepodlegającą kontroli, mógłby zawsze zanegować każdą kandydaturę wyłonioną w konkursie. Skoro osobie wyłonionej w konkursie na stanowisko dyrektora szkoły przysługuje roszczenie o powierzenie tego stanowiska (art. 36a ust. 3 ustawy o systemie oświaty), to kwestia dotycząca zgłoszonych przez kuratora oświaty umotywowanych zastrzeżeń stanowi zagadnienie wstępne oceny zasadności powództwa o powierzenie stanowiska (złożenie oświadczenia woli). Z tego względu dopuszczalne jest rozstrzygnięcie tego problemu samodzielnie przez sąd cywilny. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 lipca 2005 r., IV CK 12/05 (LEX nr 180909), trafnie przyjął, że od funkcji organów administracji i sądu administracyjnego należy odróżnić kompetencję sądu cywilnego do samodzielnego rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie i dla jej potrzeb, o skuteczności określonego aktu administracyjnego w sferze stosunków cywilnoprawnych.

W systemie prawa nie istnieje ogólna regulacja dotycząca przebiegu postępowania konkursowego w celu obsadzenia różnych stanowisk i charakteru poszczególnych czynności w jego toku. W różnych postępowaniach występuje przemieszanie czynności o charakterze publicznoprawnym (administracyjnym) i cywilnoprawnym (prawnopracowniczym). Rodzi to trudności w rozgraniczeniu drogi postępowania, na której może nastąpić zaskarżenie takich czynności oraz ewentualnego związania sądu cywilnego czynnościami o charakterze administracyjnym. Należy uznać, że ocena w tym zakresie musi być odniesiona do poszczególnych regulacji prawnych, poszczególnych czynności podejmowanych w toku postępowania konkursowego oraz rodzaju zgłaszanych roszczeń (por. np. co do konkursów na stanowiska w zakładach opieki zdrowotnej, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2001 r., III ZP 16/01, OSNAPiUS 2002 nr 12, poz. 283 oraz wyroki z dnia 9 maja 2000 r., I PKN 618/99, OSNAPiUS 2001 nr 21, poz. 640; z dnia 9 grudnia 2004 r., II PK 79/04, OSNP 2005 nr 13, poz. 194; Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa 2006 nr 1, poz. 17, z glosą H. Szewczyk i z dnia 22 listopada 2007 r., II PK 88/07, OSNP 2009 nr 1-2, poz. 7; a co do obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej, uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2006 r., III

PZP 1/06, OSNP 2007 nr 3-4, poz. 37; OSP 2007 nr 12, poz. 145, z glosą H. Szewczyk oraz uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2006 r., I OPS 7/05, ONSAiWSA 2007 nr 1, poz. 2). Co do zasady trzeba jednak przyjąć, że postępowanie konkursowe na określone stanowisko przebiega w ramach stosunków prawnych pomiędzy równorzędnymi podmiotami, a więc stosunków o charakterze zobowiązaniowym, ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami. Czynności służące wyłonieniu właściwej osoby do obsadzenia wakującego stanowiska, które mają na celu doprowadzenie do nawiązania (zmiany treści) stosunku pracy, należy więc traktować jako czynności z zakresu prawa pracy (zobowiązaniowe), a nie jako akty z zakresu administracji publicznej (por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2005 r., II PK 337/04, OSNP 2006 nr 17-18, poz. 271; OSP 2007 nr 7-8, poz. 93, z glosą H. Szewczyk). Konkurs (podobnie jak rokowania, postępowanie ofertowe, czy przedwstępna umowa o pracę) jest bowiem sposobem nawiązania stosunku pracy lub sposobem zmiany treści takiego stosunku w przypadku osób, które startują w konkursie, będąc już zatrudnione przez podmiot ogłaszający konkurs. Jeżeli więc z przepisu szczególnego ani z charakteru określonej czynności w toku postępowania konkursowego nie wynika możliwość (powinność) poddania jej kontroli w toku postępowania administracyjnego (sądowoadministracyjnego), to właściwą do tego drogą jest postępowanie przed sądem pracy oraz możliwość merytorycznej oceny przez ten sąd takiej czynności.

Wskazany problem występuje w szczególności w odniesieniu do czynności konkursowych w postępowaniu zmierzającym do powierzenia stanowiska dyrektora szkoły publicznej, wywołując także rozbieżności w orzecznictwie (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 1999 r., I PKN 11/99, OSNAPiUS 2000 nr 12, poz. 466; OSP 2000 nr 10, poz. 154, z glosą A. Dubowik i z dnia 6 grudnia 2005 r., III PK 96/05, OSNP 2006 nr 21-22, poz. 318 oraz postanowienia z dnia 13 stycznia 2000 r., III RN 123/99, OSNAPiUS 2000 nr 21, poz. 779 i z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 123/01, OSNAPiUS 2002 nr 12, poz. 282; a także postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 kwietnia 2005 r., OSK 916/04, LEX nr 169412 i wyrok z dnia 22 czerwca 2005 r., I OSK 296/05, LEX nr 186659). Co do zasady należy jednak podzielić stanowisko przyjęte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2006 r., I OSK 1373/05 (LEX nr 194878), że „po zakończeniu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły, który kończy się z chwilą wyłonienia kan-

dydata, nie ma podstaw do podjęcia czynności z zakresu administracji publicznej, lecz z zakresu prawa pracy”. Oznacza to, że po zakończeniu postępowania konkursowego powierzenie stanowiska dyrektora szkoły ma wyłącznie charakter czynności z zakresu prawa pracy i nie odbywa się w sferze czynności z zakresu administracji publicznej.

