

**Wyrok z dnia 5 maja 1999 r.**

**I PKN 7/99**

**Roszczenia nauczyciela akademickiego wynikające z naruszenia przez Ministra Edukacji Narodowej art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) jako roszczenia z zakresu prawa pracy (art. 476 § 1 pkt 1 KPC) podlegają rozpoznaniu przez sąd pracy.**

Przewodniczący: SSN Walerian Sanetra (sprawozdawca), Sędziowie SN:  
Jerzy Kwaśniewski, Barbara Wagner.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 5 maja 1999 r. sprawy z powództwa Witolda W. przeciwko Ministrowi Edukacji Narodowej o złożenie oświadczenia woli i zapłatę, na skutek kasacji powoda i strony pozwanej od wyroku Sądu Wojewódzkiego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu z dnia 31 lipca 1998 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu-Sądowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

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

W imieniu powoda Witolda W. wniesiona została kasacja od wyroku Sądu Wojewódzkiego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu z dnia 31 lipca 1998 r. [...], którym Sąd ten uchylił wyrok Sądu pierwszej instancji (Sądu Rejonowego-Sądu Pracy w Poznaniu z dnia 10 lutego 1998 r. [...]) i sprawę przekazał Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, jako skargę na bezczynność Ministra Edukacji Narodowej. Kasację od wyroku Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wniosła także strona pozwana, czyli Minister Edukacji Narodowej. Strona powodowa w szczególności wniosła w kasacji o zmianę zaskarżonego wyroku i stwierdzenie, że Minister Edukacji Narodowej miał obowiązek mianowania Witolda W. na stanowisko profesora zwyczajnego Akademii Rolniczej w P. z dniem 30 października 1992 r. oraz o zasądzenie od strony pozwanej na jego rzecz kwoty 13.536 zł z ustawowymi

odsetkami od dnia 3 kwietnia 1997 r. do dnia zapłaty. Natomiast strona pozwana (w pierwszej kolejności) wniosła o zmianę zaskarżonego kasacją wyroku i oddalenie powództwa. Obie strony sporu są przy tym zgodne, iż przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu nie miało podstaw prawnych.

Powód dochodził sądowego nakazania Ministrowi Edukacji Narodowej złożenia oświadczenia woli, że z dniem 30 października 1992 r. mianuje powoda na stanowisko profesora zwyczajnego Akademii Rolniczej w P., a ponadto zasądzenia od niego 13.536 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wymagalności oraz rozstrzygnięcia o kosztach procesu. Strona pozwana wniosła o odrzucenie pozwu, podnosząc nadto zarzut przedawnienia. Sąd Pracy oddalił powództwo ustalając, że powód jest profesorem nadzwyczajnym Akademii Rolniczej w P. Wnioskiem z 16 marca 1992 r. rektor tej Akademii wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej o mianowanie powoda na stanowisko profesora zwyczajnego. Wniosek ten poprzedzony był zgodą właściwej rady wydziału i senatu uczelni. Pismem z 30 października 1992 r. Minister odmówił mianowania powoda na stanowisko profesora zwyczajnego. W sprawie tej prowadzono korespondencję w 1992 r. i 1993 r. W sposób formalny rektor Akademii Rolniczej w P. swego wniosku nie ponowił. Strona pozwana przyznawała, iż powód formalnie spełnia wszystkie warunki do mianowania na stanowisko profesora zwyczajnego określone w ustawie z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.). W ocenie Sądu Pracy zgłoszone roszczenie jest roszczeniem ze stosunku pracy. Sąd ten odwołał się w związku z tym do poglądu wyrażonego w uchwale Sądu Najwyższego z 3 kwietnia 1997 r. (III ZP 14/97). W tej sytuacji zasadny okazał się zarzut przedawnienia. W myśl art. 291 § 1 KP roszczenia ze stosunku pracy ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne. Sąd pierwszej instancji przyjął (wbrew stanowisku strony powodowej), że poczynając od 1 stycznia 1975 r. przedawnieniu ulegają zarówno majątkowe, jak i niemajątkowe roszczenia ze stosunku pracy i to z upływem 3 lat od dnia, w którym stały się wymagalne. Roszczenie jest wymagalne wówczas, gdy wierzyciel może żądać jego spełnienia, a dłużnik zgodnie z treścią stosunku prawnego ma obowiązek je spełnić. Przenosząc te zapatrywania na grunt okoliczności faktycznych rozpatrywanej sprawy Sąd Pracy uznał, że złożenie wniosku o mianowanie powoda na stanowisko profesora zwyczajnego (16 czerwca 1992 r.) powoduje wymagalność roszczenia „o mianowanie”, gdyż roszczenie odszkodowawcze ma charakter pochodny i wtórny. Przyjmując nawet bardziej korzystny dla powoda wariant, w któ-