Odnosząc powyższe uwagi do okoliczności niniejszej sprawy podnieść trzeba, że wraz z zakończeniem procedury konkursowej na stanowisko dyrektora pozwanego Gimnazjum, w wyniku której został wyłoniony powód, zakończyła się publiczno-prawna faza czynności zmierzających do powierzenia stanowiska dyrektora pozwanej szkoły. Od tego momentu organ prowadzący szkołę powinien zrealizować obowiązek powierzenia powodowi stanowiska dyrektora szkoły. Chociaż zgłoszenie przez kuratora oświaty „umotywowanych zastrzeżeń” stanowiło środek nadzorczy o charakterze merytorycznym nad działalnością gminy w zakresie oświaty, to nie mogło ono wiążąco oddziaływać na sferę czynności z zakresu prawa pracy dotyczących powierzenia stanowiska dyrektora szkoły. Jeśliby organ nadzoru pedagogicznego uznał, że Gmina naruszyła prawo przez powierzenie powodowi stanowiska dyrektora wbrew uprzednio wniesionym zastrzeżeniom, to kurator był władny skorzystać z uprawnień przewidzianych w art. 34 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Roszczenie powoda o powierzenie stanowiska, a więc o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli (w tym przypadku zmiany treści stosunku pracy), w sposób oczywisty należało do drogi sądowej przed sądem pracy, a sąd ten był władny dokonać merytorycznej oceny zastrzeżeń złożonych przez kuratora oświaty. W świetle ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego wyroku, zastrzeżenia zgłoszone przez kuratora oświaty były merytorycznie nieuzasadnione, a więc żądanie pozwu było usprawiedliwione z mocy art. 36a ustawy o systemie oświaty.

Częściowo zasadny okazał się zarzut obrazy art. 64 k.c. w związku z art. 1047 § 1 k.p.c. i w związku z art. 36a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, jednak z innych względów niż przedstawione w skardze. Zgodnie z tymi przepisami, prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek danej osoby do złożenia oznaczonego oświadczenia woli, zastępuje to oświadczenie (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 1967 r., zasadę prawną, III CZP 32/66 (OSNCP 1968 nr 12, poz. 199; OSPiKA 1969 nr 5, poz. 97, z glosą W. Czachórskiego i glosą B. Dobrzańskiego; NP 1970 nr 1, s. 107, z glosą M. Kępińskiego). Co do zasady powinno więc wywrzeć skutek na przyszłość. Jednak o tym, czy żądanie powoda jest

uzasadnione - a zatem, czy sąd powinien zobowiązać stronę pozwaną do złożenia oświadczenia woli o treści odpowiadającej temu żądaniu - decyduje prawo materialne, a nie przepisy art. 64 k.c. i art. 1047 § 1 k.p.c. To zatem przepisy prawa materialnego określają, jakiej treści oświadczenie powinna złożyć strona pozwana i jakie skutki powinno ono wywołać (z jaką datą). W literaturze (por. M. Pilich: Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, Warszawa 2006, tezy do art. 36 i 36a) przedstawiono pogląd, że w następstwie odmowy powierzenia stanowiska dyrektora szkoły osobie, która wygrała stosowny konkurs, kandydatowi służy bezwzględne roszczenie do organu prowadzącego szkołę o powierzenie stanowiska z najwcześniejszą datą (*ex tunc*), od której powierzenie stanowiska mogło najwcześniej - w normalnym toku czynności - nastąpić. Zdaniem Sądu Najwyższego, pogląd ten co do zasady jest trafny. Jednakże, zgodnie z art. 36a ust. 4a ustawy o systemie oświaty, do czasu powierzenia stanowiska dyrektora organ prowadzący ma możliwość powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora szkoły wicedyrektorowi (a w szkołach, w których nie ma wicedyrektora - jej nauczycielowi), lecz nie dłużej niż na okres 6 miesięcy. Z przepisu tego wynika więc termin, w którym organ prowadzący ma obowiązek powierzyć wyłonionemu kandydatowi stanowisko dyrektora (lub inaczej rzecz ujmując, termin, do upływu którego może mu stanowiska nie powierzać). W myśl tego przepisu, obowiązek powierzenia powodowi stanowiska dyrektora szkoły powstał po upływie 6 miesięcy od zakończenia konkursu, czyli od dnia 13 czerwca 2007 r. Dlatego zaskarżony wyrok i poprzedzający go wyrok Sądu Rejonowego w części określającej na dzień 1 września 2007 r. (czyli - jak się należy domyślać - na początek roku szkolnego 2007/08) datę powierzenia powodowi stanowiska dyrektora Gimnazjum, podlegały stosownej zmianie.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy uwzględnił skargę kasacyjną w części odnoszącej się do daty wskazanej w punkcie pierwszym wyroku Sądu pierwszej instancji, o czym orzekł na podstawie art. 398<sup>16</sup> k.p.c. W pozostałym zakresie Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną w oparciu o art. 398<sup>14</sup> k.p.c. i w konsekwencji zniósł wzajemnie między stronami koszty postępowania kasacyjnego na podstawie art. 100 k.p.c.

=====