rym bieg przedawnienia liczony byłby od dnia wydania decyzji MEN o odmowie mianowania, to i tak roszczenie uznać należy za przedawnione, bo początek biegu terminu należałoby liczyć od 30 października 1992 r. Zestawiając powyższe daty z datą wniesienia powództwa (24 października 1997 r.), żądanie powoda winno w oparciu o art. 291 § 1 KP ulec oddaleniu. Sąd Pracy nie zgodził się z tezą powoda, że za początek wymagalności roszczeń powoda może być uznana data 3 kwietnia 1997 r., tj. data wspomnianej uchwały Sądu Najwyższego w sprawie III ZP 14/97. W myśl tej uchwały osoba, która spełnia wymagania przewidziane w art. 79 i 80 ust. 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym i w stosunku do której zastosowano tryb określony w art. 86 ust. 1 tej ustawy, ma roszczenie o mianowanie na stanowisko profesora zwyczajnego i odszkodowanie, jeżeli Minister Edukacji Narodowej odmawia mianowania. Wspomniana uchwała zawiera właściwą interpretację przepisów ustawy, przy czym interpretacja ta „rozciąga się” na cały okres obowiązywania ustawy, a więc od 27 września 1990 r. Na tym tle twierdzenia powoda, że nie miał możliwości dochodzenia roszczeń przed wydaniem tej uchwały, są bezpodstawne i dowolne. Sąd Pracy zwrócił przy tym uwagę, że powództwo oddalono z przyczyn formalnych, a nie merytorycznych; nie zamyka to powodowi drogi dla dochodzenia określonego żądania w razie formalnego ponowienia wniosku i ewentualnie dalszej odmowy strony pozwanej mianowania go na stanowisko profesora zwyczajnego.

Rozpoznając apelację strony powodowej Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w szczególności stwierdził, że jej wniesienie było o tyle celowe, iż w istocie w rozpoznawanej sprawie droga sądowa przed sądem pracy jest niedopuszczalna. Jest to okoliczność, którą (niezależnie od granic i wniosków apelacji) sąd drugiej instancji (z mocy art. 378 KPC), bierze pod rozwagę z urzędu. Akt mianowania na stanowisko profesora zwyczajnego jest, zdaniem Sądu drugiej instancji, decyzją administracyjną, która w zakresie nie uregulowanym w przepisach szczególnych podlega przepisom Kodeksu postępowania administracyjnego. Powoduje on zatem skutki w sferze prawa administracyjnego, stanowiąc tzw. akt inwestytury. Akt mianowania nie został ukształtowany przez prawo pracy ani przez prawo cywilne, lecz przez prawo administracyjne. Jakkolwiek Kodeks pracy wymienia mianowanie jako podstawę nawiązania stosunku pracy (art. 2 i 76), to recypował je w ukształtowanej postaci wprost z prawa administracyjnego i jego doktryny. „Przedmiotowy” akt mianowania odpowiada kryteriom stawianym decyzjom administracyjnym. Pochodzi bowiem od organu administracji, jest aktem formalnie jednostronnym i rozstrzyga indywidualną sprawę. Tym-

czasem prawo pracy nie zawiera żadnej regulacji, która określałaby tę czynność prawną, jej formę, treść, tryb podejmowania. Podobnie tej materii nie reguluje Kodeks cywilny. Decyzja administracyjna, może wywierać skutki prawne także w zakresie prawa cywilnego czy prawa pracy, głównie jest jednak instrumentem kształtowania stosunków prawa administracyjnego. Zatem do mianowania nie mogą mieć zastosowania przepisy Kodeksu cywilnego (poprzez stosowanie art. 300 KP), co powoduje, że nie można sprowadzać organu administracji do roli „automatu” wydającego oczekiwaną decyzję. Instrumentem realizacji zgodnej z prawem decyzji o mianowaniu nie może być w tej sytuacji konstrukcja oparta o stosunki zobowiązaniowe, lecz skarga na decyzję organu albo na bezczynność organu administracyjnego. Skargę taką może wnieść szkoła wyższa lub sam zainteresowany nauczyciel akademicki do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd ten, zgodnie z przysługującą mu kompetencją, uwzględniając skargę, może uchylić decyzję organu administracyjnego, albo stwierdzić jej nieważność, lub w przypadku skargi na bezczynność może zobowiązać Ministra do wydania odpowiedniej decyzji. W doktrynie przyjmuje się, iż stosunek zobowiązaniowy łączy podmioty indywidualnie oznaczone oraz powstaje w następstwie ziszczenia się zdarzenia prawnego takiego jak: czynność prawna, akt administracyjny, konstytutywne orzeczenie sądu, czyny niedozwolone, bezpodstawne wzbogacenie, lecz nie z mocy samej ustawy. W tej sytuacji nie można podzielić poglądu wyrażonego przez Sąd Najwyższy w uchwale z 3 kwietnia 1997 r. (III ZP 14/97) o kreowaniu w art. 86 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym stosunku zobowiązaniowego między kandydatem na stanowisko profesora zwyczajnego (wierzycielem) i Ministrem właściwym do mianowania (dłużnikiem), a w konsekwencji możliwości domagania się na podstawie odpowiednio stosowanego art. 64 KC złożenia przez Ministra oświadczenia woli o mianowaniu oraz na podstawie art. 481 KPC (w uchwale Sądu Najwyższego mowa jest o art. 471 KC) dochodzenia odszkodowania w przypadku nieuzasadnionej zwłoki takiego oświadczenia. W konsekwencji zaprezentowanego wyżej stanowiska Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych jest zdania, że nie można podzielić poglądu Sądu Pracy, iż rozpoznawana sprawa jest sprawą ze stosunku pracy. Chybiony jest zatem wywód tego Sądu, a wcześniej zarzut pozwanego, iż ma tu miejsce przedawnienie w rozumieniu art. 291 KP. Kwestia ta jednak nie ma decydującego znaczenia dla rozstrzygnięcia w tej sprawie, wobec stwierdzenia niedopuszczalności drogi sądowej przed sądem pracy. Niedopuszczalność tej drogi po myśli art. 199 § 1 KPC skutkowałaby odrzuceniem pozwu, gdyby nie od-

mienna regulacja zawarta w art. 464 § 1 KPC w związku z art. 200 KPC. W myśl tego ostatniego odrzucenie pozwu nie może nastąpić z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, gdy do rozpoznania sprawy właściwy jest inny organ. W takim wypadku sąd rozpoznający sprawę z zakresu prawa pracy ma obowiązek przekazać sprawę organowi właściwemu, chyba że ten uprzednio uznał się za niewłaściwy. Przedmiotowa sprawa nie była rozpoznana w toku postępowania administracyjnego. Przyjmując w ślad za stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z 23 września 1991 r. [...], że odmowa mianowania powoda przez MEN nie spełnia wymogów decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 107, Sąd drugiej instancji uznał, że żądanie pozwu należy zakwalifikować jako skargę na bezczynność organu administracyjnego w rozumieniu art. 17 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

W kasacji strony powodowej podniesiono w szczególności, że w sprawie nie zachodzi bezczynność organu administracji państwowej, gdyż nie ma wątpliwości, że Minister Edukacji Narodowej podjął określone działania i przejawiał swoją wolę, którą zawarł w piśmie z 30 października 1992 r. Brak jest tym samym podstaw do przekazania sprawy NSA jako skargi na bezczynność Ministra Edukacji Narodowej, a to oznacza, iż naruszony został art. 17 oraz art. 16 ust. 1 pkt 1-4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

W kasacji strony pozwanej zaskarżonemu wyrokowi zarzucono, iż narusza on art. 291 § 1 KP (poprzez jego niezastosowanie) oraz art. 125 ustawy o szkolnictwie wyższym w wyniku błędnego przyjęcia, że ustalony w rozpoznawanej sprawie stan faktyczny „nie podlega dyspozycji wskazanych wyżej przepisów, tzn. poprzez błędne przyjęcie, że sprawa nie jest sprawą z zakresu prawa pracy i że nie mają do niej zastosowania przepisy Kodeksu pracy”. Ponadto zarzucono naruszenie przepisów prawa procesowego, a konkretnie art. 199 § 1 KPC w związku z art. 464 § 1 KPC oraz art. 476 § 1 pkt 1 KPC.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasadnicze zarzuty obu kasacji (dotyczące bezpodstawności zastosowania art. 464 § 1 KPC) są uzasadnione i dlatego zaszła konieczność uchylecia zaskarżonego wyroku. Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela w całej rozciągłości treść i uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 3 kwietnia 1997 r., w której

stwierdzono, że osobie, która spełnia wymogi określone w art. 79 i 80 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym i w stosunku do której zastosowano tryb określony w art. 86 ust. 1 tej ustawy, służy roszczenie o mianowanie na stanowisko profesora zwyczajnego i odszkodowanie, jeżeli Minister Edukacji Narodowej odmawia mianowania. Wynika z niej w szczególności, że w sprawach tego typu właściwa jest droga sądownictwa pracy. Jeżeli rektor szkoły wyższej występuje z wnioskiem (za zgodą rady wydziału oraz senatu) do Ministra Edukacji Narodowej, to z mocy ustawowego upoważnienia Minister ten działa na rzecz pracodawcy (uczelni wyższej), bowiem skutkiem mianowania jest powstanie nowego stosunku pracy na nowym stanowisku (lub na jego przekształceniu, jeżeli profesor mianowany na stanowisko profesora zwyczajnego był uprzednio zatrudniony w tej uczelni wyższej). Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela ponadto twierdzenia uchwały z 3 kwietnia 1997 r., w myśl których treścią stosunku prawnego między profesorem i Ministrem Edukacji Narodowej jest prawo profesora do mianowania i odpowiadający mu obowiązek Ministra dokonania tego aktu. Jest to kompetencja (stanowiąca zarazem obowiązek) własna ministra, wynikająca z przepisu art. 86 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym, który tworzy odrębny stosunek między Ministrem a profesorem. Minister nie działa zatem w imieniu uczelni, lecz na jej rzecz. Stroną pozwaną w sprawie o mianowanie na stanowisko profesora zwyczajnego winien być zatem Minister, a nie szkoła wyższa będąca przyszłym pracodawcą tego profesora. Powszechnie przyjmuje się, że mianowanie jest aktem administracyjnym. Inna jest jednakże sytuacja, gdy skutkiem mianowania jest powstanie stosunku o charakterze administracyjnoprawnym (np. w policji lub w wojsku), a inna, gdy mianowanie powoduje powstanie stosunku pracy. W tej drugiej sytuacji jest ono także aktem prawa pracy (czynnością prawną z zakresu prawa pracy). Skutki niewykonania obowiązku tego mianowania nie są określone w ustawie o szkolnictwie wyższym ani w innych przepisach prawa pracy, należy więc w tym zakresie odpowiednio stosować przepisy Kodeksu cywilnego (art. 300 KP). Profesor, jako wierzyciel wobec Ministra, może zatem na podstawie odpowiednio stosowanego art. 64 KC domagać się złożenia przez Ministra oświadczenia woli o mianowaniu i na podstawie art. 471 KC dochodzić odszkodowania w przypadku nieuzasadnionej zwłoki w złożeniu tego oświadczenia. Stosunek między profesorem a Ministrem, mimo że jest stosunkiem odrębnym od stosunku pracy, jest jednak z nim związany. Jego treścią jest bowiem uprawnienie i zobowiązanie do dokonania czynności powodującej powstanie stosunku pracy lub jego przekształcenie. Do rozpoznania roszczeń

profesora o mianowanie i (lub) odszkodowanie jest zatem właściwy sąd pracy (art. 467 § 1 pkt 1 KPC).

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie nie podziela argumentacji przedstawionej w zaskarżonym wyroku na poparcie stanowiska o administracyjnoprawnej naturze stosunku prawnego powstającego w następstwie zgłoszenia do Ministra Edukacji Narodowej wniosku o mianowanie danej osoby na stanowisko profesora zwyczajnego. Idzie bowiem w tym wypadku o nawiązanie stosunku pracy o określonej treści albo o przekształcenie treści stosunku pracy już istniejącego, a więc o sferę praw pracowniczych. Dominującym więc w tym wypadku musi być punkt widzenia, oceny i wartości znamienne dla prawa pracy, a nie dla prawa administracyjnego. Na tym tle w szczególności błędny jest pogląd wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że mianowanie na stanowisko profesora zwyczajnego powoduje skutki w sferze prawa administracyjnego, stanowiąc tzw. akt inwestytury. Skutki tego aktu dotyczą bowiem stosunku pracy, a więc tym samym wywoływane są w sferze prawa pracy, a przy tym w przypadku stanowiska profesora (zwyczajnego) wątpliwe jest twierdzenie, iż idzie o akt tzw. inwestytury („władztwo” profesora nie jest mniejsze, jeżeli jest on zatrudniony na podstawie umowy o pracę). Akt mianowania rodzi (zmienia) stosunek pracy i wobec tego jest rodzajem czynności prawa pracy, a to tym samym wyklucza (jeżeli ma on taki charakter) traktowanie go jako decyzji administracyjnej. Należy przy tym zwrócić uwagę, że Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w sposób bardzo szeroki pojmuje decyzję administracyjną, przyjmując, iż mamy z nią do czynienia, gdy dany akt pochodzi od organu administracji, jest aktem formalnie jednostronnym i rozstrzyga indywidualną sprawę. W szczególności istotne jest tu uznanie, że może chodzić o jakąkolwiek „indywidualną sprawę”, a więc także o sprawę z zakresu prawa pracy i każdej innej gałęzi prawa, co jest nie do przyjęcia, gdyż prowadzi do groźnego „zadministrowania”, czy też „upublicznienia” („upaństwowienia”) życia społecznego i gospodarczego kraju, co pociąga za sobą zwłaszcza jego zbiurokratyzowanie i ograniczenie sfery prywatności w sensie indywidualnym, gospodarczym, a także grupowym. Nie jest także prawdą, że przepisy prawa pracy nie zawierają (w pewnych przypadkach) regulacji precyzujących wymagania, jakie musi spełniać akt mianowania. Uproszczeniem jest także pogląd wypowiedziany w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że zobowiązanie nie może powstać na mocy „ustawy” i że jest to pogląd doktryny. W rozpoznawanej sprawie idzie przy tym nie o sytuację, w której roszczenie wynika jakoby z „samej ustawy”, ale jest ono następstwem złożenia stosownego

wniosku, z którym ustawa łączy powstanie zobowiązania do określonego zachowania się Ministra Edukacji Narodowej. Wniosek ten jest rodzajem oświadczenia woli, przy czym zawarta jest w nim zgoda (chęć) na objęcie stanowiska profesora zwyczajnego przez daną osobę, a to oznacza, że zobowiązanie jest konsekwencją określonych działań przewidzianych w ustawie. Mamy tu do czynienia z analogicznym mechanizmem prawnym, jak chociażby wynikający z art. 53 § 5 KP, który powinność pracodawcy (powstanie po jego stronie zobowiązania) łączy ze „zgłoszeniem” przez pracownika swojego powrotu do pracy.

Na uwadze należy także mieć ogólniejszą regułę wynikającą z Konstytucji RP. W myśl jej art. 177 sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Z przepisu tego trzeba między innymi wyprowadzać wniosek, że w razie wątpliwości interpretacyjnych co do tego, czy określone sprawy zastrzeżone zostały do właściwości innych sądów, należy opowiadać się za kompetencją sądownictwa powszechnego. To z kolei prowadzi do stwierdzenia, że gdy określona sprawa mieści się w pojęciu sprawy z zakresu prawa pracy (a także ubezpieczeń społecznych), w tym między innymi w pojęciu sprawy o roszczenie ze stosunku pracy lub z nim związane (art. 476 § 1 pkt 1 KPC), wyłączenie drogi sądownictwa powszechnego (sądów pracy) należy przyjmować tylko wtedy, gdy wyraźnie jest to zastrzeżone w ustawie. Z przypadkiem takim nie mamy zaś do czynienia w rozpoznawanej sprawie.

Z powyższych względów, przy uwzględnieniu art. 393<sup>13</sup> § 1 KPC, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

=====